



Projet de loi organique
portant application de l'article 68 de la Constitution

Etude d'impact

Décembre 2010

1. Etat du droit	4
1.1. - Au niveau national : le renouvellement du statut pénal du Président de la République et l'instauration d'une procédure de destitution par la révision du 23 février 2007	4
<i>1.1.1. La situation antérieure à la révision constitutionnelle du 23 février 2007 était source d'incertitudes juridiques.</i>	4
<i>1.1.2 La loi constitutionnelle du 23 février 2007 a clarifié le régime de la responsabilité du Chef de l'Etat et a prévu une procédure de destitution par le Parlement.</i>	6
1.2. Aux niveaux européen et international	8
<i>1.2.1. L'absence de contrainte résultant du droit européen et international</i>	8
<i>1.2.2. Eléments de droit comparé</i>	8
2. Les objectifs poursuivis et les options possibles	9
2.1. Les objectifs poursuivis : parachever la révision constitutionnelle du 23 février 2007	9
2.2. Les options	9
<i>2.2.1. La nécessité d'une loi organique</i>	9
<i>2.2.2. Les principales options envisageables quant au contenu du texte</i>	9
3. L'impact de la réforme	12
3.1. Impact sur le fonctionnement des institutions	12
3.2. Impact sur la dépense publique	13
3.3. Conséquences économiques, sociales et environnementales et incidence sur l'emploi public	13
4. Consultations menées	14
5. Modalités d'application de la loi organique	14

1. Etat du droit

1.1. - Au niveau national : le renouvellement du statut pénal du Président de la République et l'instauration d'une procédure de destitution par la révision du 23 février 2007

1.1.1. La situation antérieure à la révision constitutionnelle du 23 février 2007 était source d'incertitudes juridiques.

Le statut pénal du Président de la République, défini aux articles 67 et 68 de la Constitution, était largement inspiré des lois constitutionnelles de 1875 et de la Constitution du 27 octobre 1946.

a) Les dispositions constitutionnelles relatives au statut pénal du président de la République sous les IIIème et IVème Républiques

Sous la IIIème République :

La loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics limitait la responsabilité du Président de la République au seul cas de « haute trahison ». En vertu de son article 12, le chef de l'Etat ne pouvait être mis en accusation que par la chambre des députés et ne pouvait être jugé que par le Sénat. L'interprétation communément admise de ces dispositions retenait que le privilège de juridiction dont bénéficiait le Président de la République ne se limitait pas aux actes pris dans l'exercice de ces fonctions.

Si la procédure prévue par la loi du 25 février 1875 n'a jamais été mise en œuvre, deux Présidents de la République (Patrice de Mac Mahon, en 1879 ; Alexandre Millerand, en 1924) ont néanmoins été contraints à la démission après avoir tenté, en vain, de sortir du rôle effacé qui devait être le leur en vertu de la pratique institutionnelle de la IIIème République.

Sous la IVème République :

De la même manière que sous la IIIème République, l'article 42 de la Constitution du 27 octobre 1946 disposait que « *le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.* » Une Haute Cour était instituée, élue par l'Assemblée nationale au début de chaque législature, compétente pour juger les ministres comme le Chef de l'Etat. Néanmoins, celle-ci ne pouvait pas connaître des actes commis par le Président de la République en dehors de l'exercice de ses fonctions, lesquels relevaient des juridictions de droit commun.

b) Les dispositions constitutionnelles de la Vème République en vigueur avant la révision du 23 février 2007 s'inscrivaient dans la continuité des régimes précédents.

- La Constitution du 4 octobre 1958 a repris les principes issus des deux régimes républicains précédents, s'agissant du statut du Chef de l'Etat.

La Constitution du 4 octobre 1958 a ainsi posé, en ses articles 67 et 68, l'irresponsabilité du Président de la République pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions, hors le cas

de haute trahison, qu'il appartenait seulement à la Haute Cour de Justice, composée d'un nombre égal de députés et de sénateurs, de juger.

Ce principe est resté inchangé, alors même que la Constitution de 1958 attribuait au Président de la République des prérogatives renforcées, qu'un certain nombre de ses actes étaient dispensés du contreseing ministériel, et que son autorité dans les institutions s'est trouvée renforcée du fait de son élection au suffrage universel direct à partir de 1965.

Le rôle politique et institutionnel du Chef de l'Etat étant devenu majeur, l'imprécision de la notion de « haute trahison », difficile à caractériser en temps de paix, et sa connotation exclusivement pénale rendaient inadéquates les conditions dans lesquelles le Président de la République était susceptible d'être traduit devant la Haute Cour de Justice. Les peines que cette dernière pouvait infliger et son caractère juridictionnel étaient, de surcroît, difficiles à déterminer.

Enfin, l'article 68 a donné lieu à des jurisprudences divergentes, ce qui a rendu sa portée plus incertaine encore. Dans leurs décisions respectives du 22 janvier 1999 et du 10 octobre 2001, le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation ont exclu toute poursuite ou instruction à l'égard du Président de la République pendant la durée de son mandat, tout en parvenant à des conclusions divergentes quant à son privilège de juridiction.

Pour le Conseil constitutionnel (22 janvier 1999, décision n° 98-408 DC¹), pendant la durée de ses fonctions, la responsabilité pénale du chef de l'Etat ne pouvait être « mise en cause que devant la Haute Cour de Justice, selon les modalités fixées par le même article ».

Pour l'Assemblée plénière de la Cour de cassation (Cass. plén., 10 octobre 2001, Breisacher²), la Haute Cour de Justice n'était compétente « que pour connaître des actes de haute trahison du Président de la République commis dans l'exercice de ses fonctions », de sorte que, pour tous les autres actes, les juridictions pénales de droit commun restaient compétentes, la prescription de l'action publique étant suspendue pendant la durée du mandat présidentiel.

Autrement dit, tandis que le Conseil constitutionnel consacrait un privilège de juridiction couvrant tous les actes du Président de la République, la Cour de cassation retenait le principe de son inviolabilité temporaire à raison des actes commis en dehors de l'exercice de ces fonctions.

¹ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/1999/98-408-dc/decision-n-98-408-dc-du-22-janvier-1999.11823.html>

² <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007070790&dateTexte=>

http://www.courdecassation.fr/publications_cour_26/bulletin_information_cour_cassation_27/bulletins_informat ion_2001_1367/no_545_1471/jurisprudence_1472/cour_cassation_1474/arret_publice_integralement_3979.html

1.1.2 La loi constitutionnelle du 23 février 2007 a clarifié le régime de la responsabilité du Chef de l'Etat et a prévu une procédure de destitution par le Parlement.

La loi constitutionnelle du 23 février 2007 a révisé le titre IX de la Constitution, qui est désormais ainsi rédigé :

TITRE IX - LA HAUTE COUR

Article 67 : *Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.*

Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.

Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.

Article 68 : *Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.*

La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.

La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

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

- Largement inspirée par les conclusions du rapport sur le statut pénal du Président de la République, établi en 2002 par la commission présidée par M. Pierre Avril, la loi constitutionnelle n°2007-238 du 23 février 2007 institue, par exception au principe d'irresponsabilité du Président de la République, une procédure strictement encadrée de destitution, clairement dissociée désormais de la responsabilité pénale et civile du Chef de l'Etat, laquelle ne peut être mise en œuvre, devant les juridictions ordinaires, qu'au terme de la cessation de ses fonctions présidentielles, que celle-ci résulte du terme normal de son mandat, de sa destitution ou de tout autre motif.

Le dispositif voulu par le Constituant aboutit ainsi à un point d'équilibre :

Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité et bénéficie d'un régime protecteur dans la mesure où, en vertu de l'article 67, toute action contre lui, devant une juridiction ou une administration, est prohibée pendant la durée de son mandat.

Pour autant, les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions du Président de la République.

Une procédure de destitution est par ailleurs mise en place par l'article 68, qui permet au Parlement constitué en Haute Cour de mettre un terme prématuré à ses fonctions, en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat :

- Cette procédure n'a pas pour objet de rendre le Chef de l'Etat politiquement responsable devant le Parlement, le Gouvernement assumant seul cette responsabilité dans les conditions prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution.

- Elle ne revêt pas davantage de caractère pénal. A supposer que la Haute Cour se réunisse et retienne l'existence d'un manquement du Chef de l'Etat dans l'exercice de son mandat, il ne lui appartiendrait pas de se prononcer sur l'éventuelle qualification pénale de ce manquement mais seulement d'apprécier s'il fait obstacle à la poursuite du mandat présidentiel. Autrement dit, la seule question qui est posée à la représentation nationale est alors celle de savoir si le chef de l'Etat doit ou non le rester : ce qui est essentiel n'est pas de le condamner pour des infractions qu'il aurait commises, mais d'apprécier si, compte tenu de son comportement ou des ses agissements – que ceux-ci soient pénalement répréhensibles ou non – il reste en mesure d'exercer ses fonctions. D'éventuelles poursuites pénales devant les juridictions de droit commun pourront, en tout état de cause, être lancées à l'encontre du Président de la République, une fois son mandat terminé.

- Il s'agit seulement pour la représentation nationale, dans le cadre de cette nouvelle procédure de destitution, d'apprécier si des actes ou des comportements reprochés au Chef de l'Etat sont manifestement incompatibles avec l'exercice du mandat que lui a confié le Peuple français, au point d'en rendre la poursuite impossible. Il en irait ainsi, par exemple, dans une hypothèse de meurtre ou d'autre crime grave, ou d'un manquement à ses devoirs constitutionnels tels que le refus de promulguer les lois.

La procédure prévue à l'article 68 a été organisée par le Constituant de telle manière qu'elle ne puisse être utilisée à des fins partisans. C'est en ce sens que sont exigés les consentements de la majorité des deux tiers des membres composant chacune des assemblées pour renvoyer le Président devant le Parlement réuni en Haute Cour ; de même, celle-ci se prononce à la majorité des deux tiers de ses membres pour décider la destitution du Président de la République.

Par ces dispositions, le Constituant a clairement indiqué qu'il n'entendait pas créer une prérogative à la discrétion des seuls parlementaires de l'opposition, à la différence, par exemple, des dispositions de l'article 61 permettant à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel des lois votées, avant leur promulgation. En effet, la procédure de l'article 68 n'a évidemment vocation à être mise en oeuvre qu'à titre exceptionnel

1.2. Aux niveaux européen et international

1.2.1. L'absence de contrainte résultant du droit européen et international

La convention de Rome du 18 juillet 1998 portant statut de la Cour pénale internationale³, ratifiée par la France le 31 mars 2000, attribue compétence à la Cour pour juger les crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et agression. Cette compétence est complémentaire de celle des juridictions nationales, c'est-à-dire que la Cour pénale internationale n'a vocation à connaître de ces crimes qu'en cas de carence de celles-ci. Il en résulte que la convention de Rome ne fait nullement obstacle à ce que le droit national, conformément aux règles de droit international concernant les immunités des chefs d'Etat, prévoit un régime d'irresponsabilité et d'inviolabilité du Président de la République.

S'agissant des exigences résultant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, relatif au droit à un procès équitable, elles ne sont pas applicables à la procédure de destitution du Président de la République dont la loi organique doit, par application de l'article 68 de la Constitution, préciser les modalités : en effet, la Haute Cour ne décide ni d'une « contestation sur des droits et obligations de caractère civil », ni « du bien-fondé » d'une « accusation en matière pénale », au sens des stipulations de l'article 6.

Par ailleurs, la loi organique n'est pas soumise au respect de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Celui-ci reconnaît à toute personne le droit à un recours effectif devant une instance nationale lorsque les droits et libertés qu'elle tire de la Convention ont été violés. Or, par son objet, la procédure de destitution du Président de la République ne saurait porter atteinte à aucun des droits garantis par la Convention : elle ne vise en effet qu'à apporter une réponse institutionnelle à la mise en cause du comportement du Chef de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions, sans préjuger d'éventuelles poursuites pénales qui seraient ultérieurement exercées à son encontre. La loi organique n'a donc pas à prévoir une voie de recours permettant au Président destitué de contester la décision de la Haute Cour.

1.2.2. Eléments de droit comparé

Comme le relevait le rapport Avril, « aucun Etat ne fait exception à un principe de protection fonctionnelle du chef de l'Etat à l'égard de la plupart sinon de toutes les procédures juridictionnelles pendant son mandat ».

Dans les pays étrangers, qui limitent également la responsabilité du Chef de l'Etat, la procédure selon laquelle elle peut être mise en jeu fait intervenir des organes politiques. Ainsi, c'est souvent une assemblée plénière (Chambre « Haute » aux Etats-Unis ou au Brésil), qui est appelée à statuer, même si cette fonction est aussi attribuée à des juridictions (cour constitutionnelle ou juridictions *ad hoc*). Surtout, selon le rapport Avril, « dans tous les Etats, l'initiative appartient aux représentants de la nation dans leur ensemble ou à l'une des chambres ». Par ailleurs, cette initiative est encadrée pour éviter que la procédure ne soit enclenchée à des fins partisans.

De plus amples précisions sur ces procédures figurent en annexe. On pourra également se référer aux travaux de la société de législation comparée (colloque du 27 mars 2009 sur *La responsabilité du chef de l'Etat en droit comparé*).

³ <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Legal+Texts+and+Tools/Official+Journal/Rome+Statute.htm>

2. Les objectifs poursuivis et les options possibles

2.1. Les objectifs poursuivis : parachever la révision constitutionnelle du 23 février 2007

La loi organique doit respecter les équilibres définis par le Constituant : il lui revient notamment de garantir, d'une part, que la procédure se déroule dans de brefs délais – ceci afin d'éviter que ne dure trop longtemps la période de mise en cause du chef de l'Etat et que soit rapidement tranchée la question de la dignité du titulaire de la fonction à en poursuivre l'exercice – et d'autre part, que celui-ci puisse assurer sa défense. De plus, le législateur organique doit veiller à respecter le caractère restrictif des conditions dans lesquelles la procédure de destitution peut être engagée, afin de soustraire le bon fonctionnement des institutions au risque de procédures abusives.

2.2. Les options

2.2.1. La nécessité d'une loi organique

L'article 68 de la Constitution a d'ores et déjà posé une partie des règles applicables à la procédure de destitution du Président de la République, s'agissant du délai de transmission de la proposition de résolution d'une assemblée parlementaire à l'autre comme du délai dans lequel la Haute Cour se prononce, des modalités du vote à chaque étape de la procédure, de la présidence de la Haute Cour et de l'effet, immédiat, de sa décision.

L'article 68 de la Constitution n'est, toutefois, pas applicable seul ; c'est pourquoi il renvoie à une loi organique le soin de fixer les conditions d'application de la procédure de destitution.

2.2.2. Les principales options envisageables quant au contenu du texte

Le projet de loi organique reprend la plupart des préconisations formulées par la commission Avril.

a) Sur les conditions d'examen par l'assemblée saisie de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour

L'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée d'une proposition de résolution doit obéir à des conditions minimales de recevabilité, afin d'éviter le risque que la procédure de destitution ne soit enclenchée de manière manifestement abusive.

- A cet égard, compte tenu de la gravité de la démarche consistant à mettre en cause la dignité du titulaire de la fonction présidentielle, dans l'exercice du mandat que lui a confié le peuple, il est indispensable que cette proposition expose précisément ses motifs.

- Suivant une option préconisée par la commission Avril, le projet de loi organique prévoit que l'initiative présente un caractère collectif, avec un seuil de 10% des membres de l'assemblée dont il s'agit.

- Le projet de loi organique confère à la commission des lois constitutionnelles de la première assemblée saisie un rôle de filtre : il lui appartiendrait d'apprécier si l'initiative n'est pas

dénuée de tout caractère sérieux. Si elle devait constater que tel est le cas,, la proposition de résolution ne pourrait être inscrite à l'ordre du jour de cette assemblée.

En revanche, le Gouvernement a estimé qu'il n'y a pas lieu de limiter à une seule le nombre de propositions de résolutions qu'un membre du Parlement pourrait présenter au cours du même mandat présidentiel, comme le proposait le rapport Avril. Cette prérogative des parlementaires doit pouvoir être mise en œuvre à tout moment, la procédure de destitution ayant vocation à s'appliquer à une situation certes exceptionnelle mais nécessairement imprévisible.

b) Sur la discussion de la proposition de résolution dans les deux assemblées

Eu égard à l'exigence de célérité qui préside à l'ensemble de la procédure et à l'objet même de celle-ci, la discussion de la proposition de résolution de réunion de la Haute Cour ne doit pas, à l'évidence, revêtir les traits de la discussion législative. Ainsi, il paraît opportun de prévoir expressément que les termes de cette proposition ne peuvent être amendés à aucun moment du débat devant chaque assemblée ; à défaut, le risque serait que la discussion ne se prolonge inutilement en vue de l'adoption d'une résolution en termes identiques par les deux assemblées, au besoin après une seconde lecture dans chaque chambre que l'article 68 n'a pas expressément exclu. L'exclusion du droit d'amendement en cette matière est, en revanche, conforme à l'intention du pouvoir constituant, qui a limité à quinze jours le délai dans lequel doit se prononcer l'assemblée saisie d'une proposition de résolution adoptée par l'autre.

Le projet de loi organique prévoit que la proposition de résolution adoptée par la première assemblée est immédiatement transmise à l'autre assemblée, qui dispose alors d'un délai de 13 jours au plus pour en débattre en séance et de 15 jours au plus pour procéder au vote.

c) Sur l'organisation de la Haute Cour et ses pouvoirs d'investigation

- Compte tenu du délai, limité à un mois par le Constituant, dans lequel la Haute Cour doit se prononcer, il importe que ses travaux soient organisés rapidement. A cette fin, comme l'indiquait le rapport Avril, *« plutôt que d'élaborer un règlement de procédure, il semble préférable de s'en remettre à l'expérience considérable acquise par les bureaux des deux assemblées et d'instituer la réunion de ceux-ci en bureau de la Haute Cour, ce qui permet de confier à celui-ci le soin de pourvoir à toutes les décisions (convocation de la Haute Cour, organisation du débat, répartition des temps de parole, surveillance du scrutin...) ainsi, le cas échéant, que de régler tout différend ».*

Le projet de loi organique prévoit ainsi que le bureau de la Haute cour est composé d'un nombre égal de membres du bureau de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat, sous la présidence du Président de l'Assemblée nationale, président de droit de la Haute Cour. Le bureau prend toutes les dispositions nécessaires pour organiser les travaux de la Haute Cour.

- Les travaux préparatoires à la séance au cours de laquelle la Haute Cour se prononcerait doivent être menés par une commission, dont la composition pluraliste respecte la configuration politique des deux assemblées parlementaires et dont le nombre de membres ne soit pas excessif, afin de garantir tant l'impartialité de ses investigations que leur célérité. Ainsi, il pourrait être envisagé de constituer cette commission par le regroupement des membres de la commission des lois constitutionnelles de chaque assemblée. Cependant, cette

option présenterait le risque que la commission soit composée d'un trop grand nombre de membres et que l'efficacité de son action en soit affaiblie. C'est pourquoi le projet de loi organique retient le principe selon lequel cette commission est composée, en nombre égal, de vice-présidents de chaque assemblée.

Cette commission étant chargée de réunir toute information nécessaire à l'accomplissement, par la Haute Cour, de sa mission, il est nécessaire de la doter de prérogatives d'investigation étendues. A cet égard, comme le suggérait la commission Avril, le projet de loi organique propose d'attribuer à la commission les pouvoirs confiés aux commissions d'enquête par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. En conséquence, la commission pourra exercer sa mission sur pièces et sur place et pourra entendre toute personne, qui sera tenue de déférer à sa convocation. Par exception, le Président de la République ou son représentant ne sera entendu par la commission que s'il en fait lui-même la demande. En effet, le Constituant a souhaité que le mandat ne soit pas suspendu du seul fait de la saisine de la Haute Cour, de sorte que l'exercice de ses fonctions, pendant toute la procédure devant elle, ne doit pas être contrarié par des convocations de la commission. Il appartiendra en tout état de cause au Président de la République ou son représentant de s'expliquer lors des débats devant la Haute Cour.

Afin que la Haute Cour dispose d'un délai suffisant pour être éclairé par les travaux de la commission, il convient que celle-ci rende son rapport dans un délai de quinze jours suivant l'adoption de la résolution. Ce rapport est distribué aux membres de la Haute Cour, communiqué au Président de la République et au Premier ministre. Il est rendu public.

d) Sur les débats devant la Haute Cour

- Il pourrait être envisagé que les débats devant la Haute Cour demeurent secrets, puisqu'il est loin d'être exclu que la discussion devant elle révèle des informations confidentielles voire secrètes relatives à la conduite des affaires de l'Etat. Pour autant, la gravité particulière pour le fonctionnement des institutions républicaines que revêt la traduction du Chef de l'Etat devant la Haute Cour paraît justifier pleinement que la discussion devant elle soit publique.

- En dehors des membres de la Haute Cour et du Président de la République, le projet de loi organique prévoit que seul le Gouvernement peut prendre part à la discussion. Il serait en effet inopportun de permettre à d'autres personnes d'intervenir en qualité de témoins, dès lors que la procédure de destitution n'a pas, en elle-même, de caractère pénal mais obéit à une logique consistant à apprécier si le Président de la République peut effectivement poursuivre, ou non, son mandat sans porter atteinte à la dignité de sa fonction. Eu égard à l'objet de la procédure, il est nécessaire que le Président de la République ou son représentant dispose de la faculté de prendre la parole en dernier, avant la clôture des débats, lesquels ne peuvent raisonnablement durer plus de quarante-huit heures en tout état de cause.

- Il appartient à la loi organique de tirer les conséquences du délai limité à un mois dans lequel le Constituant oblige la Haute Cour à se prononcer. C'est ainsi que le projet de loi organique prévoit qu'elle est dessaisie si ce délai n'est pas strictement respecté. Il est en effet indispensable, pour le bon fonctionnement des institutions, que la question de la mise en cause du Président de la République soit tranchée dans le délai fixé par la Constitution. Celui-ci ne saurait être purement symbolique et dépourvu d'effet juridique : en effet, permettre que

la Haute Cour poursuive ses travaux au-delà du délai d'un mois que lui a assigné le Constituant pour accomplir sa mission créerait une incertitude prolongée quant au sort du Président de la République, nuirait à son autorité et, par conséquent, porterait atteinte au bon fonctionnement des institutions dont le Chef de l'Etat est le garant.

3. L'impact de la réforme

3.1. Impact sur le fonctionnement des institutions

a) S'agissant de l'incidence de la création d'une procédure de destitution sur l'équilibre des pouvoirs

A cet égard, la tâche du législateur organique consiste à mettre en oeuvre l'intention du Constituant telle qu'elle s'est exprimée par la modification des articles 67 et 68 par la loi constitutionnelle du 23 février 2007. La procédure de destitution, telle que précisée par la loi organique, n'a pas pour effet de modifier l'équilibre des pouvoirs entre Parlement, Gouvernement et Président de la République : si elle ôte tout caractère pénal à la traduction du Chef de l'Etat devant la Haute Cour sans préjuger d'éventuelles poursuites qui pourraient être entreprises à son encontre, elle n'institue pas pour autant la responsabilité politique du Président de la République devant le Parlement. Celle-ci serait contraire à la logique des institutions de la Vème République. La procédure de destitution a seulement pour objet d'organiser une issue à une situation de crise exceptionnelle dans laquelle le comportement du Président de la République serait de nature à porter une atteinte grave et manifeste à l'autorité de sa fonction et, partant, aux intérêts supérieurs de l'Etat.

b) S'agissant de la mise en oeuvre éventuelle de la procédure de destitution

Si elle est prononcée, la destitution aura pour effet de provoquer, comme le décès ou la démission, la vacance de la Présidence de la République.

Les conséquences de cette vacance sont prévues par l'article 7 de la Constitution. En principe, le Conseil constitutionnel, qui saisi par le Gouvernement, et statuant à la majorité absolue de ses membres, constate l'empêchement provisoire ou définitif du Président de la République, n'intervient pas en cas de vacance. Pourtant, à deux reprises, en 1969 et en 1974, le Conseil constitutionnel, se saisissant lui-même, a rendu une décision constatant la vacance de la Présidence de la République.

Lorsqu'il y a vacance, il est procédé à une élection présidentielle anticipée qui doit avoir lieu 20 jours au moins et 35 jours au plus après l'ouverture de la vacance. En cas d'aboutissement de la procédure de l'article 68 de la Constitution, le point de départ de ce délai correspondrait au jour où la Haute Cour aura destitué le Président de la République, sa décision étant d'effet immédiat.

L'intérim présidentiel est assuré par le président du Sénat et, en cas d'empêchement de celui-ci, par le Gouvernement. Pendant la période de l'intérim, aucune procédure de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale (articles 49 et 50) ni aucune révision constitutionnelle ne peut être mise en oeuvre.

3.2. Impact sur la dépense publique

Le coût généré par la mise en oeuvre de la procédure serait, compte tenu de son objet, très exceptionnel et, en tout état de cause, limité : il ne représenterait que le coût de réunion des deux assemblées sous la forme de Haute Cour, soit un coût similaire à celui de la réunion du Congrès.

Ce coût serait alourdi ensuite, en cas de destitution, par les dépenses liées à l'organisation de nouvelles élections présidentielles ; mais ces dépenses ne constitueraient que l'engagement anticipé de charges inévitables, résultant de la précipitation du calendrier électoral normal.

3.3. Conséquences économiques, sociales et environnementales et incidence sur l'emploi public

Par son objet même, le projet de loi organique n'a aucune incidence économique, sociale ou environnementale. Il ne génère pas plus de besoin particulier en termes de moyens humains de la part des administrations.

4. Consultations menées

Le 12 décembre 2002, le professeur M. Pierre Avril remettait le rapport sur le statut pénal du Président de la République que lui avait demandé le Chef de l'Etat par lettre de mission du 3 juillet 2002⁴.

La commission de réflexion qu'il a présidée, composée d'universitaires, de membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation et d'un avocat,⁵ a procédé à des auditions lui permettant de recueillir l'avis d'acteurs importants des institutions politiques et juridictionnelles sur les évolutions souhaitables du statut pénal du Président de la République. Ses travaux ont éclairé la réflexion du Constituant et ont été pris à nouveau en considération par le Gouvernement dans l'élaboration du projet de loi organique.

5. Modalités d'application de la loi organique.

S'agissant d'une loi de souveraineté, la loi organique relative à l'application de l'article 68 de la Constitution est, en raison de son objet, nécessairement destinée à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national (CC, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004). Elle sera, dès lors, applicable de plein droit à l'ensemble de l'outre mer.

Compte tenu également de son objet même, la loi organique entrera en vigueur dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 1er du code civil (CC décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007)

L'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice⁶ devra être abrogée.

⁴ . <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000635/index.shtml>

⁵ Décret n°2002-961 du 4 juillet 2002 portant création d'une commission chargée de mener une réflexion sur le statut pénal du Président de la République

⁶ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071058&dateTexte=20101027>

ANNEXE

La procédure de destitution aux Etats-Unis et dans différents pays européens

La présente annexe a pour objet de présenter brièvement les principales dispositions constitutionnelles relatives à la procédure de destitution du chef de l'Etat aux Etats-Unis et dans différents pays européens.

1. La procédure d'impeachment aux États-Unis

Aux Etats-Unis, la procédure d'impeachment peut viser à la fois, « *Le Président, le Vice-président et tous les fonctionnaires civils* », pour « *trahison, corruption ou autres hauts crimes et délits* » (article 2, section III, de la Constitution du 17 septembre 1787).

La Chambre des Représentants prend l'initiative de la procédure. Il suffit que l'un de ses membres dépose une proposition d'impeachment qui est transmise à la Commission des Affaires Judiciaires. Cette commission vote une résolution indiquant s'il y a lieu d'engager une enquête d'impeachment. Si tel est le cas, des auditions sont organisées. Si la commission émet un avis favorable à la résolution d'impeachment, la chambre des représentants vote, à la majorité simple sur la mise en accusation. Une fois votée, la mise en accusation conduit à l'ouverture d'un procès devant le Sénat, lequel décide de la culpabilité de l'accusé à la majorité des deux tiers des membres présents. Lorsque le Président des Etats-Unis est mis en cause, les débats devant le Sénat sont présidés par le président de la Cour suprême (art. 1^{er}, section II et III).

Le Sénat, s'il vote la culpabilité, peut destituer le Président ou lui interdire d'occuper tout poste officiel à l'avenir. L'accusé reste passible de poursuites pour les mêmes faits devant les tribunaux civils ordinaires, selon la procédure de droit commun (article 1^{er}, section III).

Deux fois, la Chambre des représentants a voté la mise en accusation du Président des États-Unis, pour Andrew Johnson (en 1868) et Bill Clinton (1998). Tous deux ont été acquittés par le Sénat. La chambre des représentants avait par ailleurs débuté les travaux visant à mettre en accusation Richard Nixon, cependant, la procédure a été abandonnée après la démission de ce dernier.

2. La responsabilité du chef de l'Etat pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions dans différents pays européens

Conditions de mise en œuvre :

En Grèce et en Italie, le président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de « *haute trahison et violation délibérée de la Constitution* » (art. 49 de la Constitution de la République hellénique et article 90 de la Constitution de la République italienne).

En Allemagne, le Président fédéral est responsable des violations délibérées de la Loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale (art. 61 de la Loi fondamentale allemande). Il est admis que cette formulation permet la mise en cause de la responsabilité pénale du Président fédéral pour toute infraction commise dans l'exercice de ses fonctions.

Au Portugal, le Président de la République est responsable des « crimes » commis dans l'exercice de ses fonctions (article 130 de la Constitution du Portugal)

En Autriche, le Président fédéral est responsable en cas de violation de la Constitution fédérale (articles 68-1 et 142 de la Loi constitutionnelle fédérale d'Autriche). Il est également responsable des actes « passibles de poursuite pénale lorsque ceux-ci sont en rapport avec l'exercice de ses fonctions » (article 143).

Déroulement de la procédure :

En Grèce, la proposition de mise en accusation du Président de la République pour haute trahison ou violation délibérée de la Constitution doit être signée par un tiers au moins des membres de la Chambre des députés. Elle est adoptée par une résolution prise à la majorité des deux tiers du nombre total de ses membres (article 49 de la Constitution hellénique). Si la proposition est adoptée, le président est traduit devant une juridiction ad hoc, présidée par le président de la Cour de cassation et constituée de douze magistrats tirés au sort par le président de la Chambre des députés parmi les conseillers à la cour de cassation et les président de cour d'appel. Dès le début de la procédure devant la juridiction ad hoc, le président est suspendu de ses fonctions qu'il ne peut reprendre qu'à partir du prononcé du jugement d'acquiescement (art. 49).

En Italie, la mise en accusation du Président de la République pour haute trahison ou violation de la Constitution est décidée par le Parlement réuni en congrès qui se prononce à la majorité absolue de ses membres. Une fois la mise en accusation votée, le Président de la République est jugé par la Cour constitutionnelle⁷ laquelle s'adjoit la participation de seize membres tirés au sort sur une liste de citoyens remplissant les conditions requises pour être élus sénateurs, établie par le Parlement.

En Allemagne, c'est au Bundestag ou le Bundesrat qu'il appartient de mettre le président fédéral en accusation devant la Cour constitutionnelle⁸ fédérale pour violation délibérée de la Loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale. La demande de mise en accusation doit être présentée par un quart au moins des membres du Bundestag ou un quart des voix du Bundesrat. La décision de mise en accusation doit être prise à la majorité des deux tiers des membres du Bundestag ou des deux tiers des voix du Bundesrat. Une fois la mise en accusation adoptée, le président fédéral est jugé par la Cour constitutionnelle fédérale qui peut décider de déclarer la déchéance du Président. Elle peut également, dès la décision de

⁷ Composée de quinze juges nommés pour un tiers par le président de la République, pour un tiers par le Parlement et pour un tiers par les magistratures suprêmes ordinaires et administratives.

⁸ Selon l'article 94 de la Loi fondamentale : « La Cour constitutionnelle fédérale se compose de juges fédéraux et d'autres membres. Les membres de la Cour constitutionnelle fédérale sont élus pour moitié par le Bundestag et pour moitié par le Bundesrat. Ils ne peuvent appartenir ni au Bundestag, ni au Bundesrat, ni au gouvernement fédéral, ni aux organes correspondants d'un Land. »

mise en accusation adoptée, prendre une mesure provisoire (ordonnance) empêchant le président fédéral d'exercer ses fonctions (article 61 de la Loi fondamentale Allemande).

Au Portugal, les infractions commises par le Président de la République dans l'exercice de ses fonctions sont jugées par le Tribunal suprême de justice⁹, lequel ne peut être saisi qu'à l'initiative de l'Assemblée de la République, sur proposition d'un cinquième des députés effectivement en fonction et par délibération approuvée de la majorité des deux tiers d'entre eux (article 130 de la Constitution du Portugal). Le Tribunal suprême de justice peut condamner le président à la destitution.

En Autriche, sur décision du Conseil national ou du Conseil fédéral, le chancelier fédéral convoque l'Assemblée fédérale (réunissant le Conseil national et le Conseil fédéral) pour mise en jeu de la responsabilité du président fédéral en cas de violation de la Constitution fédérale (art. 68 de la Loi constitutionnelle fédérale d'Autriche). L'Assemblée fédérale ne peut décider la mise en accusation qu'à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés et si plus de la moitié des membres de chaque assemblée constituant l'Assemblée fédérale est présent. Après avoir été mis en accusation, le président fédéral est jugé par la Cour constitutionnelle¹⁰, laquelle peut le condamner à « *la perte de la charge et, en cas de circonstances particulièrement aggravantes, la privation temporaire des droits politiques* » (article 142).

Pour les actes « *passibles de poursuite pénale lorsque ceux-ci sont en rapport avec l'exercice de ses fonctions* » (article 143), la procédure spécifique ne s'applique pas et la Loi constitutionnelle prévoit seulement la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle pour juger le président fédéral (article 143).

⁹ Organe supérieur de la hiérarchie des tribunaux judiciaires.

¹⁰ Selon l'article 47 de la loi constitutionnelle fédérale d'Autriche : « La Cour constitutionnelle comprend un président, un vice-président, douze autres membres et six membres suppléants. Le président, le vice-président, six autres membres titulaires et trois membres suppléants sont nommés par le président fédéral sur proposition du gouvernement fédéral ; ces membres doivent être choisis parmi les juges, les fonctionnaires de l'administration et les professeurs d'université enseignant une discipline juridique. Les six autres membres et les trois autres membres suppléants sont nommés par le président fédéral, sur proposition du Conseil national, qui soumettra les noms des candidats aux postes de trois membres titulaires et de deux suppléants, et du Conseil fédéral, qui soumettra les noms des candidats aux postes de trois membres titulaires et d'un suppléant. Trois des membres titulaires et deux des suppléants doivent avoir leur domicile permanent en dehors de la capitale fédérale, Vienne (...)