

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi

16 novembre 2011

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

- Examen du projet de loi organique et du projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution (n^{os} 3072 et 3073) (M. Guy Geoffroy, rapporteur)..... 2
 - *Amendements examinés par la Commission* 14
- Examen du projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution (n° 3071) (M. Philippe Houillon, rapporteur) 23
 - *Amendements examinés par la Commission* 38
- Examen de la proposition de loi constitutionnelle de M. Noël Mamère et plusieurs de ses collègues 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 (n° 3817) (M. Noël Mamère, rapporteur) 42
- Informations relatives à la Commission 47

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président**



La séance est ouverte à 9 heures 45.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

La Commission examine tout d'abord le projet de loi organique (n° 3072) et le projet de loi (n° 3073) portant application de l'article 11 de la Constitution (M. Guy Geoffroy, rapporteur).

M. Guy Geoffroy, rapporteur. Tout vient à point à qui sait attendre : nous examinons aujourd'hui le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire portant application de l'article 11 de la Constitution. La disposition dont ils sont porteurs ne sera donc pas l'Arlésienne de l'application de la révision constitutionnelle de 2008 : je veux parler de ce que l'exposé des motifs appelle à tort référendum d'initiative populaire, alors qu'il s'agit bien d'un référendum d'initiative partagée, puisque l'initiative revient au Parlement avant de s'appuyer sur le soutien de nos concitoyens.

Ces deux textes parachèvent la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 portant modernisation des institutions de la V^e République en instaurant une procédure très innovante, très attendue, voulue par un échantillon assez représentatif de députés et qui donnera un rôle moteur aux parlementaires. Je rappelle qu'elle permet à un cinquième des parlementaires, soit 185 d'entre eux qu'ils soient députés ou sénateurs – puisque le nombre de députés et de sénateurs est désormais fixé par la Constitution –, soutenu par un dixième du corps électoral, soit environ 4,5 millions de citoyens, d'inscrire une proposition de loi à l'ordre du jour politique.

La première étape de la procédure est parlementaire : elle consiste en une « initiative référendaire » signée par au moins un cinquième des membres du Parlement, portant sur une proposition de loi. Cette proposition doit porter sur l'un des trois champs habituels du référendum, rappelés dans l'alinéa premier de l'article 11 : l'organisation des pouvoirs publics ; la ratification d'un traité ; la politique économique, sociale ou, depuis 2008, à la suite des travaux constitutionnels fondés sur la Charte de l'environnement, environnementale. En revanche, la proposition de loi ne doit ni viser à abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, ni porter sur le même sujet qu'une précédente proposition de loi rejetée par référendum, ni être contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel devra veiller au respect de ces conditions. Aux termes de l'article 1^{er} du projet de loi organique, il le fera avant le début de la phase de recueil des soutiens populaires. Cela vaut bien mieux que s'il déclarait irrecevable ou inconstitutionnel un texte ayant déjà recueilli le soutien de 4,5 millions de citoyens, ce qui poserait un problème politique.

La deuxième phase, qui dure trois mois, est consacrée au recueil des soutiens populaires. Ce recueil s'effectuera sous forme exclusivement électronique – disposition contestée par un amendement de nos collègues du groupe SRC –, grâce à un site Internet créé par le ministère de l'Intérieur.

Il s'agit d'une procédure moderne, souple et adaptée à la nécessité de recueillir un grand nombre de soutiens en peu de temps. Comme le montre l'exposé des motifs, le délai de trois mois est nécessaire et suffisant ; rappelons qu'en Suisse, le recueil peut durer dix-huit mois.

En outre, le dispositif présente toutes les garanties nécessaires. L'égalité d'accès à la procédure est assurée par l'ouverture dans toutes les communes qui le peuvent de points publics d'accès à internet. J'ai moi-même déposé un amendement à ce sujet. Une commission de contrôle indépendante, composée de deux conseillers d'État, de deux conseillers à la Cour de cassation et de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes, est chargée de surveiller les opérations de collecte afin de faciliter la tâche du Conseil constitutionnel. La liste des soutiens bénéficiera d'une publicité encadrée et temporaire, étant entendu que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), comme l'a confirmé l'audition de ses représentants, assimile le soutien populaire à une pétition plutôt qu'à un vote.

Enfin, afin de garantir la régularité et la sincérité des opérations de collecte, le projet de loi ordinaire instaure un dispositif répressif sanctionnant l'usurpation d'identité, le vol de données et les pressions exercées sur les citoyens en vue d'obtenir le soutien à une initiative référendaire.

Une fois vérifiée par la commission de contrôle, la liste des soutiens est transmise au Conseil constitutionnel qui exerce son contrôle à son tour. Une fois la décision du Conseil constitutionnel rendue, s'ouvre alors la troisième phase : la phase parlementaire. Le Parlement dispose d'un an pour examiner la proposition de loi. J'ai déposé un amendement rédactionnel, mais qui n'est pas sans conséquences sur l'esprit dans lequel cette règle devra être appliquée, et qui vise à remplacer le terme de « lecture » par celui d'« examen ». Cet examen par le Parlement met fin à la procédure quelle que soit l'issue de la discussion, ce qui résulte de l'article 11.

En l'absence d'examen par le Parlement, le texte est obligatoirement soumis au référendum par le Président de la République dans un délai de quatre mois. Le texte soumis à référendum ne peut être que le texte initial de la proposition de loi, ce qui résulte là aussi de l'article 11.

Au total, le dispositif est très largement satisfaisant. Cela étant, j'ai déposé plusieurs amendements tendant à l'améliorer. Ainsi, certains délais devraient être précisés ou aménagés. Le rapport le montrera, la durée totale de la procédure serait au maximum de vingt-trois mois, dont quinze absolument irréductibles : les trois mois de recueil des soutiens et l'année au terme de laquelle le Parlement doit avoir examiné la proposition de loi. Nos concitoyens doivent donc identifier clairement les phases successives et les délais auxquels elles sont soumises.

D'autre part, on peut offrir aux citoyens de meilleures garanties, en prohibant et en sanctionnant pénalement la reproduction des données collectées pendant la phase de recueil des soutiens populaires ; en précisant que ces données seront détruites au bout d'un certain temps ; en prévoyant de consulter la CNIL sur le décret d'application de la loi organique précisant les modalités de traitement des données personnelles collectives et en accroissant l'impartialité de la commission de contrôle et les possibilités de saisine offertes aux citoyens.

En outre, la phase parlementaire devra faire l'objet d'ajustements. En effet, le Parlement dans son ensemble devant être saisi avant un an, un rejet en première lecture par la première chambre ne doit pas empêcher la seconde d'examiner le texte à son tour. De même, nous devons éclairer nos concitoyens sur ce que nous entendons par « lecture » et « examen » de la proposition de loi par nos assemblées, afin de nous conformer à l'esprit de la réforme constitutionnelle. De plus, le Conseil constitutionnel étant désormais doté, ce qui est normal,

d'un pouvoir d'examen *a priori*, il faut éviter que son contrôle n'interfère avec celui du Conseil d'État.

Enfin, le dispositif pénal mérite d'être allégé, car certaines des peines prévues sont notablement plus sévères que celles qui sanctionnent des infractions comparables en matière électorale.

Vous l'aurez compris, votre rapporteur, sous la réserve mineure de l'adoption de ces amendements, émet un avis très favorable à l'adoption de ces deux textes.

M. Michel Hunault. On ne peut que se réjouir de ces textes très attendus. Toutefois, si le contrôle de la constitutionnalité de l'objet du référendum ne posera pas de problème à propos de l'organisation des pouvoirs publics ou de la ratification d'un traité, il n'en ira pas de même lorsqu'il s'agira de juger si le texte touche à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation. Dans ce cas, que va-t-on demander au Conseil constitutionnel ? S'appuiera-t-on sur la jurisprudence de la question prioritaire de constitutionnalité ? Ne fait-on pas sortir le Conseil de ses attributions en l'érigeant en cour suprême à propos d'une procédure qui va susciter un grand espoir chez nos concitoyens ?

M. Jacques Valax. Hier, dans l'hémicycle, nous avons disserté sur le courage, chacun y allant de sa définition et revendiquant cette vertu. Sans vouloir polémiquer, monsieur le garde des Sceaux, vous avez longtemps manqué de courage en vous abstenant d'inscrire à notre ordre du jour un texte que nous attendons depuis 2008 ! À moins que votre courage n'aille jusqu'à nous faire voter des textes qui vous serviront à nous combattre lorsque, dans quelque temps, nous serons la majorité...

Cela étant, nous voterons ce texte très attendu par nos concitoyens, qui ont récemment montré leur maturité et leur intérêt pour ce type de consultations. Quant au fond, le texte correspond à plusieurs de nos attentes. En particulier, le contrôle de constitutionnalité aura lieu le plus tôt possible, ce qui devrait rassurer M. Hunault.

En revanche, nous nous interrogeons sur l'opportunité de porter à quatre ou cinq mois la durée du recueil des signatures. Par ailleurs, nous proposons de modifier le mode de recueil des soutiens, qui ne saurait être exclusivement électronique sans porter atteinte à l'équité, car nous ne pourrions peut-être pas instaurer un dispositif électronique ouvert à tous. Nous proposons également de supprimer la disposition de l'article 8 relative à la publicité de la liste des soutiens, car elle est contraire à l'article 3 de la Constitution, qui dispose que le suffrage est toujours secret.

M. Christian Vanneste. Bien qu'ayant voté avec réticence la réforme constitutionnelle de 2008, je me félicite de ces textes, si tardifs soient-ils – ne dit-on pas qu'il faut garder le meilleur pour la fin ? De fait, le référendum d'initiative populaire n'a de populaire que le nom, comme l'a rappelé le rapporteur. Le nombre de parlementaires et de soutiens requis et le contrôle de constitutionnalité – comme l'a montré Michel Hunault – constituent de tels verrous que le texte risque de ne jamais s'appliquer.

On est très loin de ce qui se passe dans d'autres pays où la démocratie a bien plus de réalité. En Suisse, un véritable référendum d'initiative populaire permet de s'opposer à une loi votée par le Parlement – c'est le « référendum veto » –, de présenter une proposition de loi ou de réformer la Constitution. Le nombre de soutiens populaires requis – quelque 100 000 signatures – est bien moindre qu'ici, même rapporté à la population totale. Ce dispositif

favorise un dialogue permanent entre la population et les élus. Il existe également dans près de la moitié des États américains ainsi que, sous d'autres formes, en Allemagne et en Italie.

En somme, nous sommes très en retard et nous ne progressons pas vite. Le référendum d'initiative populaire permettrait de remédier au divorce croissant entre le peuple et les prétendues élites en Europe. Bien des décisions prises ces jours-ci le montrent, la technocratie progresse au détriment de la démocratie. Je regrette que le texte ne défende pas mieux cette dernière.

M. le rapporteur. Monsieur Hunault, le Conseil constitutionnel appliquera sa jurisprudence habituelle, qui inclut désormais la jurisprudence tirée des questions prioritaires de constitutionnalité, sans s'y réduire. Vous demandez ce que penseront nos concitoyens d'un contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel. Mais que penseraient-ils si on les laissait étudier un texte dont tous ne tarderaient pas à s'apercevoir, peut-être grâce aux questions prioritaires de constitutionnalité, qu'il était contraire à la Constitution ? Vos préoccupations sont légitimes, mais l'article 11 et le projet de loi organique devraient vous satisfaire.

Monsieur Valax, nous devons tenir compte du fait que le recueil comportera trois phases : la phase de lancement, au cours du premier mois, puis une phase de latence, suivie d'une phase d'accélération des soutiens, au cours du mois qui précède la clôture. En faisant durer la phase de latence, on prolongerait la procédure, ce qui, comme plusieurs d'entre vous l'ont souligné, pourrait être interprété par nos concitoyens comme une entrave à l'exercice de leurs nouveaux droits. Le recueil électronique, dont nous reparlerons à propos des amendements, me paraît moderne et pertinent, d'autant que la puissance publique est tenue d'en fournir les moyens, y compris dans les secteurs ruraux, et que les citoyens pourront naturellement utiliser leur accès personnel à internet.

Enfin, en ce qui concerne le secret du suffrage, la CNIL n'a pas tort de considérer le soutien populaire non comme un vote, mais comme une pétition, publique par définition.

Monsieur Vanneste, les verrous dont vous parlez sont bien plutôt des garanties apportées à chaque phase de la procédure. En précisant le calendrier auquel chacune d'entre elles est soumise, ce que le projet de loi organique ne faisait pas assez, j'aspire à plus de clarté. Enfin, si nous prenions modèle sur la Suisse, où le recueil peut prendre jusqu'à dix-huit mois, la procédure durerait deux ans et demi ou trois ans au total, et c'est alors que la disposition serait illusoire.

M. Jean-Christophe Lagarde. Monsieur Valax, le soutien peut être public puisqu'il ne s'agit pas d'un vote. On ne demande pas un référendum honteusement, sous le sceau du secret !

Monsieur Vanneste, je doute que le système suisse soit idéal : bien des responsables suisses vous le diraient, il peut ouvrir la voie au populisme, comme on l'a vu récemment, mais aussi paralyser la décision politique.

Cela étant, si le texte proposé me paraît globalement équilibré – bien qu'on puisse se demander pourquoi, par rapport aux débats parlementaires de 2008, on est passé de 4 à 4,5 millions d'électeurs –, je regrette que notre Constitution, à la différence de celle de la Suisse, n'autorise pas un « référendum veto ». Elle empêche au contraire de soumettre au référendum d'initiative populaire l'abrogation d'une loi promulguée depuis moins d'un an. Ne

serait-il pas légitime qu'en démocratie les mandants reprennent le mandat qu'ils ont consenti si la loi votée contrevient à leurs souhaits ?

Enfin, il n'y a pas lieu de craindre que le texte ne soit pas appliqué, car nos concitoyens, de plus en plus désireux de s'exprimer, nous demanderont de le leur permettre. Le seuil de 20 % de parlementaires ne sera pas hors de portée : les députés, à tout le moins, seront interpellés dans leurs circonscriptions. Au demeurant, il n'est pas souhaitable de recourir trop souvent au référendum, car l'exemple suisse montre que cela use la démocratie.

M. le rapporteur. Monsieur Lagarde, le chiffre de 4,5 millions résulte du nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale. Au premier tour de l'élection présidentielle de 2007, on comptait ainsi près de 45 millions d'inscrits.

M. Jean-Christophe Lagarde. C'est tout de même beaucoup.

M. le rapporteur. Les 4,5 millions représentent 10 % du corps électoral, seuil exigé par l'article 11 de la Constitution.

M. Jean-Christophe Lagarde. D'autre part, les communes sont suffisamment proches des électeurs pour mettre à leur disposition les moyens électroniques nécessaires. Mais, même si les modalités seront fixées par décret, une question technique se pose : les communes disposeront-elles d'un identifiant électronique permettant de vérifier la qualité d'électeur ? Le recouplement entre les listes électorales et la liste électronique risque d'être long.

M. le rapporteur. Il s'agira notamment de croiser la liste et le fichier INSEE des électeurs.

La Commission passe à l'examen des articles du projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution (n° 3072).

Chapitre I^{er} – Dispositions relatives au Conseil constitutionnel

Article 1^{er} (art. 45-1 à 45-6 [nouveaux] de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958) : *Missions du Conseil constitutionnel en matière d'initiative référendaire*

La Commission adopte successivement l'amendement rédactionnel CL 67, l'amendement de précision CL 68, l'amendement rédactionnel CL 3, l'amendement de précision CL 4, les amendements rédactionnels CL 5 et CL 6 et l'amendement de précision CL 7, présentés par le rapporteur.

Elle est saisie de l'amendement CL 8 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de fixer un délai d'un mois pour que le Conseil constitutionnel statue sur le nombre de soutiens populaires effectivement recueillis.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement l'amendement rédactionnel CL 9, l'amendement de précision CL 10 et l'amendement rédactionnel CL 11, tous trois présentés par le rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 1^{er} modifié.

Chapitre II – Dispositions relatives au recueil des soutiens

Article 2 : *Rôle du ministère de l'Intérieur en matière de recueil des soutiens*

La Commission adopte successivement l'amendement de précision CL 12 et l'amendement rédactionnel CL 13 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

Article 3 : *Délais applicables au recueil des soutiens*

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL 14 rectifié et CL 15, puis les amendements de précision CL 16, CL 17, CL 18 et CL 19 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

Article 4 : *Caractère électronique de la procédure de recueil des soutiens*

La Commission est d'abord saisie de l'amendement CL 1 de M. Jacques Valax.

M. Jacques Valax. Nous continuons de penser que l'on doit pouvoir exprimer son soutien par tous les moyens, et non pas seulement par voie électronique. Nous craignons en effet que cette modalité ne décourage certains citoyens, par exemple les plus âgés. En outre, comment assurera-t-on concrètement le recueil électronique ? Les collectivités territoriales ne risquent-elles pas d'en faire les frais en cette période d'économies budgétaires ?

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le mode de recueil proposé est moderne et d'autant plus adapté que l'on attend un afflux massif des soutiens. En outre, il est moins coûteux que la collecte de signatures sur papier, moins propice à la fraude et plus conforme à l'exigence d'égalité entre les citoyens.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement trois amendements du rapporteur : l'amendement de précision CL 20 et les amendements rédactionnels CL 21 et CL 22.

Puis elle adopte l'article 4 modifié.

Article 5 : *Mise à disposition par les communes de points d'accès électronique*

La Commission adopte l'amendement de précision CL 23 et l'amendement rédactionnel CL 24, tous deux du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL 25 du rapporteur.

M. le rapporteur. Certaines communes pauvres en moyens, car peu peuplées, auront du mal à mettre à disposition un point d'accès à internet. Je propose donc de garantir l'accès dans le chef-lieu de canton.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 5 modifié.

Article 6 : *Interdiction du financement par des personnes morales d'actions relatives au recueil des soutiens*

La Commission adopte successivement l'amendement de précision CL 26 et l'amendement rédactionnel CL 27 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 6 modifié.

Article 7 : *Mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel*

La Commission est saisie de l'amendement CL 28 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement précise que la CNIL sera consultée sur le projet de décret en Conseil d'État qui autorisera le traitement de données à caractère personnel. Il résulte d'une demande légitime formulée par la CNIL lors de l'audition de ses représentants par la Commission.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL 29 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement reprend le principe initialement posé à l'article 8, de la publicité de la liste des soutiens et organise la destruction de cette liste une fois que tous les contrôles auront été effectués. En effet, la liste doit être consultable par tous, mais les citoyens doivent être assurés qu'elle sera détruite au bout d'un certain temps.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 7 modifié.

Article 8 : *Modalités d'application de la procédure de recueil des soutiens*

La Commission adopte les deux amendements identiques : CL 30 du rapporteur et CL 2 de M. Jacques Valax.

Puis elle adopte l'article 8 modifié.

Chapitre III – Dispositions relatives à la procédure référendaire

Article 9 : *Examen par le Parlement de la proposition de loi et soumission à référendum par le Président de la République*

La Commission adopte l'amendement de précision CL 31 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CL 32 du rapporteur.

M. le rapporteur. Aux termes du projet de loi organique, la proposition de loi doit faire l'objet d'« au moins une lecture par chacune des deux assemblées dans un délai de douze mois ». Or l'article 11 de la Constitution et son article 45 parlent, non de « lecture », mais d'« examen ». Je propose donc, ne serait-ce que par cohérence rédactionnelle, de substituer aux mots : « fait l'objet d'au moins une lecture » les mots : « été examinée au moins une fois ».

Quant au fond, il serait souhaitable en pratique que l'examen aille plus loin qu'une simple lecture. Un réel examen de fond suppose une délibération, au-delà d'une simple présentation qui se solderait, par exemple, par l'adoption d'une motion de rejet préalable. En d'autres termes, il s'agira d'éviter le recours à des procédures permettant d'écarter trop facilement l'hypothèse référendaire.

M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés. Le Gouvernement est favorable à l'idée d'« examen », mais quelle que soit la nature de cet examen, et peut-être pas dans l'acception aussi précise que celle indiquée par le rapporteur.

M. Dominique Perben. L'examen implique-t-il un vote ? Si tel est le cas, cela peut entraîner une contradiction manifeste entre la position du Parlement et celle du peuple. S'il s'agit d'un débat qui éclaire l'opinion publique, c'est très bien ; mais s'il s'agit d'un vote, après lequel on demandera au peuple s'il est d'accord ou non, cela modifie l'idée même de référendum d'initiative populaire.

M. le rapporteur. Il n'est pas impensable qu'au cours de son examen au Parlement, la proposition de loi soit adoptée ! Le texte ne fera l'objet d'un référendum que si le délai n'est pas respecté. Simplement, le référendum doit porter sur le texte initial de la proposition de loi tel qu'il a été soumis au Conseil constitutionnel : cela confirme que le texte peut être examiné et, le cas échéant, modifié par l'une ou l'autre des assemblées, ou par les deux. Si l'examen n'a pas abouti dans le délai imparti, le texte initial sera soumis à référendum, mais rien n'empêche le Parlement de mener l'examen à son terme et, dans les douze mois, d'adopter la proposition de loi, en la modifiant le cas échéant.

M. le garde des Sceaux. La procédure est relativement complexe. Certes, le référendum est d'initiative partagée, mais il s'agit d'abord de permettre au peuple de demander l'inscription d'un texte à l'ordre du jour du Parlement. Si celui-ci n'en a rien fait au bout d'un an, le Président de la République a compétence liée et doit organiser un référendum.

L'article 45 de la Constitution parle d'examen et nous sommes d'accord pour reprendre le terme. Mais il implique une décision du Parlement, sans quoi le texte n'a plus de sens.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il faut un vote ; mais ce vote peut ne porter que sur une motion.

M. le garde des Sceaux. Absolument : c'est le droit commun.

M. le rapporteur. Monsieur Perben, que l'on parle de lecture ou d'examen, il ne s'agit pas d'un débat parlementaire préalable à la soumission du texte au peuple par voie de référendum. L'examen peut aller jusqu'à la modification du texte, sans quoi on ne préciserait pas que le texte soumis au référendum est le texte initial sans modification. Il peut cesser dès l'adoption d'une motion de procédure, ou aller plus loin.

Je proposerai, par ailleurs, dans l'amendement CL 37 que le texte soit transmis à la seconde chambre si la première l'a rejeté – que ce soit en adoptant une motion de procédure ou à l'issue d'un examen complet –, de sorte que le texte ait été examiné par l'ensemble du Parlement avant d'être éventuellement soumis au référendum par le Président de la République.

La Commission adopte l'amendement CL 32.

Puis elle **adopte** successivement les amendements CL 33, CL 34, CL 35, CL 36 et CL 37 du rapporteur.

Elle **adopte** l'article 9 **modifié**.

Chapitre IV - Dispositions relatives à la commission de contrôle

Article 10 : Composition de la commission de contrôle

La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 38 du rapporteur.

Elle **adopte** ensuite l'article 10 **modifié**.

Article 11 : Durée des fonctions, renouvellement et remplacement des membres de la commission de contrôle

La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 39, CL 40 et CL 41 du rapporteur.

Elle **adopte** l'article 11 **modifié**.

Article 12 : Statut des membres de la commission de contrôle

La Commission **adopte** successivement les deux amendements rédactionnels CL 42 et CL 43 du rapporteur.

Puis elle **adopte** l'article 12 **modifié**.

Article 13 : Suspension du mandat des membres de la commission de contrôle

La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 44 et CL 45 du rapporteur.

Elle **adopte** ensuite l'article 13 **modifié**.

Article additionnel après l'article 13 : Secret des travaux de la commission de contrôle et devoir de réserve de ses membres

La Commission examine l'amendement CL 46 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préserver tant le secret des délibérations et des votes que la neutralité des membres de la commission.

La Commission **adopte** l'amendement.

Article additionnel après l'article 13 : Modalités de délibération de la commission de contrôle

Elle examine ensuite l'amendement CL 47 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement précise les modalités de délibération de la commission.

La Commission adopte l'amendement.

Article 14 : *Assistance de la commission de contrôle*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 48, CL 49 et CL 50 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 14 **modifié**.*

Article 15 : *Prérogatives de la commission de contrôle*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 51, CL 52 et CL 53 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 15 **modifié**.*

Article 16 : *Début de la procédure devant la commission de contrôle*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 54 et CL 55 rectifié du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 16 **modifié**.*

Article 17 : *Réclamations portées devant la commission de contrôle*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 56 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 57 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à allonger de cinq jours le délai au cours duquel les électeurs peuvent présenter une réclamation devant la commission de contrôle. Il s'agit de garantir la possibilité de présenter une telle réclamation contre des soutiens qui seraient apportés à la fin de la période de recueil de trois mois.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL 58 du rapporteur.*

La Commission en vient à l'amendement CL 60 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit cette fois d'allonger de cinq jours le délai pendant lequel les électeurs peuvent contester devant le Conseil constitutionnel les décisions de la commission de contrôle.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 17 **modifié**.*

Article 18 : *Fin de la procédure devant la commission de contrôle*

*La Commission **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CL 61, l'amendement de coordination CL 62 et l'amendement rédactionnel CL 63, tous trois du rapporteur.*

Elle **adopte** ensuite l'article 18 **modifié**.

Article 19 : Règlement intérieur de la commission de contrôle

La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 64 et CL 65 du rapporteur.

Puis elle **adopte** l'article 19 **modifié**.

Article 20 : Entrée en vigueur de la loi organique

La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 66 du rapporteur.

Puis elle **adopte** l'article 20 **modifié**.

M. Claude Goasguen. Ce projet de loi organique ne fait que confirmer les réserves les plus extrêmes que j'avais exprimées à l'encontre de ces dispositions à l'occasion de la révision constitutionnelle. En instaurant des verrous supplémentaires, il referme l'espérance ouverte par une réforme constitutionnelle que je n'avais personnellement votée que par solidarité : il s'agit d'un mauvais dispositif plaqué sur la Constitution de la V^e République. C'est la raison pour laquelle je m'abstiendrai.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je partage vos réserves, le ministre ayant précisé cependant de manière éclairante qu'il s'agissait, non pas d'un référendum d'initiative populaire, mais d'un moyen pour les électeurs de peser sur l'ordre du jour du Parlement.

M. Philippe Gosselin. C'est en quelque sorte un droit de pétition.

La Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi organique **modifié**.

*

* *

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution (n° 3073).

Article 1^{er} : Peines principales applicables en cas de violation des dispositions encadrant la procédure de recueil des soutiens des électeurs

La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 1, CL 2 et CL 3, ainsi que l'amendement CL 4 de conséquence et l'amendement rédactionnel CL 6, tous du rapporteur.

Elle est ensuite saisie des amendements CL 7, CL 8, CL 9 et CL 10 du rapporteur.

M. le rapporteur. Ces amendements tendent à aligner les peines applicables au fait d'influencer un électeur en vue d'un soutien à une initiative référendaire sur celles prévues par le code électoral pour sanctionner le fait d'influencer un électeur en vue d'un vote. Il serait curieux de sanctionner deux fois plus durement la même infraction lorsqu'elle tend à s'assurer un soutien à une initiative référendaire que lorsqu'elle vise à s'assurer un vote.

La Commission **adopte** successivement les quatre amendements.

Elle **adopte** ensuite l'amendement CL 5 du rapporteur.

La Commission **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.

Article 2 : Peines complémentaires applicables en cas de violation des dispositions encadrant la procédure de recueil des soutiens des électeurs

La Commission **adopte** les amendements rédactionnels CL 11 et CL 12 du rapporteur.

Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.

Article 3 : Statut des traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la procédure de recueil des soutiens des électeurs

La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 13 du rapporteur.

Elle **adopte** ensuite l'article 3 **modifié**.

Article additionnel après l'article 3 : Consultation du Conseil d'État sur une proposition de loi faisant l'objet d'une initiative référendaire

La Commission examine l'amendement CL 14 du rapporteur portant article additionnel après l'article 3.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à prévenir toute interférence entre l'intervention *a priori* du Conseil constitutionnel et l'éventuelle consultation du Conseil d'État, en prévoyant qu'une fois qu'une proposition de loi aura fait l'objet d'une initiative référendaire, le Conseil d'État ne pourra pas en être saisi sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel est, en effet, chargé d'examiner la recevabilité de l'initiative référendaire et la constitutionnalité de la proposition de loi. Un conflit d'interprétation entre ces deux autorités poserait en effet des problèmes insolubles.

La Commission **adopte** l'amendement.

Article 4 : Entrée en vigueur de la loi

La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.

Elle **adopte** ensuite l'ensemble du projet de loi **modifié**.

Amendements examinés par la Commission

(PROJET DE LOI ORGANIQUE)

Amendement CL1 présenté par M. Valax et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 4

Rédiger ainsi l'alinéa 1 :

« Les électeurs apportent, par tous moyens, leur soutien à l'initiative. »

Amendement CL2 présenté par M. Valax et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 8

Supprimer l'alinéa 2.

Amendement CL3 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 7, après le mot : « initiative », insérer le mot : « référendaire ».

Amendement CL4 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 7, après le mot : « par », insérer les mots : « au moins ».

Amendement CL5 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 8, substituer aux mots : « par le troisième et par le », les mots : « aux troisième et ».

Amendement CL6 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À la fin des alinéas 10 et 12, supprimer les mots : « de la République française ».

Amendement CL7 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À la première phrase de l'alinéa 12, après les mots : « soutien d' », insérer les mots : « au moins ».

Amendement CL8 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À la dernière phrase de l'alinéa 12, après le mot : « décision », insérer les mots : « , qui intervient dans un délai d'un mois à compter de cette transmission, ».

Amendement CL9 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 15, après le mot : « intérieur », insérer les mots : « du Conseil constitutionnel ».

Amendement CL10 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 16, substituer aux mots : « personnes mentionnées », les mots : « rapporteurs adjoints mentionnés ».

Amendement CL11 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 16, substituer au mot : « audit », les mots : « au présent ».

Amendement CL12 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 2

Après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL13 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 2

Substituer aux mots : « au titre », les mots : « en application ».

Amendement CL14 rectifié présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

À la dernière phrase de l'alinéa 1, substituer aux mots : « soixante jours », les mots : « deux mois ».

Amendement CL15 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

À l'alinéa 3, substituer au mot : « déclaration », le mot : « décision ».

Amendement CL16 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « ne peut, en tout état de cause, pas commencer avant », le mot : « débute ».

Amendement CL17 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

Après le mot : « suit », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 : « le déroulement des dernières élections prévues ou intervenues. »

Amendement CL18 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

À l'alinéa 4, après le mot : « nationale », insérer les mots : « , de vacance de la présidence de la République ».

Amendement CL19 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

Compléter l'alinéa 4 par la phrase suivante :

« Cette période reprend à compter du premier jour du deuxième mois qui suit le déroulement des élections. »

Amendement CL20 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 4

À l'alinéa 1, après le mot : « électeurs », insérer les mots : « , au sens de l'article L. 2 du code électoral, ».

Amendement CL21 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 4

À l'alinéa 1, après le mot : « initiative », insérer le mot : « référendaire ».

Amendement CL22 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 4

Après le mot : « aux », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 : « seules fins définies par la présente loi organique. »

Amendement CL23 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 5

Après le mot : « accès », insérer les mots : « à un service de communication au public en ligne ».

Amendement CL24 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 5

Après le mot : « initiative », insérer le mot : « référendaire ».

Amendement CL25 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 5

Après le mot : « communes », insérer les mots : « ayant la qualité de chef-lieu de canton ».

Amendement CL26 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 6

À l'alinéa 1, après le mot : « défavoriser », insérer les mots : « le recueil de soutiens à ».

Amendement CL27 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 6

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « dispositions précédentes », les mots : « trois premiers alinéas du présent article ».

Amendement CL28 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 7

Compléter la première phrase par les mots : « pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ».

Amendement CL29 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 7

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Le décret en Conseil d'État prévu au premier alinéa détermine également les conditions dans lesquelles la liste des soutiens apportés à une initiative référendaire peut être consultée par le public, ainsi que le délai au-delà duquel les données collectées dans le cadre de la procédure de recueil des soutiens sont détruites. »

Amendement CL30 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 8

Supprimer l'alinéa 2.

Amendement CL31 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Après le mot : « loi », insérer les mots : « faisant l'objet de l'initiative référendaire ».

Amendement CL32 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Substituer aux mots : « fait l'objet d'au moins une lecture », les mots : « été examinée au moins une fois ».

Amendement CL33 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Après le mot : « assemblées », insérer le mot : « parlementaires ».

Amendement CL34 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Supprimer les mots : « de la République française ».

Amendement CL35 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Après le mot : « constitutionnel », substituer au mot : « constatant », le mot : « déclarant ».

Amendement CL36 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Substituer aux mots : « d'un », les mots : « d'au moins un ».

Amendement CL37 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 9

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Pour l'application du premier alinéa, en cas de rejet de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée parlementaire saisie, cette dernière en avise la seconde assemblée et lui transmet le texte initial de la proposition de loi. »

Amendement CL38 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 10

À l'alinéa 1, substituer au mot : « prévue », le mot : « mentionnée ».

Amendement CL39 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 11

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL40 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 11

À l'alinéa 1, substituer au mot : « nommés », le mot : « élus ».

Amendement CL41 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 11

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « prévue au présent chapitre », les mots : « de contrôle élue ».

Amendement CL42 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 12

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL43 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 12

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « à caractère politique », les mots : « régi par le code électoral ».

Amendement CL44 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 13

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL45 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 13

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « des membres », les mots : « de ses membres ».

Amendement CL46 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Après l'article 13

Insérer l'article suivant :

« Les membres de la commission de contrôle s'abstiennent de révéler le contenu des débats, votes et documents de travail internes. Il en est de même de ses collaborateurs et des personnes invitées à prendre part à ses travaux.

« Les membres de la commission de contrôle ne prennent, à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de la commission. »

Amendement CL47 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Après l'article 13

Insérer l'article suivant :

« La commission ne peut délibérer que si quatre au moins de ses membres sont présents.

« Elle délibère à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. »

Amendement CL48 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 14

À l'alinéa 2, substituer au mot : « administratif », les mots : « les membres des juridictions administratives ».

Amendement CL49 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 14

À l'alinéa 2, substituer au mot : « missions », le mot : « fonctions ».

Amendement CL50 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 14

Compléter l'alinéa 2 par les mots : « à une initiative référendaire ».

Amendement CL51 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 15

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL52 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 15

À l'alinéa 2, substituer au mot : « commettre », le mot : « désigner ».

Amendement CL53 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 15

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « pour lui faire rapport », les mots : « en qualité de rapporteur ».

Amendement CL54 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 16

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL55 rectifié présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 16

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « déclarant que cette initiative satisfait aux dispositions de l'article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 », les mots : « mentionnée à l'article 45-3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée, déclarant que cette initiative satisfait aux dispositions de l'article 45-2 de la même ordonnance ».

Amendement CL56 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 17

À la première phrase de l'alinéa 1, après le mot : « soutiens », insérer les mots : « à l'initiative référendaire ».

Amendement CL57 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 17

À la première phrase de l'alinéa 1, après les mots : « recueil des soutiens », insérer les mots : « ou, à l'issue de celle-ci, dans le délai de cinq jours ».

Amendement CL58 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 17

À l'alinéa 2, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL60 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 17

Compléter l'alinéa 2 par les mots : « et au plus tard dans le délai de cinq jours suivant la transmission au Conseil constitutionnel du dossier prévue au premier alinéa de l'article 18 de la présente loi organique ».

Amendement CL61 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 18

À l'alinéa 1, après le mot : « soutiens », insérer les mots : « à l'initiative référendaire ».

Amendement CL62 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 18

À l'alinéa 4, après les mots : « les réclamations présentées », insérer les mots : « en application du premier alinéa de l'article 17 ».

Amendement CL63 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 18

À l'alinéa 6, supprimer les mots : « de la République française ».

Amendement CL64 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 19

À l'alinéa 1, après le mot : « commission », insérer les mots : « de contrôle ».

Amendement CL65 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 19

À l'alinéa 1, supprimer les mots : « de la République française ».

Amendement CL66 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 20

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « publication au *Journal officiel* de la République française », le mot : « promulgation ».

Amendement CL67 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 5, substituer au mot : « parlementaire », les mots : « membre du Parlement ».

Amendement CL68 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

Compléter l'alinéa 6 par les mots : « à compter de la transmission de l'initiative référendaire ».

(PROJET DE LOI)

Amendement CL1 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « ce fait » les mots : « cette usurpation ».

Amendement CL2 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

I. – À l'alinéa 2, substituer aux mots : « pour une personne participant à la même procédure » les mots : « dans le cadre de la même procédure ».

II. – En conséquence, supprimer les alinéas 6 et 7.

Amendement CL3 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « ces faits » les mots : « cette soustraction, cet ajout ou cette altération ».

Amendement CL4 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

Après l'alinéa 2, insérer l'alinéa suivant :

« Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende lorsque les faits mentionnés à l'alinéa précédent sont commis avec violence. »

Amendement CL5 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

Après l'alinéa 5, insérer l'alinéa suivant :

« IV *bis*. – Le fait, dans le cadre de la même procédure, de reproduire les données collectées par voie électronique à d'autres fins que celles de vérification et de contrôle, ou de tenter de commettre cette reproduction, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. »

Amendement CL6 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « violences, menaces ou contraintes » les mots : « menaces, violences, contraintes, abus d'autorité ou abus de pouvoir ».

Amendement CL7 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 3, substituer au mot : « cinq » le mot : « deux ».

Amendement CL8 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 3, substituer au montant : « 75 000 € » le montant : « 15 000 € ».

Amendement CL9 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 4, substituer au mot : « cinq » le mot : « deux ».

Amendement CL10 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 1^{er}

À l'alinéa 4, substituer au montant : « 75 000 € » le montant : « 15 000 € ».

Amendement CL11 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 2

À l'alinéa 2, substituer au mot : « par » la référence : « aux 1° et 2° de ».

Amendement CL12 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 2

À l'alinéa 3, substituer à la référence : « aux articles 131-35 et » les références : « à l'article 131-35 et au 9° de l'article ».

Amendement CL13 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Article 3

À l'alinéa 1, substituer au mot : « parlementaire » le mot : « référendaire ».

Amendement CL14 présenté par M. Geoffroy, rapporteur :

Après l'article 3

Insérer l'article suivant :

« L'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de la transmission d'une initiative référendaire au Conseil constitutionnel dans les conditions prévues à l'article 45-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, les trois premiers alinéas du présent article ne sont pas applicables à la proposition de loi sur laquelle porte cette initiative référendaire. »

La Commission examine ensuite, sur le rapport de M. Philippe Houillon, le projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution (n° 3071).

M. Philippe Houillon, rapporteur. Nous sommes saisis ce matin du projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution, et qui, me semble-t-il a fortement inspiré la proposition de loi organique adoptée hier par le Sénat.

L'enjeu de ce projet de loi organique est de déterminer les modalités de la procédure, nécessairement exceptionnelle, de mise en cause du chef de l'État devant la Haute Cour, celle-ci pouvant aboutir à sa destitution. Il s'agit de mettre en œuvre la révision constitutionnelle du 23 février 2007, qui a modifié l'article 68 de la Constitution et clarifié le statut juridique du Président de la République.

Ce projet de loi organique a été déposé à l'Assemblée nationale par le Gouvernement le 22 décembre 2010. En tant que rapporteur de ce texte, j'ai procédé à une série d'auditions : outre le vice-président du Conseil d'État, j'ai entendu plusieurs universitaires, dont certains avaient appartenu à la commission présidée par le professeur Pierre Avril. Les préconisations de cette commission ont inspiré très largement la révision constitutionnelle de 2007. J'ai enfin procédé à l'audition des représentants des groupes politiques de notre assemblée, en raison de l'importance de ce projet de loi organique, qui touche directement à l'équilibre institutionnel de la V^e République.

L'article 68 de la Constitution, tel que modifié en 2007, réaffirme le principe d'irresponsabilité du Président de la République pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Surtout, la réforme de 2007 précise la portée du principe d'inviolabilité provisoire dont bénéficie le chef de l'État pour les actes sans lien avec la fonction présidentielle. Ce principe d'inviolabilité avait en effet été l'objet d'interprétations divergentes de la part du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation à la fin des années 1990 et au début des années 2000.

Mais l'immunité constitutionnelle conférée au chef de l'État n'est pas sans limite. De ce point de vue, le constituant de 2007 a rénové les conditions dans lesquelles le Président de la République peut exceptionnellement être mis en cause. Il a abandonné la notion quelque peu vieillie de « haute trahison » et a mis fin aux ambiguïtés de la procédure, à moitié politique et à moitié pénale, de jugement par ce qui s'appelait alors la Haute Cour de justice. Le nouvel article 68 de la Constitution permet désormais au Parlement constitué en Haute Cour de destituer le chef de l'État « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ». La procédure retenue est totalement parlementaire et ne présente plus aucun caractère juridictionnel.

L'article 68 est relativement précis en ce qui concerne la saisine et le fonctionnement de la Haute Cour. Il prévoit en particulier que la mise en cause du Président doit faire l'objet d'un accord de la majorité des deux tiers des membres de chaque assemblée. Après quoi, la décision du Parlement réuni en Haute Cour intervient dans le mois suivant, à nouveau à la majorité des deux tiers de ses membres, à l'issue d'un vote à bulletins secrets.

S'agissant des autres éléments de procédure, l'article 68 confie au législateur organique le soin de fixer ses conditions d'application. C'est l'objet du projet de loi organique que nous examinons ce matin, dont je répète qu'il reprend très largement les recommandations formulées par la commission Avril en 2002.

Le projet de loi organique traite de deux phases de la procédure. Ses trois premiers articles définissent la procédure pouvant conduire à l'adoption par les deux assemblées d'une proposition de résolution visant à réunir la Haute Cour ; ses articles 4 à 7 définissent la procédure devant la Haute Cour, notamment en instituant une commission parlementaire chargée de réunir toutes les informations nécessaires aux travaux de la Haute Cour.

Je vous proposerai plusieurs amendements visant à améliorer ce texte.

Le sujet le plus important à mes yeux est le « filtrage » de la proposition de résolution, mission que l'article 2 du projet confie à la commission des Lois de la première assemblée saisie. Selon le texte du Gouvernement, la commission des Lois devrait s'assurer que la proposition « n'est pas dénuée de tout caractère sérieux. À défaut, la proposition ne peut être mise en discussion ». On comprend bien que cette disposition vise à éviter des mises en cause abusives du Président de la République. Cependant, outre qu'elle ne fait pas partie des recommandations du rapport de la commission Avril de 2002, elle est à la fois contestable sur le fond et discutable du point de vue constitutionnel.

C'est pourquoi je vous inviterai à supprimer ce filtrage par la commission des Lois et d'y substituer un simple contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution par le Bureau de l'assemblée concernée. Ce contrôle permettra d'éviter les mises en cause fantaisistes, qui n'entreraient pas dans le champ de l'article 68 de la Constitution.

En dehors de cette question centrale, je vous présenterai plusieurs autres amendements. Un amendement à l'article 1^{er} précise que la discussion de la proposition de résolution est limitée à une seule lecture par chambre, conséquence logique de l'absence de droit d'amendement. À l'article 2, je vous proposerai, comme le suggérait d'ailleurs la commission Avril, de prévoir un délai pour le vote de la proposition de résolution par la première assemblée saisie, sans empiéter sur les règles habituelles de fixation de l'ordre de jour.

À l'article 3, la seconde assemblée saisie est censée se prononcer dans les quinze jours qui suivent la transmission de la proposition de résolution, comme le prévoit explicitement l'article 68 de la Constitution. Mais ce délai peut être tenu en échec si la première assemblée adopte une proposition de résolution en toute fin de session. Sans pouvoir résoudre lui-même cette difficulté, le législateur organique pourrait à tout le moins prévoir que, dans une telle hypothèse, l'inscription à l'ordre de jour de la seconde assemblée intervient au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante.

Aux articles 4 et 5, je vous proposerai de fixer le nombre des membres du Bureau de la Haute Cour et de la commission chargée de préparer les travaux de la Haute Cour de façon que la composition de ces instances reflète la composition de chaque assemblée. Je me félicite que le Sénat se soit hier aligné sur mes propositions dans ce domaine.

Enfin, il est nécessaire de préciser, à l'article 6, que, en dehors de l'ensemble des parlementaires, pourront seuls participer aux débats de la Haute Cour le Président de la République, qui pourra se faire assister ou représenter, ainsi que le Premier ministre.

M. Noël Mamère. Il suffit de comparer ce projet de loi organique à la proposition de loi constitutionnelle que je vous présenterai tout à l'heure et qui vise à réformer la responsabilité civile et le statut pénal du chef de l'État et à supprimer la Cour de justice de la République, pour mesurer à quel point nos conceptions diffèrent s'agissant de

l'irresponsabilité du Président de la République. Il est vrai que nous étions très peu nombreux à contester la décision par laquelle le Conseil constitutionnel a posé le principe de l'immunité, pour ne pas dire de l'impunité, du chef de l'État.

Par ailleurs, ce projet de loi organique, qui doit assurer l'application de l'article 68 de la Constitution, arrive bien tardivement devant nous. Or, selon de nombreux spécialistes du droit constitutionnel, cette absence d'application vaut, non pas seulement irresponsabilité, mais impunité totale pour le chef de l'État actuel. Cette sanctuarisation du Président de la République est inacceptable dans une démocratie comme la nôtre : il est inacceptable que le chef d'un État de droit ne puisse pas répondre devant la justice d'actes antérieurs à sa prise de fonction ou détachables de l'exercice de sa fonction.

Je rappelle que, lorsqu'en 1974, M. Valéry Giscard d'Estaing, élu Président de la République, avait été cité par René Dumont, candidat écologiste à l'élection présidentielle, devant le tribunal correctionnel pour délit d'affichage illégal au cours de la campagne, les juges n'avaient pas décliné leur compétence pour juger des faits antérieurs à la prise de fonction du Président de la République. Je ne vois pas pourquoi cette jurisprudence est remise en cause depuis la décision du Conseil constitutionnel de 1999, notamment par la réforme constitutionnelle de 2007.

Nous proposerons par ailleurs la suppression de la Cour de justice de la République, dont chacun sait qu'il s'agit d'une juridiction d'exception, quel que soit le nom dont on l'habille. Il est anormal que les membres du Gouvernement ne soient pas des justiciables comme les autres.

En tout état de cause, il ne faut pas se bercer d'illusions : nous savons tous que cet article 68 ne pourra pas, de toute façon, entrer en application, notre assemblée suspendant ses travaux en février 2012.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il est en effet regrettable que ce texte, attendu depuis une proposition faite par Jacques Chirac en 2002 – le temps de la maturation, sans doute – nous soit soumis en fin de législature. Il est vrai que le sujet n'est pas simple, puisqu'il s'agit de rendre opérationnelle une procédure qui doit être exceptionnelle.

Sur le fond, le bizarre mécanisme mis en place en 2007 est contestable, notamment du fait de son caractère bâtard : il n'établit ni une responsabilité politique ni une responsabilité pénale, alors que certains des comportements les plus susceptibles de justifier une destitution du chef de l'État seraient sans aucun doute passibles d'une sanction pénale. La dissociation du caractère politique et du caractère pénal demeure donc parfaitement artificielle.

Même si les propos du rapporteur m'ont en partie rassuré, certaines dispositions restent à mes yeux contestables.

Ainsi, réserver l'initiative de l'engagement de la procédure à un dixième des parlementaires établit une différence injustifiée entre l'Assemblée et le Sénat. Conformément au souci du bicaméralisme qui anime l'ensemble du texte, il aurait été logique d'imposer la signature de soixante députés ou de soixante sénateurs.

Le filtrage des propositions de résolution par la commission des Lois constitue le point de clivage principal. Cette disposition n'a d'équivalent dans aucune autre procédure parlementaire. Cette solution n'a jamais été évoquée dans les débats parlementaires. Elle ne

figure pas dans le rapport Avril, qui propose à l'inverse une inscription de droit à l'ordre du jour de la proposition à compter du moment où elle est recevable. Elle ne figure pas davantage, monsieur le rapporteur, dans votre rapport préalable à la révision constitutionnelle de février 2007. Au moment de nous présenter le projet de révision, M. Pascal Clément, à l'époque garde des Sceaux, n'a jamais évoqué un tel dispositif, et on n'en trouve nulle trace dans l'intervention de Mme Alliot-Marie, garde des Sceaux, le 14 janvier 2010 lors de l'examen au Sénat de la proposition de loi du groupe socialiste relative à l'article 68.

Or l'étude d'impact du projet de loi organique prétend que cette novation vise à éviter que la procédure de destitution ne soit enclenchée de manière manifestement abusive. Certes, nous sommes tous convaincus qu'il est nécessaire de parer au risque de dévoiement de la procédure. C'est ce qui justifie, aux États-Unis, l'intervention préalable de la commission des affaires judiciaires de la Chambre des représentants. Mais ce risque n'existe pas dans le cas d'espèce, le seuil de majorité ayant été élevé, à l'initiative d'André Vallini, aux deux tiers des membres de chaque assemblée, alors que le projet de loi constitutionnelle avait repris la préconisation du rapport Avril de la majorité absolue. À l'époque, le rapporteur avait estimé que cet amendement constituait un « verrou sérieux » face au risque de dévoiement de la procédure. Le garde des Sceaux, quant à lui, s'était félicité de son adoption par ces mots : « il est important d'empêcher toute exploitation politicienne de la procédure ». Au Sénat, on avait estimé que ce seuil « offrait toutes les garanties nécessaires pour éviter un détournement à des fins partisans ». C'est aussi dans cette perspective que les délégations de vote ont été interdites.

En bref, on ne voit pas en quoi cette novation correspond à l'intention du constituant, alors que personne ne l'évoque au cours des débats constitutionnels de 2007, que ce soit à l'Assemblée, au Sénat ou lors du Congrès.

Il faut encore préciser que l'appréciation du « caractère sérieux » de la proposition par la commission des Lois sera inévitablement discrétionnaire, la plasticité d'un tel terme autorisant toutes les stratégies, tous les stratagèmes et toutes les dérives. Le mot a en outre un caractère profondément insultant pour les parlementaires. Il n'y a aucune raison pour que la majorité s'arroge un tel droit de veto.

En outre, la légitimité de la commission des Lois à exercer un tel filtrage est pour le moins contestable au regard de l'histoire de notre assemblée. À l'époque de la Haute Cour de justice, les articles 159 du règlement de l'Assemblée nationale et 86 de celui du Sénat faisaient intervenir le Bureau de l'Assemblée comme une instance plus appropriée, à la fois plus solennelle et plus adaptée, compte tenu de son rôle dans le fonctionnement de l'Assemblée.

L'exclusion du droit d'amendement à tous les stades de l'examen de la proposition de résolution est, selon l'étude d'impact, justifiée par l'objet même de la résolution et par l'exigence de célérité. Si l'argument de la contrainte temporelle ne paraît guère dirimant, d'autant que vous avez inventé le temps législatif programmé, il est vrai que cette restriction est acceptable s'agissant d'une procédure qui n'est pas législative.

Selon l'article 4, le Bureau de la Haute Cour est composé de façon paritaire de députés et de sénateurs, alors que le rapport Avril suggérait qu'il réunisse le Bureau de l'Assemblée nationale, qui compte 22 membres, et celui du Sénat, composé de 26 membres. Pourquoi cette différence ? Il faudra par ailleurs préciser que cette composition doit assurer la

représentation de tous les groupes parlementaires. Dans l'état actuel du texte, rien n'interdit à la majorité de s'y réserver l'intégralité des sièges.

Eu égard aux délais impartis à la Haute Cour pour se prononcer, la commission chargée de réunir toute l'information nécessaire à l'accomplissement de sa mission par la Haute Cour, sera l'acteur principal de la procédure. En effet, l'article 6 du projet de loi organique prévoit un délai incompressible de quarante-huit heures entre l'ouverture des débats et le vote. La remarque sur la composition du bureau de la Haute Cour vaut pour celle de la commission. L'article 5 du texte prévoit qu'elle sera composée à parité « de » – et non « des » – vice-présidents de l'Assemblée et du Sénat. Mais le projet de loi organique ne dit rien du mode de désignation du président et du rapporteur de cette commission. Pourquoi ne pas prévoir que l'une de ces deux fonctions revient de droit à un représentant du groupe dont serait membre le premier signataire de la proposition ?

M. le rapporteur. Une telle précision n'est pas du niveau de la loi organique !

M. Jean-Jacques Urvoas. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas proposé d'amendement à ce sujet.

Cette commission a en effet un rôle d'autant plus central que l'article 6 exclut toute audition de témoin devant la Haute Cour. Pouvez-vous, monsieur le garde des Sceaux, justifier cette exclusion d'une façon plus convaincante que ne le fait l'étude d'impact ?

Par ailleurs, l'article 5 dispose que la commission aura les mêmes pouvoirs qu'une commission d'enquête : cela inclut-il la possibilité de renoncer à sa constitution dans le cas où une action judiciaire est en cours ?

N'est-il pas souhaitable que l'article précise les pouvoirs de contrainte dont la commission dispose ?

Qu'en est-il du « secret défense » en cas de débat public devant la commission ou la Haute Cour ? Ne faudrait-il pas prévoir des restrictions telles que l'obligation du huis clos au cas où un tel secret serait évoqué, ou encore l'exclusion de certains documents couverts par un tel secret ?

La possibilité, introduite par l'article 6, pour le chef de l'État de se faire représenter lors des débats de la Haute Cour est pour le moins étonnante, dans la mesure où le Constituant a veillé à ne pas confondre la Haute Cour avec un tribunal. C'est une originalité, l'idée que le président puisse être « représenté » ne se trouvant nulle part dans la Constitution. C'est une curiosité, puisque l'engagement de la procédure de destitution vise des faits dont seul le président peut rendre compte puisqu'ils relèvent d'un manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat.

Je voudrais enfin évoquer la question du calendrier. Que se passerait-il si une assemblée adoptait une proposition de résolution le dernier jour de la session ? Comment assurer l'inscription de la proposition à l'ordre du jour de la seconde assemblée, qui doit se prononcer dans les quinze jours, alors que la tenue d'une session extraordinaire est laissée à la discrétion du Président de la République ? La Constitution ne prévoit pas la tenue d'une session de plein droit dans cette hypothèse.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur Urvoas ayant évoqué le secret de la défense nationale, je vous rappelle que la commission des Lois avait exprimé à l'unanimité

son opposition à l'extension de la protection du « secret défense » à des lieux entiers lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire en 2009. Statuant la semaine dernière sur une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a censuré, le 10 novembre 2011, la classification de lieux « secret défense », rejoignant ainsi notre position.

M. Dominique Perben. Dès que la commission Avril a rendu ses conclusions – j'étais alors garde des Sceaux – j'y ai vu un risque de transformation de notre régime politique. Il est indéniable que l'article 68 porte en germe l'évolution de nos institutions vers une responsabilité politique du Président de la République devant le Parlement. Il faudra veiller très scrupuleusement à ce que les procédures d'application de l'article 68 parent le plus possible aux risques de déstabilisation du régime par des majorités de circonstance.

M. François Bayrou. Je partage l'inquiétude de Dominique Perben quant au risque de dévoiement de cette procédure et de sa transformation en une mise en cause répétée du chef de l'État, qui s'avérerait particulièrement destructrice dans des périodes de tension. Si je ne doute pas du bien-fondé des arguments avancés à l'appui de cette réforme, il ne faudrait pas qu'elle se révèle dangereuse pour l'équilibre de nos institutions.

M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés. Il est vrai que la conciliation de l'article 67, qui garantit l'irresponsabilité politique du chef de l'État et son immunité judiciaire pendant la durée de son mandat, et l'article 68, qui prévoit une procédure de destitution du chef de l'État, soulève des problèmes complexes. C'est que cet article était une réponse à la décision de 1999 du Conseil constitutionnel, qui était peut-être un peu excessive dans sa formulation de l'inviolabilité du chef de l'État. Mais on peut s'interroger sur la nature juridique de cette sanction, qui n'est ni pénale, ni politique. De même, les termes de « Haute Cour » ne sont pas pertinents, sinon qu'ils permettent d'éviter celui de « congrès », qui risquait de nous faire tomber dans l'ornière évoquée par M. Perben.

Nous devons être attentifs à ne pas organiser une responsabilité politique, qui serait inconstitutionnelle, tout en assurant la possibilité d'une destitution, désormais inscrite dans la Constitution. C'est la raison pour laquelle je me rallie à la proposition du rapporteur de substituer à l'intervention de la commission des Lois, qui a déjà un caractère politique, un contrôle de recevabilité par le Bureau, afin d'éviter le dévoiement de la procédure.

M. François Bayrou. On n'éviterait pas, en revanche, le risque de l'effet désastreux dans l'opinion d'un filtrage politique des propositions de résolution par le Bureau de l'Assemblée nationale, sous l'œil des médias, la « vilaine » majorité quelle qu'elle soit serait perçue comme empêchant ainsi tout débat.

M. Jean-Jacques Urvoas. C'est pourquoi nous proposerons par voie d'amendement qu'un parlementaire ne puisse signer qu'une proposition de résolution au cours d'un mandat présidentiel. On pare ainsi au risque d'utilisation répétée de la procédure.

M. Claude Goasguen. Une fois n'est pas coutume, je suis favorable à la proposition de notre collègue Jean-Jacques Urvoas de limiter le nombre d'utilisations possibles de la procédure. On ne peut en effet écarter le risque de voir un scrutin proportionnel amener à l'Assemblée nationale des populistes sans vergogne. Ceux-ci auraient beau jeu de multiplier les procédures de destitution du Président de la République.

M. Noël Mamère. Des populistes sans vergogne, notre assemblée en compte déjà ! Il y a même un groupe de députés UMP qui s'appelle la Droite populaire.

M. Patrick Devedjian. Et ceux qui violent la loi pour faire le spectacle ?

M. Noël Mamère. Dois-je rappeler, monsieur Devedjian, que vous comptez parmi vos amis politiques des élus condamnés pour prévarication, dont certains siègent encore à l'Assemblée nationale ?

La proposition de loi que je vous présenterai tout à l'heure comporte un dispositif de filtrage des propositions de résolution par une commission. D'une façon plus générale, il y a des moyens de sortir de l'ambiguïté et de garantir une véritable impartialité aux yeux de nos concitoyens.

M. Jean-Paul Garraud. Ce texte, en réservant à l'autorité politique de tels pouvoirs, soulève de graves objections. Non seulement des majorités de circonstance pourraient détourner de son objet, mais ce pourrait être également le cas, dans le cadre des filtrages prévus, l'autorité politique qu'est le Bureau de l'Assemblée, puisqu'il est dirigé par la majorité en place.

De plus, ce texte ne peut-il aboutir à contrecarrer l'article 16 de la Constitution qui, prévoyant l'instauration d'un régime exceptionnel, prévoit de doter le Président de la République de multiples pouvoirs ? Le risque est qu'il permette de diriger des armes politiques contre le chef de l'État au moment où le pays a le plus besoin de son action.

Je le répète : réserver à l'autorité politique des pouvoirs qui peuvent contrecarrer l'action du Président de la République en cas de circonstances exceptionnelles ne manquera pas de provoquer un choc frontal. Je ne veux pas que l'on coure un tel risque. Il faut laisser au Président de la République toute sa liberté d'action prévue à l'article 16 de la Constitution.

M. Claude Bodin. Avec ou sans populistes, le dispositif instauré me paraît dangereux, notamment dans le cadre d'une cohabitation puisque la majorité parlementaire aurait tout intérêt à harceler en permanence le Président de la République.

M. le rapporteur. Il s'agit d'un texte très sérieux, chacun a raison de le souligner. Je tiens toutefois à rappeler qu'en raison de l'existence de deux articles de la Constitution, l'article 67, sur l'immunité du chef de l'État, et l'article 68, sur la destitution de celui-ci en cas de manquement manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat, l'adoption d'une loi organique est nécessaire. Nous y sommes contraints par les dispositions même de l'article 68 de la Constitution.

Le projet de loi, en confiant à la commission des Lois le soin d'apprécier le sérieux de la proposition de résolution, comporte un risque constitutionnel. Nous sommes sur une ligne de crête. Il est donc nécessaire de prévoir un examen de la recevabilité de la proposition par un organe pluraliste représentant les différents groupes des deux assemblées. Nous avons préféré, après avoir consulté M. Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale, le Bureau à la Conférence des présidents. En effet, comme le projet de loi organique prévoit de motiver la proposition de résolution, il convient de préciser la nature de cette motivation et de confier à cet organe pluraliste qu'est le Bureau le soin de la vérifier au regard des exigences inscrites à l'article 1^{er} du projet de loi organique. En jugeant de la recevabilité de la proposition de résolution, le Bureau finira par établir une jurisprudence. Il n'y a donc pas matière à instaurer, comme le prévoit un amendement de M. Urvoas, un second filtre, qui consiste à limiter à une la possibilité, pour un parlementaire, d'être signataire d'une

proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour au cours d'un même mandat présidentiel.

Par ailleurs la Commission des lois, comme pour toute proposition de résolution, sera amenée à donner un avis qui, étant non bloquant, n'interdira aucunement la poursuite de la procédure, ce qui serait probablement contraire à la Constitution.

Ce système est équilibré et protecteur sans supprimer tout risque, notamment médiatique, à partir du moment où un dixième des députés ou des sénateurs signe une proposition de résolution.

Sur le plan intellectuel, il serait difficile d'interdire à un parlementaire de signer une proposition de résolution, alors que des événements rendent nécessaire une destitution, sous le prétexte qu'il en aurait déjà signé une tendant à cette fin. Du reste, cette limitation n'empêcherait rien du tout.

M. Claude Goasguen. Plusieurs limitations aux droits des parlementaires existent déjà !

M. Jean-Jacques Urvoas. Nous avons proposé la Conférence des présidents mais le Bureau de l'assemblée saisie nous va très bien, d'autant que c'était auparavant le Bureau qui, dans le cas de la Haute Cour de justice, vérifiait la validité de la démarche. L'important est que tous les groupes soient représentés. En revanche, le fait de limiter à une la possibilité pour chaque parlementaire, au cours d'un même mandat présidentiel, de signer une telle proposition de résolution apporterait une garantie supplémentaire. Ce dont, tous, nous nous méfions, ce n'est pas d'une destitution que les événements imposeraient, mais d'une initiative visant seulement à occuper l'espace médiatique. Restreindre la tentation par parlementaire nous semblerait donc préférable.

M. Dominique Raimbourg. Nous ne pouvons pas trouver de dispositif satisfaisant du fait que celui-ci se situe entre la procédure judiciaire et la procédure politique. Aussi, n'oublions pas le jugement suprême qu'est le vote final. La destitution suppose, de la part de ceux qui engagent la démarche, qu'ils soient certains de leur fait pour pouvoir gagner aux élections suivantes. Or on sait combien les électeurs sont sages et refusent l'agitation stérile : les auteurs d'un désordre institutionnel risqueraient de le payer aux élections suivantes. Il existe un juge suprême, certes aléatoire, mais ce risque relève de la démocratie.

Je le répète : on ne saurait trouver de procédure satisfaisante sur le plan juridique dans un domaine qui n'est pas strictement d'ordre juridique, d'autant que les actes manifestement graves qui peuvent être imputés au Président de la République ne sont pas définis. On est obligé de faire davantage confiance au processus démocratique qu'à la procédure judiciaire.

M. le rapporteur. Vous avez raison.

La Commission passe à l'examen des articles du projet de loi organique.

Article 1^{er} : *Modalités de dépôt et de discussion d'une proposition de résolution tendant à réunir la Haute Cour*

La Commission examine d'abord l'amendement CL 13 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser la nature de la motivation de la proposition de résolution en renvoyant au premier alinéa de l'article 68 de la Constitution.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL 6 de M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement reprend une proposition de la commission Avril préconisant qu'un membre du Parlement ne puisse être signataire que d'une seule proposition de réunion de la Haute Cour pendant le même mandat présidentiel.

M. le rapporteur. Nous avons hésité : en effet, l'examen de la recevabilité par le Bureau, que je propose par voie d'amendement, pourrait paraître suffisant. Votre proposition prévoit toutefois une sécurité supplémentaire. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. Claude Goasguen. Je voterai l'amendement.

Nous sommes dans un domaine particulier, ni pénal, ni politique, que Bonaparte, durant la discussion du code civil au Conseil d'État, appelait le « droit politique ». C'est une bonne formule.

Évitons les excès, toujours possibles dans le droit politique.

M. le garde des Sceaux. Je ne m'opposerai pas à cet amendement. Si la Commission l'adopte, le Gouvernement sera heureux de lui donner son accord.

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Puis elle examine l'amendement CL 14 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit que l'examen de la proposition de résolution ne peut faire l'objet que d'une lecture dans chaque assemblée, ce qui est cohérent avec le fait qu'elle ne puisse être amendée.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2 : *Examen de la proposition de résolution par les commissions parlementaires*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 15 du rapporteur et CL 7 de M. Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur. L'amendement CL 15 confie au Bureau de l'assemblée devant laquelle la proposition de résolution est présentée la vérification de sa recevabilité au regard des conditions posées à l'article 1^{er} du présent projet de loi organique, tel qu'il vient d'être modifié.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je salue l'avancée du rapporteur qui a accepté la suppression du filtre que constituait le fait, pour la commission des Lois, de décider du « caractère sérieux » de la proposition de résolution.

Pourquoi avoir toutefois conservé un examen de la proposition de résolution par la commission des Lois puisque les autres propositions de résolution ne sont pas étudiées par les commissions ? Pourquoi faire un cas particulier de cette seule catégorie de proposition de résolution ?

M. le rapporteur. Il ne s'agit pas d'un cas particulier : à l'exception de celles fondées sur l'article 34-1 de la Constitution, les propositions de résolution sont examinées par les commissions.

Cet examen se justifie d'autant plus que la première chambre saisie, l'Assemblée nationale ou le Sénat, sera amenée le cas échéant à voter sans aucune indication de quiconque. Que la commission des Lois, commission compétente *rationae materiae* et pluraliste, donne son avis est conforme à la procédure applicable devant l'Assemblée nationale et le Sénat.

M. Dominique Perben. Il me paraît très important qu'une commission qui, sur un tel sujet, peut travailler à huis clos, puisse donner son avis dans l'hémicycle.

Pourra-t-elle auditionner des personnalités ou entendre des témoins ? Si tel était le cas, l'avantage d'un travail fourni à huis clos par la commission serait réel.

M. le rapporteur. *A priori*, rien ne s'y opposerait.

M. Dominique Perben. Elle sera de toute façon tentée de le faire.

M. le rapporteur. Il n'existe aucun obstacle juridique à ce que la commission des Lois examine en détail, en amont, la proposition pour donner un avis éclairé, mais il faut savoir que le projet de loi organique prévoit qu'en cas de réunion de la Haute Cour, c'est-à-dire en aval, une commission *ad hoc* procédera au recueil de toutes les informations nécessaires aux travaux de la Haute cour, y compris sous la forme d'auditions.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je ne vois pas l'intérêt qu'il y a à demander son avis à la commission des Lois, mais l'important est que celle-ci ne puisse pas bloquer la proposition de résolution et l'engagement de la procédure de destitution.

Il est certain, comme l'a souligné M. Dominique Perben, que la commission des Lois ne se contentera pas de se réunir : elle approfondira le sujet.

M. le rapporteur. Il n'y aura aucun risque de « double instruction » puisque, comme je l'ai dit, l'avis de la commission des Lois intervient avant la décision de l'Assemblée nationale ou du Sénat sur la proposition de résolution. Cet avis n'est pas à confondre avec les travaux menés, après l'accord des deux assemblées à la réunion de la Haute Cour, par la commission *ad hoc* constituée à cet effet.

L'amendement prévoit également un délai d'inscription à l'ordre du jour de la première assemblée.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur Urvoas, retirez-vous l'amendement CL 7 ?

M. Jean-Jacques Urvoas. Le recours au Bureau de l'assemblée saisie me satisfait, mais il me semble préférable de fixer un délai, qui n'est pas prévu dans le projet de loi organique. C'est pourquoi je maintiens mon amendement.

M. le rapporteur. L'amendement CL 15 prévoit un délai pour l'examen de la proposition de résolution par la première assemblée saisie, sous une forme comparable aux dispositions adoptées hier au soir au Sénat.

Votre amendement prévoit un délai de six jours pour la réunion de la Conférence des présidents, alors que je ne propose aucun délai pour la réunion du Bureau, faisant confiance au président de l'assemblée saisie. Du reste, les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat pourront préciser ce délai.

Vous pouvez retirer votre amendement en toute quiétude.

M. René Dosière. Le dernier alinéa de l'amendement CL 15 ne répond pas à l'objection de M. Urvoas, pour le cas où l'adoption de la proposition de résolution interviendrait à la veille de la clôture de la session. Attendre la session suivante entraînerait un long délai...

M. le rapporteur. Nous examinerons à l'article 3 ce point, que le constituant n'a pas réglé.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je retire l'amendement CL 7.

L'amendement CL 7 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL 15 et l'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3 : *Examen de la proposition de résolution par la deuxième assemblée parlementaire*

La Commission examine l'amendement CL 16 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit qu'il revient à la commission des Lois de la deuxième assemblée saisie d'examiner au fond la proposition de résolution.

Il précise également que, lorsque la clôture de la session du Parlement fait obstacle à l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution, celle-ci intervient au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante.

Chacun sait en effet que la session extraordinaire est décidée par le Président de la République et qu'une loi organique ne saurait lui en imposer ni la convocation ni, *a fortiori*, l'ordre du jour, surtout si celui-ci a pour objet sa propre destitution.

Les mots « au plus tard » ne sont pas innocents : ils invitent le Président de la République à convoquer une session extraordinaire sans pouvoir l'y obliger.

Il est dommage que le constituant ait oublié, à l'article 68, l'éventualité d'un dépôt de proposition de résolution juste avant la clôture de la session. Le dispositif est insatisfaisant, j'en conviens, mais il est le seul possible sur le plan technique.

M. le président Jean-Luc Warsmann. N'oublions pas non plus l'article 48 de la Constitution sur la fixation de l'ordre du jour. Si le Gouvernement prévoit un ordre du jour différent pour le premier jour de la session ordinaire suivante, la loi organique ne saurait lui imposer de le modifier.

M. le garde des Sceaux. Il y a là un vrai problème car le pays vivra durant plusieurs mois dans l'incertitude d'une procédure pendante. J'avoue ne pas être très convaincu par le rapporteur sur ce point.

Il vaudrait mieux prévoir qu'à défaut du respect du délai de quinze jours, la procédure tombe, les parlementaires pouvant entamer une nouvelle procédure au début de la session ordinaire suivante.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Certes, mais la Commission a adopté un amendement limitant à une la possibilité pour un parlementaire d'être signataire d'une telle proposition au cours du même mandat présidentiel.

Nous sommes dans un exercice difficile d'application d'une disposition constitutionnelle.

M. le rapporteur. Ce n'est évidemment pas l'amendement, mais la rédaction de l'article 68 qui crée cette difficulté en ne prévoyant pas cette éventualité.

M. le garde des Sceaux. Je le sais bien.

M. le rapporteur. Je ne suis pas certain que la meilleure solution serait de prévoir la caducité de plein droit de la procédure si la seconde assemblée ne pouvait pas être saisie, dans le délai constitutionnel, de la proposition de la résolution en raison de la clôture de la session.

M. le garde des Sceaux. Ma proposition n'est peut-être pas très réaliste, mais il ne faudrait pas qu'à chaque fin de session une des deux assemblées vote une proposition de résolution qui resterait pendante jusqu'à la session ordinaire suivante.

Il faut trouver une solution acceptable par tous pour que les institutions fonctionnent.

M. le rapporteur. La loi organique sera envoyée au Conseil constitutionnel, qui lira nos débats. Il nous éclairera sur cette lacune du texte constitutionnel, quitte à ce qu'il se range à votre proposition, monsieur le garde des Sceaux.

M. le garde des Sceaux. Je suis d'accord avec vous, monsieur le rapporteur.

M. René Dosière. Alors que nous voulons éviter les manœuvres, n'est-ce pas les favoriser que de permettre l'éventualité d'une procédure de destitution pendante durant trois mois ?

M. le rapporteur. Je ne sais si le mot « manœuvres » est approprié alors même que la proposition de résolution aura dû être adoptée par la première assemblée : peut-on supposer que les deux tiers des membres de cette assemblée se prêteront à une « manœuvre » ?

M. Jean-Jacques Urvoas. Il serait peut-être préférable de rendre impossible quinze jours avant la clôture de la session l'engagement d'une procédure de destitution.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL 8 de M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement précise que le vote des assemblées fait l'objet d'un scrutin public. La disposition est prévue dans le règlement de l'Assemblée nationale mais elle ne l'est pas dans celui du Sénat.

M. le rapporteur. Avis défavorable : cet amendement est superflu puisque la disposition est déjà prévue à l'article 65 du règlement de notre assemblée.

Le Sénat ne fera, je suppose, aucune difficulté pour rendre public le scrutin.

M. René Dosière. Une telle proposition de résolution est suffisamment grave pour que chaque parlementaire assume ses responsabilités.

Le seul précédent, me semble-t-il, est la destitution de Louis Capet, chef de l'État, par la Convention : elle a fait l'objet d'un vote public.

M. le rapporteur. Nous sommes tous d'accord, mais laissons le Sénat le préciser pour ce qui le concerne.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

Article additionnel après l'article 3 : *Conséquence du rejet de la proposition de résolution par l'une des deux assemblées*

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL 9 de M. Jean-Jacques Urvoas portant article additionnel après l'article 3.

Article 4 : *Composition et fonctions du Bureau de la Haute Cour*

La Commission est saisie de l'amendement CL 10 de M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je retire cet amendement.

L'amendement CL 10 est retiré.

Puis la Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 17 du rapporteur et CL 1 de M. Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur. L'amendement CL 17 vise à préciser la composition du Bureau de la Haute Cour et à fixer le nombre de ses membres.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur Urvoas, vous ralliez-vous à l'amendement du rapporteur en retirant l'amendement CL 1 ?

M. le rapporteur. D'autant que la rédaction de notre amendement est plus démocratique que la vôtre, puisqu'elle précise que le Bureau de la Haute Cour doit s'efforcer « de reproduire la configuration politique de chaque assemblée ».

M. Jean-Jacques Urvoas. J'avais noté que vous repreniez l'article 10 de notre Règlement.

Je me rallie à votre amendement et retire l'amendement CL 1.

L'amendement CL 1 est retiré.

M. Guy Geoffroy. Monsieur le rapporteur, pourquoi vous arrêter en chemin et ne pas préciser, plutôt qu'« en s'efforçant de reproduire », « en reproduisant », tout simplement ?

M. le rapporteur. C'est la rédaction qui figure dans les articles du Règlement.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je tiens à rappeler que la majorité n'avait pas voté notre amendement qui proposait exactement la même rédaction que celle évoquée par M. Guy Geoffroy lors du débat sur le Règlement de notre assemblée.

La Commission adopte l'amendement CL 17.

Puis elle adopte l'article 4 modifié.

Article 5 : *Composition et fonctions de la commission parlementaire chargée de réunir les informations nécessaires aux travaux de la Haute Cour*

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL 3 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Elle en vient à l'amendement CL 18 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser le nombre de vice-présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat composant la commission chargée de préparer les travaux de la Haute Cour.

La Commission adopte l'amendement.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte l'amendement rédactionnel CL 2 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Elle adopte ensuite successivement les amendements du rapporteur CL 19, CL 20, CL 21, CL 22 et CL 23.

En conséquence, l'amendement CL 5 de M. Jean-Jacques Urvoas n'a plus d'objet.

La Commission adopte l'article 5 modifié.

Article 6 : *Débats et décision de la Haute Cour*

La Commission examine l'amendement CL 24 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'article 6 permet au Gouvernement, c'est-à-dire à plusieurs ministres, de prendre part aux débats de la Haute Cour. Cet amendement prévoit que seul le Premier ministre peut s'exprimer devant elle.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de précision CL 25 du rapporteur.

Elle rejette ensuite, suivant l'avis défavorable du rapporteur, l'amendement CL 4 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Elle est saisie de l'amendement CL 26 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement introduit la possibilité pour le Président de la République de se faire assister devant la Haute Cour.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 11 de M. Jean-Jacques Urvoas.*

*Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Article 7 (ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959) : *Abrogation de l'ordonnance de 1959 sur la Haute Cour de justice*

*La Commission **adopte** l'article 7 **sans modification**.*

M. Yves Nicolin. Monsieur le président, après notre débat, je continue de penser que ce texte est dangereux et mal rédigé. C'est pourquoi, en dépit des améliorations que lui a apportées le rapporteur, je ne le voterai pas.

M. Jean-Pierre Schosteck. Ce texte ouvre une boîte de Pandore dont on peut craindre le pire. Je tiens à saluer le travail du rapporteur, qui a tenté de l'améliorer. Il n'en demeure pas moins que je ne saurais voter un texte qui me met mal à l'aise.

M. le garde des Sceaux. Le projet de loi organique ne fait qu'appliquer la décision du constituant.

M. Yves Nicolin. Vous avez raison, monsieur le garde des Sceaux, mais un député reste libre de son vote en commission, même dans ce cas de figure.

*La Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi organique **modifié**.*

*

* *

Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 présenté par M. Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 4

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« Le bureau de la Haute Cour est composé de vingt-deux membres désignés, en leur sein et en nombre égal, par le bureau de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat. »

Amendement CL2 présenté par M. Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 5

À l'alinéa 1, substituer au mot : « réunir » le mot : « recueillir ».

Amendement CL3 présenté par M. Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 5

Rédiger ainsi le début de l'alinéa 1 :

« Une commission constituée de douze membres élus, selon la représentation proportionnelle au plus fort reste des groupes parlementaires, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement total ou partiel de ces assemblées est chargée... (*le reste sans changement*). »

Amendement CL4 présenté par M. Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 6

Rédiger ainsi la seconde phrase de l'alinéa 3 :

« Le Président de la République ou son conseil peut prendre ou reprendre la parole en dernier avant la clôture des débats. »

Amendement CL5 présenté par M. Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 5

À la seconde phrase de l'alinéa 3, supprimer les mots : « ou représenter ».

Amendement CL6 présenté par M. Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1^{er}

Après l'alinéa 2, insérer l'alinéa suivant :

« Un député ou un sénateur ne peut être signataire de plus d'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour au cours du même mandat présidentiel. »

Amendement CL7 présenté par M. Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 2

Rédiger ainsi cet article :

« La Conférence des présidents de l'assemblée concernée se réunit dans un délai de six jours à compter du dépôt sur le bureau de celle-ci de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour.

« Si la proposition de résolution satisfait aux conditions de recevabilité, elle est inscrite de droit à l'ordre du jour de l'assemblée concernée dans un délai qui ne peut excéder quinze jours à compter du dépôt de cette proposition. »

Amendement CL8 présenté par M. Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 3

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Le vote des assemblées sur la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour fait l'objet d'un scrutin public. »

Amendement CL9 présenté par M. Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 3

Insérer l'article suivant :

« Le rejet de la proposition de résolution par l'une des deux assemblées met un terme à la procédure. »

Amendement CL10 présenté par M. Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 4

Avant l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

« Le président de l'Assemblée nationale préside la Haute Cour. »

Amendement CL11 présenté par M. Urvoas et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 6

Rédiger ainsi l'alinéa 4 :

« Les conditions de déroulement du débat et du vote sont fixées par le bureau de la Haute Cour. »

Amendement CL13 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 1^{er}

Après la première phrase de l'alinéa 2, insérer la phrase suivante :

« Elle justifie des motifs susceptibles de caractériser un manquement au sens du premier alinéa de l'article 68 de la Constitution. »

Amendement CL14 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 1^{er}

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« L'examen de la proposition de résolution ne peut faire l'objet de plus d'une lecture dans chaque assemblée. »

Amendement CL15 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 2

Rédiger ainsi cet article :

« Le Bureau de l'assemblée devant laquelle la proposition de résolution a été déposée vérifie sa recevabilité au regard des conditions posées à l'article 1^{er}.

« Si le Bureau constate que ces conditions ne sont pas réunies, la proposition de résolution ne peut être mise en discussion.

« Si le Bureau constate que ces conditions sont réunies, la proposition de résolution est envoyée pour examen à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles, qui conclut à son adoption ou à son rejet. Sans préjudice des dispositions de l'article 48 de la Constitution, la proposition de résolution est inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée, au plus tard le treizième jour suivant les conclusions de la commission. Le vote intervient au plus tard le quinzième jour.

« Lorsque la clôture de la session du Parlement fait obstacle à l'application des deux dernières phrases de l'avant-dernier alinéa, l'inscription à l'ordre du jour intervient au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante. »

Amendement CL16 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 3

I. – Substituer aux deux dernières phrases la phrase suivante :

« Elle est envoyée pour examen à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles, qui conclut à son adoption ou à son rejet. »

II. – Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« La proposition de résolution est inscrite de droit à l'ordre du jour de l'assemblée, au plus tard le treizième jour suivant sa transmission. Le vote intervient de droit, au plus tard le quinzième jour.

« Lorsque la clôture de la session du Parlement fait obstacle à l'application du deuxième alinéa, l'inscription à l'ordre du jour intervient au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante. »

Amendement CL17 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 4

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« Le Bureau de la Haute Cour est composé de vingt-deux membres désignés, en leur sein et en nombre égal, par le Bureau de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat, en s'efforçant de reproduire la configuration politique de chaque assemblée. »

Amendement CL18 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 5

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « , en nombre égal, de vice-présidents de l'Assemblée nationale et » les mots : « de six vice-présidents de l'Assemblée nationale et de six vice-présidents ».

Amendement CL19 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 5

Compléter l'alinéa 1 par la phrase suivante :

« La composition de la commission s'efforce de reproduire la configuration politique de chaque assemblée. »

Amendement CL20 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 5

À l'alinéa 2, supprimer les mots : « , à cet effet, ».

Amendement CL21 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 5

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « par les dispositions régissant le » les mots : « aux II à IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au ».

Amendement CL22 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 5

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « par le » le mot : « au ».

Amendement CL23 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 5

Rédiger ainsi l'alinéa 3 :

« Sur sa demande, le Président de la République ou son représentant est entendu par la commission. Il peut se faire assister par toute personne de son choix. »

Amendement CL24 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 6

À l'alinéa 2, substituer au mot : « Gouvernement » les mots : « Premier ministre ».

Amendement CL25 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 6

Compléter la première phrase de l'alinéa 3 par les mots : « , dans des conditions fixées par le Bureau de la Haute Cour ».

Amendement CL26 présenté par M. Houillon, rapporteur :

Article 6

I. – Après l'alinéa 3, insérer l'alinéa suivant :

« Pour l'application des deuxième et troisième alinéas, le Président de la République peut, à tout moment, se faire assister ou représenter par toute personne de son choix. »

II. – En conséquence, aux alinéas 2 et 3, supprimer les mots : « ou son représentant ».

Enfin, la Commission examine, sur le rapport de M. Noël Mamère, 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 (n° 3817).

M. Noël Mamère, rapporteur. Cette proposition de loi constitutionnelle a un double objet. En premier lieu, elle met fin au principe de l'inviolabilité temporaire du Président de la République pendant l'exercice de son mandat, tel qu'il a été consacré par la jurisprudence *Breisacher* de 2001 de la Cour de cassation et la révision constitutionnelle du 23 février 2007. En second lieu, elle entend faire des membres du Gouvernement des justiciables ordinaires en supprimant à cette fin le privilège de juridiction – la Cour de justice de la République – qui leur permet aujourd'hui d'être jugés par des parlementaires – qui sont en réalité leurs pairs – pour des infractions de droit commun commises dans l'exercice de leurs fonctions.

S'agissant tout d'abord de la responsabilité civile et pénale du chef de l'État, le texte qui vous est soumis entend remédier aux lacunes de la révision constitutionnelle du 23 février 2007. En effet, cette dernière présente l'inconvénient, en consacrant la jurisprudence *Breisacher* de la Cour de cassation, de maintenir une immunité temporaire du Président de la République : ses actes, dès lors qu'ils sont antérieurs ou extérieurs à ses fonctions, ne peuvent en aucun cas faire l'objet de poursuites devant les juridictions ordinaires civiles ou pénales pendant toute la durée de son mandat.

Les instances et procédures ne pouvant être reprises ou engagées contre le président à l'expiration de son mandat qu'à l'issue d'un délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions, les faits sont jugés bien des années après la commission des faits. De tels délais de jugement sont trop longs au regard des exigences posées, en matière de droit à un procès équitable, par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le procès de M. Jacques Chirac en est la regrettable illustration : c'est une sorte de déni de justice que de statuer en 2011 sur des faits commis il y a plus de vingt ans !

Cette situation est l'une des conséquences inacceptables de l'« injusticiabilité » du chef de l'État, qui s'étend également à des affaires civiles assez triviales. Comme l'a rappelé M. Robert Badinter, la révision constitutionnelle de 2007 a placé le Président de la République « sous globe » au regard des actions civiles qui peuvent être légitimement intentées contre lui. Ainsi, l'épouse du Président de la République serait la seule Française à ne pas pouvoir divorcer pendant cinq, voire dix ans, à moins que son mari n'y consente. Si le chef de l'État avait eu un enfant illégitime, ce dernier serait le seul enfant illégitime de France qui ne pourrait pas saisir le juge pour obtenir une reconnaissance de paternité. Ces points ont été largement débattus lors de la révision constitutionnelle de 2007 et je ne fais ici que reprendre les arguments du grand juriste qu'est M. Robert Badinter.

Comment faire reconnaître ses droits face à un Président de la République inatteignable judiciairement ? Comment des individus ordinaires peuvent-ils voir réparer les préjudices civils qu'ils ont subis du fait du Président de la République, comme un défaut de paiement de loyer ? On peut légitimement se demander à quel titre on pourrait déroger au principe fondamental du code civil, qui s'applique depuis Napoléon, en vertu duquel tous les Français sont égaux devant la loi civile.

Comme tout le monde, nous souhaitons protéger la Présidence de la République, mais non le Président lui-même pour des actes civils. Les victimes lésées par un dommage causé par le chef de l'État doivent pouvoir obtenir réparation, et dans un délai raisonnable. Qui peut réellement s'opposer, au sein de notre Commission, à une idée aussi simple, destinée à mieux protéger les victimes ? Du reste, toutes les lois proposées par l'actuel gouvernement et sa majorité depuis l'élection du Président de la République ne se réclament-elles pas précisément de la protection des victimes ?

Être « injusticiable », c'est aussi ne pas pouvoir se défendre véritablement devant la justice. En réalité, l'inviolabilité judiciaire du chef de l'État pendant la durée de son mandat ne protège en rien la dignité de sa fonction ; elle risque même, au contraire, d'aggraver les soupçons contre son titulaire et de laisser libre cours au tribunal de la rumeur. L'immense avantage d'une procédure judiciaire est qu'elle est contradictoire et publique. Les propos tenus ne s'adressent pas au grand public, mais au magistrat qui écoute. Son jugement intervient à la fin du débat, afin de faire la part du vrai et du faux. Il est à même de refouler les actions abusives et de condamner à des dommages et intérêts les plaideurs mal fondés. Cela n'est pas possible face à une campagne de ragots ou de rumeurs. Par conséquent, il est aussi de l'intérêt du Président de la République que ces affaires-là puissent, le cas échéant, aller en justice.

Afin de remédier à cette situation, dont nul ne peut aujourd'hui se satisfaire, la présente proposition de loi supprime le principe de l'inviolabilité temporaire du Président de la République pendant l'exercice de son mandat.

Ainsi, l'article 67 de la Constitution prévoira désormais que le Président de la République est « *civilement et pénalement responsable des actes commis antérieurement à sa prise de fonction ou détachables de celle-ci* ». Pour les actes antérieurs ou extérieurs à ses fonctions, le chef de l'État redeviendra, pendant la durée de son mandat, un justiciable ordinaire susceptible d'être poursuivi devant les juridictions civiles et pénales de droit commun.

La suppression de cette immunité temporaire du chef de l'État sur le plan civil comme sur le plan pénal n'a rien de révolutionnaire ; elle s'inscrit bien au contraire dans le prolongement de la doctrine qui, depuis la III^e République et jusqu'en 1999, estimait que le Président de la République était un justiciable ordinaire à raison de ses actes antérieurs ou extérieurs à ses fonctions. Cette position fut d'ailleurs très clairement exposée par M. Jean Foyer, qui a présidé cette commission et pour qui, « *en tant que personne privée, le Président de la République ne bénéficie d'aucune immunité, ni d'aucun privilège de juridiction. Il est pénalement et civilement responsable, comme tout citoyen, des actes commis avant le début de ses fonctions et de ceux commis pendant la durée de ses fonctions dès lors qu'ils en sont détachables. L'affirmation paraît être remise en question par certains de nos jours. Elle est pourtant juridiquement indiscutable* ».

Cependant, afin que ce nouveau régime de la responsabilité pénale et civile du chef de l'État, à raison des actes antérieurs ou extérieurs à sa fonction, ne soit pas détourné de sa vocation originelle pour mettre en cause par des procédures abusives sa responsabilité politique, le texte institue un double filtre.

En premier lieu, le Président de la République ne pourra être appelé à témoigner devant toute juridiction, ni faire l'objet d'actes d'information, d'instruction ou de poursuite qu'après un avis public et motivé d'une commission de filtrage composée de membres,

nommés pour cinq ans, du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation, et présidée par le Premier président de cette dernière.

En second lieu, en cas de crimes ou délits, le Président de la République ne pourra faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative de liberté qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale statuant à la majorité absolue de ses membres. Il est toutefois précisé qu'une telle autorisation parlementaire n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant, ou de condamnation définitive. En cas d'arrestation ou de mesure privative de liberté autorisée par l'Assemblée nationale, il reviendra alors au Conseil constitutionnel de constater, en application des quatrième et cinquième alinéas de l'article 7 de la Constitution, l'empêchement provisoire ou définitif du chef de l'État.

En revanche, dans le respect de la tradition républicaine française, soucieuse de protéger la fonction présidentielle, le présent article maintient le principe d'irresponsabilité du Président de la République pour les « *actes accomplis en cette qualité* ». Le chef de l'État ne pourra, comme c'est le cas actuellement, voir sa responsabilité civile ou pénale engagée pour des faits liés à sa fonction, sous la double réserve des compétences reconnues à la Cour pénale internationale en cas de crimes touchant la communauté internationale ainsi qu'à la Haute Cour en cas de procédure de destitution.

S'agissant enfin de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, le texte qui vous est soumis entend remédier aux lacunes de la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993. S'il est indispensable d'éviter les procédures abusives destinées à détourner la procédure pénale de sa vocation originelle en vue de mettre en cause la responsabilité politique des membres du Gouvernement, rien ne justifie pour autant que ces derniers bénéficient d'un privilège de juridiction – la Cour de justice de la République – leur permettant d'être jugés par des parlementaires, qui sont en réalité leurs pairs, pour des infractions de droit commun commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Par conséquent, le texte proposé supprime, à l'article 68-1 de la Constitution, le jugement par la Cour de justice de la République des crimes ou délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Il maintient toutefois un mécanisme de filtre, destiné à prévenir la multiplication des procédures abusives. Ainsi, un ministre ne pourra faire l'objet d'actes d'information, d'instruction ou de poursuite qu'après un avis public et motivé d'une commission de filtrage composée de membres, nommés pour cinq ans, du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation, et présidée par le Premier président de cette dernière.

Pour conclure cette présentation, je citerai le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, qui a déclaré le 12 juillet 2007 à Épinal qu'« *il ne peut y avoir de pouvoir fort sans responsabilité forte. [...] Je ne peux pas faire semblant d'être responsable alors que les Français ont fait de moi le premier des responsables. [...] Au nom de quoi le chef de l'État, qui devrait être le premier des Français, serait donc le seul à devoir s'organiser pour ne pas avoir à assumer ses responsabilités ? Je suis responsable.* »

À la lumière de ces propos du chef de l'État, qui confortent à n'en point douter la démonstration que je viens de faire devant vous, je ne peux que vous inviter à adopter cette proposition de loi constitutionnelle.

M. Jean-Jacques Urvoas. La proposition de loi du groupe GDR est très utile à la suite du débat que nous avons eu sur la destitution – de fait, la révision constitutionnelle de février 2007 avait donné lieu à un long débat sur l'immunité et l'inviolabilité du chef de l'État.

À l'évidence, la Constitution présente aujourd'hui un déséquilibre potentiel : s'il peut arriver que le Président de la République soit à l'origine de poursuites, lui-même ne peut être poursuivi, ni même entendu comme témoin, par aucune juridiction.

Du reste, le périmètre de l'inviolabilité est mal défini. S'il est légitime de protéger le Président de la République contre toute manœuvre dilatoire – ce qui fait consensus sur tous les bancs –, cette protection doit-elle s'étendre à ses collaborateurs ? On se souvient en effet de la décision de la cour d'appel de Paris du 7 novembre dernier, appliquant les garanties de l'article 67 de la Constitution à l'ancienne directrice de cabinet du Président, qui n'avait pas respecté le code des marchés publics : il y a là, à tout le moins, une interprétation extensive ou abusive. L'article 67 de la Constitution fait en effet référence au « *Président* », et non à la « *présidence* » de la République, évoquée, quant à elle, dans l'article 7 à propos de la vacance. D'ailleurs, les collaborateurs du Président de la République n'ont pas d'existence juridique et, comme l'exprime M. Olivier Schrameck dans son ouvrage, la Présidence de la République est une instance coutumière. À ma connaissance, en effet, le seul texte qui fonde l'existence juridique d'un collaborateur du Président de la République est un décret de décembre 2009 créant le coordinateur national du renseignement. La situation est différente pour les collaborateurs des ministres, dont l'existence est prévue par une loi de 2011. La question mérite donc d'être débattue.

En évoquant l'injusticiabilité sur le plan civil, M. Mamère soulignait à juste titre que la révision engagée à la suite de la décision de 1999 du Conseil constitutionnel représentait une rupture par rapport à toute la tradition. Sans revenir sur l'ensemble des débats du Congrès, je rappelle qu'ont été évoquées à titre d'exemple, notamment par M. Robert Badinter, des situations injustifiées dans lesquelles pourraient se trouver des victimes. Ainsi, dans le cas où un candidat à l'élection présidentielle signerait avec un éditeur un contrat pour la rédaction d'un ouvrage et toucherait à cette fin un à-valoir très important, mais oublierait de rédiger cet ouvrage une fois devenu président, l'éditeur ne pourrait pas s'adresser à un tribunal pour obtenir remboursement. De même, M. Robert Badinter soulignait que l'enfant illégitime d'un Président de la République ne pourrait pas saisir la justice pour obtenir une reconnaissance de paternité. De telles situations relèvent purement du domaine civil et n'ont aucun lien avec les fonctions présidentielles. Mais en quoi, au demeurant, l'injusticiabilité est-elle nécessaire au salut de la patrie ou à la protection du Président de la République ?

Depuis Napoléon, prévaut la règle selon laquelle tous les Français sont égaux devant la loi civile. Nous avons dérogé à ce principe du code civil.

En 2007, le garde des Sceaux affirmait qu'il convenait de protéger le Président de la République du harcèlement judiciaire. Les exemples que nous citons sont cependant des actes privés, susceptibles d'avoir causé des dommages dont il est logique que les victimes obtiennent réparation. Dans ce domaine, la procédure judiciaire, contradictoire et publique, est bien plus importante que le tribunal de l'opinion. Les propos tenus ne s'adressent qu'au magistrat, qui écoute et qui doit, à la fin du débat, établir le vrai et le faux, refouler les actions abusives et condamner à des dommages et intérêts les plaideurs mal fondés. Le tribunal de l'opinion, seule voie dont la victime pourrait aujourd'hui se saisir, ne semble pas une bonne solution, car il ouvre la porte aux ragots et aux rumeurs : il est sans doute plus pertinent, pour protéger la dignité du Président de la République, de prévoir que le président est, pour les faits

civils, un justiciable comme les autres. C'est en cela que nous approuvons la démarche du groupe GDR.

La Commission passe à l'examen des articles de la proposition de loi constitutionnelle.

Article 1^{er} (intitulé du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958) : *Modification de l'intitulé du titre de la Constitution consacré à la responsabilité du Président de la République*

La Commission rejette l'article 1^{er}.

Article 2 (art. 67 de la Constitution du 4 octobre 1958) : *Régime de la responsabilité civile et pénale du Président de la République*

La Commission rejette l'article 2.

Article 3 (art. 68-1 de la Constitution du 4 octobre 1958) : *Régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et suppression de la Cour de justice de la République*

La Commission rejette l'article 3.

Article 4 (art. 68-2 et 68-3 de la Constitution du 4 octobre 1958) : *Suppression des articles relatifs à la composition et aux modalités de saisine de la Cour de justice de la République*

La Commission rejette l'article 4.

Puis elle rejette l'ensemble du texte de la proposition de loi constitutionnelle.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Charles de la Verpillière*, rapporteur sur la proposition de loi visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale (n° 3908).

M. Jacques Pélissard. Cette proposition de loi complète et ajuste la loi du 16 décembre 2010. Compte tenu des difficultés que rencontre la définition de certains schémas départementaux de coopération intercommunale, nous considérons, en accord avec M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités locales, qu'il faut prolonger le délai de concertation pour les cas difficiles au-delà de la date du 31 décembre 2011, normalement arrêtée pour la validation de ces schémas par les préfets. L'amendement complémentaire que j'ai déposé propose, en outre, de prolonger l'exercice du pouvoir d'amendement par la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI).

Des ajustements doivent également être prévus pour ce qui concerne les syndicats intercommunaux. De fait, la loi prohibe actuellement la création de syndicats nouveaux, mais il serait néanmoins intéressant, avec l'accord du Gouvernement, que de tels syndicats voient le jour afin d'éviter la remunicipalisation de certaines compétences en cas de fusion d'intercommunalités.

La proposition de loi porte, en troisième lieu, sur les instances de gouvernance. Le dispositif de la loi prévoit qu'en cas de fusion ou de transformation d'une intercommunalité, les règles nouvelles de représentation s'appliquent au format de l'instance de gouvernance et à la désignation des personnes élues voici trois ans. Ma proposition, qui rejoint d'ailleurs une proposition de loi déposée en ce sens au Sénat par M. Jean-Pierre Sueur, consiste à maintenir les instances de gouvernance jusqu'aux élections municipales de mars 2014.

Il est également proposé d'avancer à 2015 la clause de « revoyure » prévue, dans la loi, pour 2018, afin que les instances municipales nouvellement élues en mars 2014 puissent, si elles le souhaitent, avoir une vue nouvelle de la rationalisation de la carte intercommunale.

En complétant et en ajustant la loi de 2010, cette proposition de loi valide le principe des schémas élaborés par les préfets pour les points où il y a consensus et pour le reste, donne plus de temps à la concertation.

La séance est levée à douze heures quinze.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Manuel Aeschlimann, M. Abdoulatifou Aly, M. François Bayrou, M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Émile Blessig, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Patrick Braouezec, M. Dominique Bussereau, M. Alain Cacheux, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Guy Delcourt, M. François Deluga, M. Bernard Derosier, M. Patrick Devedjian, M. Éric Diard, M. Marc Dolez, M. René Dosière, M. Julien Dray, M. Olivier Dussopt, M. Christian Estrosi, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Claude Goasguen, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Guénhaël Huet, M. Michel Hunault, M. Sébastien Huyghe, Mme Maryse Joissains-Masini, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Jérôme Lambert, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, M. Noël Mamère, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Yves Nicolin, Mme George Paul-Langevin, M. Dominique Perben, Mme Sylvia Pinel, M. Didier Quentin, M. Jean-Jack Queyranne, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Éric Straumann, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. Christian Vanneste, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Jean-Sébastien Vialatte, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

Excusé. - M. Michel Buillard

Assistait également à la réunion. - M. Jacques Pélissard