



N° 3948

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 3071),
portant application de l'article 68 de la Constitution,

PAR M. PHILIPPE HOUILLON,

Député.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
I.- LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE 2007 A CLARIFIÉ ET MODERNISÉ LES RÈGLES DE MISE EN CAUSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	9
A. LA RÉAFFIRMATION DE L'IRRESPONSABILITÉ ET DE L'INVOLABILITÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.....	9
B. L'INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE D'EXCEPTION : LA DESTITUTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PAR LA HAUTE COUR.....	11
II.- LA LOI ORGANIQUE PARACHÈVE LA RÉFORME DE 2007, EN DÉFINISSANT LA PROCÉDURE DE DESTITUTION DU CHEF DE L'ÉTAT	15
A. L'ADOPTION DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION TENDANT À RÉUNIR LA HAUTE COUR.....	15
B. LA PROCÉDURE DEVANT LA HAUTE COUR.....	16
III.- LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS	18
A. UNE PROFONDE MODIFICATION DES CONDITIONS DE DÉCLENCHEMENT DE LA PROCÉDURE.....	18
B. DES PRÉCISIONS SUR LES DÉLAIS APPLICABLES DEVANT LES DEUX ASSEMBLÉES.....	19
C. DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DE LA HAUTE COUR.....	20
DISCUSSION GÉNÉRALE	21
EXAMEN DES ARTICLES	29
<i>Article 1^{er}</i> : Modalités de dépôt et de discussion d'une proposition de résolution tendant à réunir la Haute Cour.....	29
<i>Article 2</i> : Examen de la proposition de résolution par les commissions parlementaires..	33
<i>Article 3</i> : Examen de la proposition de résolution par la deuxième assemblée parlementaire.....	39

<i>Article 3 bis (nouveau) : Conséquence du rejet de la proposition de résolution par l'une des deux assemblées.....</i>	43
<i>Article 4 : Composition et fonctions du Bureau de la Haute Cour.....</i>	44
<i>Article 5 : Composition et fonctions de la commission parlementaire chargée de réunir les informations nécessaires aux travaux de la Haute Cour.....</i>	46
<i>Article 6 : Débats et décision de la Haute Cour.....</i>	50
<i>Article 7 (ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959) : Abrogation de l'ordonnance de 1959 sur la Haute Cour de justice.....</i>	54
TABLEAU COMPARATIF.....	55
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF.....	61
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION.....	67
ANNEXE : PRÉSENTATION SCHÉMATIQUE DE LA PROCÉDURE DE DESTITUTION DU CHEF DE L'ÉTAT.....	73
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....	75

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION

• Les conditions de déclenchement de la procédure tendant à réunir la Haute Cour

— À l'initiative de son rapporteur, la Commission a supprimé le rôle de filtre confié à la commission des Lois de la première assemblée saisie, consistant à s'assurer que la proposition de résolution visant à réunir la Haute Cour n'est pas dénuée de tout caractère sérieux. Elle lui a substitué un simple contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution, confié au Bureau de l'assemblée concernée (**article 2**).

— À l'initiative de son rapporteur, la Commission a prévu que la proposition de résolution, pour être recevable, devrait justifier des motifs susceptibles de caractériser un manquement aux devoirs du Président de la République manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat (**article 1^{er}**).

— À l'initiative de M. Jean-Jacques Urvoas, la Commission a prévu qu'un député ou un sénateur ne pourrait pas signer plus d'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour durant un même mandat présidentiel (**article 1^{er}**).

• Les délais applicables devant les deux assemblées

— Devant la première assemblée saisie, la Commission a, à l'initiative de son rapporteur, prévu que la proposition de résolution serait inscrite à l'ordre du jour au plus tard le treizième jour suivant son examen au fond par la commission des Lois, le vote intervenant au plus tard le quinzième jour (**article 2**).

— Devant la deuxième assemblée saisie, la Commission a prévu que, si la clôture de la session du Parlement faisait obstacle au respect du délai constitutionnel de quinze jours, l'inscription à l'ordre du jour interviendrait au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante (**article 3**).

• Le fonctionnement de la Haute Cour

— À l'initiative de son rapporteur, la Commission a fixé le nombre de membres du Bureau de la Haute Cour (**article 4**) et de la commission *ad hoc* chargée de recueillir les informations nécessaires aux travaux de la Haute Cour (**article 5**), en garantissant à chaque fois le pluralisme politique de ces organes.

— La Commission a également précisé que, en plus 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 (**article 6**).

MESDAMES, MESSIEURS,

Sous la législature précédente, le statut juridique du Président de la République a fait l'objet d'une importante réforme.

La loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution a réaffirmé le traditionnel principe d'irresponsabilité du Président de la République pour les actes accomplis en cette qualité. Elle a également clarifié la portée du principe d'inviolabilité provisoire dont bénéficie le chef de l'État pour les actes sans lien avec la fonction présidentielle.

Cette révision constitutionnelle a, en outre, profondément modifié les conditions dans lesquelles, par dérogation aux deux principes précédents, le Président de la République peut exceptionnellement être mis en cause. L'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. Quoique relativement précis sur la saisine et le fonctionnement de la Haute Cour, l'article 68 confie au législateur organique le soin de fixer ses conditions d'application.

Tel est l'objet du présent projet de loi organique.

Ses dispositions s'inspirent très largement des préconisations formulées en décembre 2002 par la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, présidée par M. le professeur Pierre Avril, qui ont servi de base à la révision constitutionnelle du 23 février 2007.

En rendant opérationnel le mécanisme de destitution par la Haute Cour, l'adoption du présent projet de loi organique permettra de parachever la réforme du statut juridique du Président de la République.

En pratique, la mise en mouvement de la procédure et, *a fortiori*, la saisine de la Haute Cour ont évidemment vocation à être exceptionnelles. Comme votre rapporteur le soulignait lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle ayant abouti à la révision de 2007, il s'agit de faire face aux situations de crise dans lesquelles « *un acte du Président de la République, de quelque nature qu'il soit, serait jugé si grave qu'il nécessiterait de poser la question de la continuité de l'État et celle de la stabilité des institutions et qu'il ne serait plus compatible avec le maintien du chef de l'État dans ses fonctions* »⁽¹⁾.

(1) Philippe Houillon, *Rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution, décembre 2006, n° 3537, p. 33.*

I.- LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE 2007 A CLARIFIÉ ET MODERNISÉ LES RÈGLES DE MISE EN CAUSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Tout en réaffirmant les classiques principes d'irresponsabilité et d'inviolabilité du Président de la République, la révision constitutionnelle du 23 février 2007 a profondément modifié les conditions dans lesquelles celui-ci peut exceptionnellement être mis en cause.

A. LA RÉAFFIRMATION DE L'IRRESPONSABILITÉ ET DE L'INVOLABILITÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

La loi constitutionnelle du 23 février 2007 a permis de trancher les débats et controverses nés à partir de la fin des années 1990 sur le statut pénal du Président de la République.

Avant 2007, l'article 68 de la Constitution prévoyait que le Président de la République n'était « *responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison* », qu'il ne pouvait « *être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant* » et qu'il était « *jugé par la Haute Cour de justice* ». Ces dispositions avaient pour principal inconvénient de ne pas clairement régler la question du régime pénal applicable aux infractions de droit commun commises pendant le mandat présidentiel ou avant même l'accession à l'Élysée.

À cette question, le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation avaient apporté des réponses partiellement divergentes. Le premier avait jugé que le Président de la République bénéficiait d'un privilège de juridiction, seule la Haute Cour de justice pouvant connaître de ses actes, fussent-ils détachables de ses fonctions ⁽¹⁾. La seconde avait, au contraire, limité la compétence de la Haute Cour de justice aux cas de haute trahison et affirmé la compétence des juridictions ordinaires à l'égard des actes extérieurs aux fonctions ⁽²⁾. Reconnaisant une inviolabilité provisoire du chef de l'État, la Cour de cassation précisait cependant qu'aucune poursuite ne pouvait être exercée pendant la durée du mandat présidentiel, la prescription de l'action publique étant alors suspendue. À défaut d'être harmonieuses, les deux jurisprudences convergeaient au moins sur un point : l'impossibilité d'intenter une action contre le Président de la République devant une juridiction de droit commun durant son mandat.

Afin de clarifier le statut pénal du chef de l'État, une commission de réflexion, présidée par M. le professeur Pierre Avril, a été constituée en juillet 2002. Son rapport, remis en décembre 2002, a inspiré la nouvelle rédaction des arti-

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, Cour pénale internationale.

(2) Cour de cassation, assemblée plénière, arrêt du 10 octobre 2001, Breisacher.

cles 67 et 68 issus de la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution.

Alors rapporteur du projet de loi constitutionnelle, votre rapporteur avait considéré qu'il convenait « *de faire un sort à deux aberrations juridiques : la première consiste à confondre protection accordée au chef de l'État et impunité ; la seconde revient à dénier toute légitimité juridique à cette protection, au prétexte qu'elle est dérogatoire du droit commun* »⁽¹⁾. Les arguments en faveur d'un statut juridique spécifique du Président de la République sont suffisamment connus pour n'avoir qu'à être brièvement rappelés. Ils tiennent au principe de séparation des pouvoirs, à l'exigence de préservation de la continuité de l'État, à la nécessaire distinction entre responsabilité personnelle et responsabilité politique et, depuis la révision constitutionnelle de 1962, au statut de représentant direct du peuple du Président de la République⁽²⁾.

Pour toutes ces raisons, **la loi constitutionnelle du 23 février 2007 a réaffirmé le principe d'irresponsabilité du Président de la République pour les « actes accomplis en cette qualité »**, sous la double réserve des compétences de la Cour pénale internationale⁽³⁾ et de la nouvelle procédure de destitution par la Haute Cour, objet du présent projet de loi organique (premier alinéa de l'article 67 de la Constitution).

La révision constitutionnelle de 2007 a également consacré l'inviolabilité temporaire du Président de la République, confirmant ainsi la jurisprudence de la Cour de cassation de 2001. Mais alors que cette dernière ne s'était prononcée qu'à propos de la matière pénale, le constituant a étendu l'inviolabilité à l'ensemble des actions, y compris civiles ou administratives, susceptibles d'être dirigées contre le chef de l'État. Le deuxième alinéa de l'article 67 de la Constitution prévoit ainsi que le Président de la République « *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* ». À la différence du caractère perpétuel de l'irresponsabilité, cette immunité n'est que provisoire : les délais de prescription et de forclusion sont suspendus pendant la durée du mandat et les instances et procédures peuvent être reprises ou engagées contre le Président à

(1) Philippe Houillon, *Rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution, décembre 2006, n° 3537, p. 23.*

(2) *La Cour de cassation avait particulièrement mis en avant ce dernier argument dans l'arrêt Breisacher de 2001* : « rapproché de l'article 3 et du titre II de la Constitution, l'article 68 doit être interprété en ce sens qu'étant élu directement par le peuple pour assurer, notamment, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État, le Président de la République ne peut, pendant la durée de son mandat, être entendu comme témoin assisté, ni être mis en examen, cité ou renvoyé pour une infraction quelconque devant une juridiction pénale de droit commun ».

(3) *Ses compétences sont reconnues à l'article 53-2 de la Constitution, résultant de la loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999 (qui a fait suite à la décision du Conseil constitutionnel n° 98-408 DC précitée). Concrètement, sont ainsi visés les cas dans lesquels le Président de la République se rendrait coupable de génocide, de crime contre l'humanité ou de crime de guerre. La Cour pénale internationale est un organe complémentaire des juridictions nationales, dont la compétence ne s'exerce que lorsque les États sont dans l'incapacité ou n'ont pas manifesté la volonté de procéder eux-mêmes aux poursuites.*

l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions (troisième alinéa de l'article 67).

La seule limite à cette inviolabilité temporaire du Président de la République réside dans la possibilité de le mettre en cause devant la Haute Cour ⁽¹⁾, selon les modalités définies à l'article 68 de la Constitution.

B. L'INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE D'EXCEPTION : LA DESTITUTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PAR LA HAUTE COUR

La principale innovation apportée par la loi constitutionnelle du 23 février 2007 est la suppression de la Haute Cour de justice, remplacée par la Haute Cour.

La Haute Cour de justice avait le pouvoir de juger le chef de l'État ⁽²⁾ pour des faits de haute trahison commis dans l'exercice de ses fonctions – voire, selon la décision précitée du Conseil constitutionnel de 1999, pour d'autres fait commis extérieurement aux fonctions. Outre les difficultés liées à la définition de la haute trahison, cette procédure souffrait de son caractère hybride : ni clairement politique, ni complètement juridictionnel.

Conformément à l'ancien article 67 de la Constitution et à l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice (que l'article 7 du présent projet tend à abroger), cette instance était composée de vingt-quatre juges titulaires et de douze juges suppléants élus pour moitié par chaque assemblée parlementaire parmi ses membres. Sa saisine supposait que le Président de la République soit « *mis en accusation* » par les deux chambres statuant sur un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue de leurs membres ⁽³⁾. Une commission d'instruction, composée de magistrats de la Cour de cassation, était chargée d'apprécier la réalité des faits reprochés au chef de l'État. Le ministère public était exercé par le procureur général près la Cour de cassation, assisté par le premier avocat général et deux avocats généraux. La Haute Cour de justice était dotée d'un greffe, assuré par le greffier en chef de la Cour de cassation. Les sanctions susceptibles d'être prononcées n'étaient pas définies : il pouvait donc s'agir non seulement de la destitution, mais aussi de sanctions pénales. Les termes de l'article 34 de l'ordonnance de 1959 précitée ressortissaient d'ailleurs au vocabulaire pénal : « *si l'accusé est déclaré coupable, il est voté sans désemparer sur l'application de la peine* ».

(1) Cette dernière n'étant ni une « juridiction », ni une « autorité administrative française » au sens du deuxième alinéa de l'article 67 de la Constitution.

(2) Avant la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993, la Haute Cour de justice était également compétente à l'égard des membres du Gouvernement.

(3) Ancien article 68 de la Constitution.

Décidant de mettre fin à ce mélange des genres ⁽¹⁾, **le constituant de 2007 a clairement opté pour une procédure parlementaire, dénuée de tout caractère juridictionnel**. Le Président de la République n'est plus « *mis en accusation* » avant d'être « *jugé* » par une Haute Cour « *de Justice* » : **il peut être destitué par le Parlement constitué en Haute Cour en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat** (premier alinéa de l'article 68 de la Constitution). La mise en mouvement de cette procédure ne préjuge en rien d'éventuelles poursuites judiciaires à l'issue du mandat.

Appelée à jouer à titre exceptionnel, la nouvelle procédure apparaît comme la contrepartie tant de l'irresponsabilité que de l'inviolabilité du Président de la République. La notion de manquement manifeste avec l'exercice du mandat permet d'englober les actes commis ou seulement révélés pendant le mandat, en lien ou non avec les fonctions présidentielles, sans avoir à se préoccuper de leur éventuelle qualification pénale. Comme le soulignait le rapport de la commission Avril de 2002, « *politique, la procédure de destitution ne constitue pas une condamnation de l'homme, mais une mesure de protection de la fonction dont celui-ci a mis la dignité en cause. C'est la raison pour laquelle la Haute Cour se prononce par oui ou par non sur l'incompatibilité manifeste du manquement avec l'exercice de la fonction présidentielle* » ⁽²⁾.

Si la nature politique de la nouvelle procédure ne fait ainsi guère de doute, est-elle susceptible de faire émerger, comme certains l'ont craint lors de la révision constitutionnelle de 2007, une véritable responsabilité politique du chef de l'État devant le Parlement ?

S'il est possible de répondre positivement à cette question, c'est à la condition *sine qua non* de préciser qu'**une telle responsabilité politique ne saurait être qu'exceptionnelle**. Comme le soulignait votre rapporteur en 2006, avec le nouveau dispositif constitutionnel, « *une nouvelle responsabilité politique du chef de l'État serait susceptible d'être engagée si l'inacceptable se produisait* » ⁽³⁾. La commission Avril a d'ailleurs conçu cette procédure comme une « *soupe de sûreté* » ⁽⁴⁾. Auditionnés par votre rapporteur, le professeur Guy Carcassonne y voit un équivalent, dans le champ institutionnel, de « *l'arme atomique* », tandis que le professeur Olivier Beaud évoque une « *responsabilité politique exceptionnelle* » ⁽⁵⁾.

(1) *En ce sens, votre rapporteur regrettait en 2006 que l'ordonnance de 1959 précitée confère « indéniablement à la procédure suivie devant la Haute Cour de justice un caractère juridictionnel qui entretient le flou de la frontière entre responsabilité pénale et responsabilité politique du chef de l'État » (rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution, décembre 2006, n° 3537, p. 14).*

(2) Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, décembre 2002, p. 37.

(3) M. Philippe Houillon, Rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution, décembre 2006, n° 3537, p. 7.

(4) Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, décembre 2002, p. 7.

(5) M. Olivier Beaud, « Irresponsabilité et immunité du président de la République sous la V^e République », dans Dominique Chagnollaud (dir.), Les 50 ans de la Constitution. 1958-2008, Litec, 2008, p. 191.

Si en revanche l'on conçoit la responsabilité politique comme « l'obligation pour les gouvernants de répondre devant le Parlement des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions selon une procédure déterminée par la Constitution »⁽¹⁾, la nouvelle procédure de destitution ne satisfait pas à cette définition : **elle n'a absolument pas vocation à permettre au Président de la République de rendre régulièrement compte de son action devant le Parlement.** L'exposé des motifs du présent projet de loi organique souligne ainsi qu'« elle n'a ni pour objet ni pour effet de conférer à une minorité de parlementaires le droit de contester en toute circonstance ou à des fins partisans l'action du Président de la République et de rendre celui-ci politiquement responsable devant le Parlement ; seul le Gouvernement, qui détermine et conduit la politique de la nation, assume cette responsabilité, dans les conditions prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution ».

Ce constat est d'autant plus fondé que les faits susceptibles d'être reprochés au chef de l'État *via* le mécanisme de l'article 68 de la Constitution peuvent parfaitement être dénués de tout lien avec l'exercice de ses fonctions. Le Président de la République pourrait par exemple être mis en cause pour des actes purement privés, dont la gravité les ferait apparaître comme manifestement incompatibles avec le maintien en fonction. C'est pourquoi le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, a pu voir dans le dispositif introduit en 2007 une responsabilité se trouvant « à la jonction de la problématique de la responsabilité politique et de celle de la responsabilité personnelle »⁽²⁾. De façon comparable, certains constitutionnalistes ont préféré parler de « responsabilité institutionnelle »⁽³⁾ ou de « responsabilité constitutionnelle »⁽⁴⁾ plutôt que de responsabilité politique.

Il reste que, comme le soulignait en 2008 le professeur Olivier Beaud, « les motifs d'une procédure de destitution sont à la discrétion des parlementaires et (...) comme ils sont interprètes en dernier ressort, rien ne pourrait les empêcher de considérer que le manquement aux devoirs de la fonction résulterait aussi d'un mauvais exercice du pouvoir présidentiel »⁽⁵⁾. Celui-ci concluait que « la réforme de 2007 a peut-être ouvert la boîte de Pandore de la responsabilité politique du Président qui pourrait contribuer à une grave déstabilisation du régime si son application était "banalisée" »⁽⁶⁾. Entendu par votre rapporteur, M. Olivier Beaud a cependant considéré qu'en posant une série de conditions de mise en œuvre de l'article 68 de la Constitution, le présent projet de loi organique tendait au contraire à éviter une telle banalisation.

(1) M. Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, PUF, *Que sais-je ?*, 1997, p. 17.

(2) M. Jean-Marc Sauvé, « Introduction », dans *La responsabilité du chef de l'État*, Société de législation comparée, 2009, p. 18.

(3) M. Pierre Avril, « Responsabilité pénale, responsabilité politique : le cas du président de la République », dans Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux (dir.), *Responsabilité et démocratie*, Dalloz, 2008, p. 11.

(4) MM. Michel de Villiers et Armel Le Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 7^e éd., Sirey, 2009, p. 304.

(5) M. Olivier Beaud, *article précité*, p. 193.

(6) *Ibid.*, p. 194.

Le constituant de 2007 s'y était d'ailleurs largement employé lui-même, en exigeant que **la mise en cause du Président fasse l'objet d'un accord de chaque assemblée à la majorité des deux tiers de ses membres, puis que la décision du Parlement réuni en Haute Cour intervienne dans le mois suivant, dans les mêmes conditions de majorité** ⁽¹⁾. Devant le Congrès, M. André Vallini avait déclaré en ce sens : cette procédure « *ne doit en aucun cas se transformer en motion de censure politique du Parlement à l'encontre du Président de la République, ni ouvrir la voie à des manœuvres partisans, notamment en période de cohabitation* » ⁽²⁾. De la même façon, l'exposé des motifs du présent projet de loi organique souligne que la procédure « *ne peut être regardée comme un droit collectif de nature politique ouvert aux groupes minoritaires de l'une ou l'autre assemblée ; il s'agit d'une procédure réservée à des situations d'une exceptionnelle gravité et qui en appelle à la conscience de chacun* ».

DESTITUTION DU CHEF DE L'ÉTAT : LES DIFFÉRENCES AVEC LA PROCÉDURE AMÉRICAINE D'IMPEACHMENT

Décidée à la majorité simple de la Chambre des représentants, la procédure d'*impeachment* peut, à l'instar de l'article 68 de la Constitution française, aboutir à la destitution du Président des États-Unis (prononcée à la majorité des deux tiers des membres présents du Sénat). Au-delà de ce point commun, les différences entre les deux procédures sont nombreuses.

La plus évidente concerne les conséquences de la procédure : une destitution (*removal*) du Président américain – hypothèse qui ne s'est jamais produite – n'entraîne pas de nouvelle élection, le mandat étant achevé par le vice-président des États-Unis. Dans le cas français, la destitution entraîne la vacance de la présidence de la République, un intérim exercé par le Président du Sénat et l'organisation, dans les trente-cinq jours au plus tard, d'une élection présidentielle anticipée. C'est donc le peuple français qui, *in fine*, dispose du dernier mot. Le président destitué peut d'ailleurs se présenter à l'élection, sauf s'il tombe sous le coup de l'interdiction d'exercer plus de deux mandats consécutifs, introduite à l'article 6 de la Constitution par la révision du 23 juillet 2008.

Par ailleurs, alors que la procédure française se veut désormais purement politique, la procédure d'*impeachment* est plus ambiguë, à mi-chemin entre le politique et le pénal. L'article 2 section IV de la Constitution des États-Unis dispose en effet que « *le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs* ». L'interprétation très souple faite en pratique de ces « *autres crimes et délits* » aboutit à une responsabilité du Président américain de nature politico-pénale. Ce caractère hybride se retrouve également dans la procédure de jugement, le Sénat étant alors présidé par le Président de la Cour suprême (*Chief Justice*).

Enfin, historiquement, les deux procédures ne répondent pas aux mêmes finalités. L'article 68 de la Constitution issu de la réforme de 2007 a été conçu par la commission Avril comme une « *souape de sûreté* », susceptible de venir exceptionnellement compenser l'immunité conférée au Président de la République par l'article 67 de la Constitution. Aux États-Unis, l'*impeachment* a davantage été conçu par les constituants de 1787 comme un tempérament à l'irresponsabilité politique du Président et, plus largement, à l'irresponsabilité de l'exécutif devant le Congrès.

(1) De ce point de vue, le texte définitif de l'article 68 de la Constitution diffère doublement des préconisations de la commission Avril et des dispositions initiales du projet de loi constitutionnelle, qui prévoyaient, d'une part, que les décisions étaient prises à la majorité simple des membres de l'assemblée concernée et de la Haute Cour et, d'autre part, que cette dernière disposait d'un délai de deux mois.

(2) Congrès du Parlement, 2^e séance du 19 février 2007, JO du 22 février 2007, p. 22.

II.- LA LOI ORGANIQUE PARACHÈVE LA RÉFORME DE 2007, EN DÉFINISSANT LA PROCÉDURE DE DESTITUTION DU CHEF DE L'ÉTAT

Le présent projet de loi organique vise à mettre en œuvre la procédure prévue depuis 2007 à l'article 68 de la Constitution, en rendant possible la destitution du chef de l'État, tout en assurant la protection de la fonction présidentielle ⁽¹⁾. Cette double préoccupation se retrouve à la fois au stade de l'initiative de la procédure et au stade des travaux de la Haute Cour.

A. L'ADOPTION DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION TENDANT À RÉUNIR LA HAUTE COUR

En vertu de l'article 68 de la Constitution, la réunion du Parlement en Haute Cour pour statuer sur la destitution du chef de l'État exige un accord bicaméral. L'article 1^{er} du présent projet de loi organique en tire les conséquences, en prévoyant que la décision de réunir la Haute Cour prend la forme d'une résolution des deux assemblées. La proposition de résolution peut être déposée indifféremment devant l'une ou l'autre chambre, à la double condition d'être motivée et d'être signée par un dixième de ses membres (soit 58 députés ou 35 sénateurs). Le même article exclut toute possibilité d'amender la proposition de résolution : devant chacune des assemblées, la procédure se résume donc à un choix binaire entre décider ou non de réunir la Haute Cour.

Votre rapporteur observe que le projet de loi organique ne s'aventure pas dans la définition, qui aurait relevé de la gageure, du manquement du Président à ses devoirs « *manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » au sens du premier alinéa de l'article 68 de la Constitution. Cette abstention du législateur organique est sage, dès lors qu' « *une telle situation de crise, par définition imprévisible, ne peut être qualifiée que par les symptômes qui la révèlent* » ⁽²⁾.

L'article 2 institue une procédure de filtrage par la commission des lois de la première assemblée devant laquelle la proposition de résolution est déposée. La commission devra s'assurer que la proposition « *n'est pas dénuée de tout caractère sérieux. À défaut, la proposition ne peut être mise en discussion* ». Cette disposition, qui vise à éviter des mises en cause abusives du Président de la République, est l'une des rares à ne pas résulter d'une recommandation du rapport de la commission Avril de 2002. Elle a d'ailleurs été contestée par la plupart des personnes entendues par votre rapporteur.

Si la proposition de résolution est jugée recevable par la commission des lois, son adoption suppose ensuite **un vote à la majorité des deux tiers des**

(1) Votre rapporteur signale qu'une proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution (n° 69), présentée en octobre 2009 par M. François Patriat, a fait l'objet d'un renvoi en commission par le Sénat le 14 janvier 2010. Cette proposition de loi a ensuite été modifiée et adoptée par la commission des Lois du Sénat le 8 novembre 2011, puis en séance publique le 15 novembre 2011.

(2) M. Pierre Avril, « Destituer plutôt que juger », Le Monde, 22 juillet 2003, p. 8.

membres de l'assemblée devant laquelle elle a été déposée. Cette condition résulte directement de l'article 68 de la Constitution, qui précise également que sont seuls recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ⁽¹⁾.

À la différence de ce que suggérerait la commission Avril, le projet de loi organique ne prévoit, devant la première assemblée, aucune inscription de plein droit de la proposition de résolution à l'ordre du jour. Les règles de droit commun de l'article 48 de la Constitution seraient donc applicables.

Une fois adoptée, la proposition de résolution est transmise à l'autre assemblée. Selon l'**article 3** du projet de loi organique, **la proposition doit alors être inscrite de droit à son ordre du jour dans les treize jours** suivant cette transmission, afin de permettre au vote d'intervenir dans les quinze jours fixés par le deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution.

Votre rapporteur signale cependant que ces dispositions sont susceptibles d'être tenues en échec dans l'hypothèse où la première assemblée adopterait une proposition de résolution en fin de session. Faute pour le constituant de 2007 d'avoir prévu une prolongation de la session ⁽²⁾ ou une réunion de plein droit du Parlement ⁽³⁾, la proposition de résolution ne pourrait être examinée par la deuxième assemblée que lors de la session ordinaire suivante ou au cours d'une session extraordinaire. Mais la convocation de cette dernière pourrait se heurter à l'opposition du principal intéressé, l'article 30 de la Constitution confiant au Président de la République le pouvoir d'ouvrir les sessions extraordinaires du Parlement.

B. LA PROCÉDURE DEVANT LA HAUTE COUR

L'adoption par la deuxième assemblée de la résolution tendant à constituer le Parlement en Haute Cour ouvre le délai d'un mois dont elle dispose pour statuer, tel que le prévoit le troisième alinéa de l'article 68 de la Constitution.

L'**article 4** du projet de loi organique charge le Bureau de la Haute Cour d'organiser ses travaux. Composé en nombre égal de membres des bureaux de deux assemblées, il est présidé par le Président de la Haute Cour, c'est-à-dire par le Président de l'Assemblée nationale (troisième alinéa de l'article 68 de la Constitution).

L'**article 5** du projet de loi organique confie à une **commission ad hoc**, composée en nombre égal de vice-présidents des deux assemblées, le soin de « **réunir toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission par la Haute Cour** ». Cette commission parlementaire bicamérale serait dotée de préro-

(1) Le constituant de 2007 s'est, sur ce dernier point, inspiré des règles régissant les motions de censure (deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution).

(2) À l'inverse, l'article 51 de la Constitution dispose que la clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est « de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. À cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit ».

(3) À l'instar des articles 12, 16 et 18 de la Constitution.

gatives identiques à celles d'une commission d'enquête, dans la limite de l'inviolabilité présidentielle prévue au deuxième alinéa de l'article 67 de la Constitution. Sur sa demande, le Président de la République pourrait être entendu par la commission, le cas échéant en se faisant assister ou représenter. Les travaux de la commission aboutiraient à l'adoption d'un rapport, rendu public, dans les quinze jours suivant l'adoption de la résolution par les assemblées. Ces quinze jours s'imputent sur le délai d'un mois dont dispose la Haute Cour.

La préparation des débats devant la Haute Cour obéit donc à une logique strictement parlementaire, en totale rupture avec l'ancienne commission d'instruction prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice, qui était composée de magistrats de la Cour de cassation.

L'**article 6** du projet de loi organique définit les modalités d'organisation des travaux de la Haute Cour. Il pose le principe de la publicité des débats et prévoit que seuls peuvent y prendre part les membres de la Haute Cour (c'est-à-dire l'ensemble des parlementaires), les membres du Gouvernement et le Président de la République ou son représentant. Afin de favoriser une issue rapide de la procédure, le vote de la Haute Cour sur la destitution du chef de l'État doit débiter au plus tard quarante-huit heures après l'ouverture des débats.

Les autres aspects de la procédure sont directement réglés par l'article 68 de la Constitution. Le vote au sein de la Haute Cour a lieu à bulletins secrets, sans possibilité de délégation. Seuls sont recensés les votes favorables à la destitution du Président de la République. La décision de destituer est prise à la majorité des deux tiers des membres de la Haute Cour, soit 617 parlementaires depuis le renouvellement du Sénat de septembre 2011.

La destitution entraîne la vacance de la présidence de la République et, en conséquence, l'exercice provisoire des fonctions présidentielles par le Président du Sénat. Une élection présidentielle anticipée a lieu dans les vingt à trente-cinq jours (article 7 de la Constitution).

Au total, à la différence de l'ancienne Haute Cour de justice, la nouvelle procédure de destitution apparaît comme un mécanisme de nature parlementaire, à caractère éminemment politique. Comme l'a souligné le professeur Pierre Avril, l'incompatibilité manifeste du manquement allégué avec la poursuite du mandat présidentiel « *appelle une appréciation politique que seule la représentation nationale peut légitimement porter, sous le contrôle immédiat du peuple* »⁽¹⁾. Le président destitué, redevenu citoyen ordinaire⁽²⁾, peut d'ailleurs se présenter à l'élection présidentielle anticipée, à moins que la destitution ne soit intervenue

(1) M. Pierre Avril, « La responsabilité du chef de l'État : la France », dans *La responsabilité du chef de l'État, Société de législation comparée*, 2009, p. 147.

(2) Rappelons cependant que la reprise des instances et procédures auxquelles l'inviolabilité présidentielle a pu faire obstacle pendant le mandat ne peut intervenir qu'au bout d'un mois après la cessation des fonctions (dernier alinéa de l'article 67 de la Constitution).

pendant son second mandat (deuxième alinéa de l'article 6 de la Constitution, issu de la révision du 23 juillet 2008).

III.- LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Les principales modifications apportées par votre Commission au présent projet de loi organique portent sur l'initiative de la procédure tendant à réunir la Haute Cour, sur les conditions d'examen par les deux assemblées de la proposition de résolution ayant cet objet et sur les modalités de fonctionnement de la Haute Cour.

A. UNE PROFONDE MODIFICATION DES CONDITIONS DE DÉCLENCHEMENT DE LA PROCÉDURE

À l'initiative de M. Jean-Jacques Urvoas, votre Commission a introduit une disposition, suggérée par la commission Avril en 2002, visant à éviter les mises en cause répétitives du chef de l'État : chaque membre du Parlement pourra signer une seule proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour durant un même mandat présidentiel (troisième alinéa de l'**article 1^{er}**).

À l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a par ailleurs supprimé le rôle de filtre confié à la commission des Lois de la première assemblée saisie, consistant à s'assurer que la proposition de résolution « *n'est pas dénuée de tout caractère sérieux* » (deuxième alinéa de l'**article 2**). Une telle procédure s'avère tout à la fois contestable sur le fond et discutable du point de vue de sa constitutionnalité.

Votre Commission y a substitué un simple contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution, confié au Bureau de l'assemblée devant laquelle cette proposition a été déposée. Il reviendra ainsi au Bureau de vérifier que la proposition satisfait aux conditions posées à l'**article 1^{er}**, c'est-à-dire :

– qu'elle a été signée par un dixième des membres de l'assemblée concernée ;

– qu'elle est motivée. À l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a précisé cette exigence de motivation, en prévoyant que la proposition de résolution « *justifie des motifs susceptibles de caractériser un manquement au sens du premier alinéa de l'article 68 de la Constitution* ». Le Bureau pourra ainsi déclarer irrecevables les propositions de résolution fantaisistes, qui n'entreraient pas dans le champ du dispositif prévu à l'article 68 de la Constitution ;

– qu'elle a été transmise au Président de la République et au Premier ministre.

Si le Bureau constate que l'une de ces trois conditions fait défaut, la proposition de résolution ne peut être mise en discussion.

Dans le cas contraire, la proposition est ensuite examinée au fond par la commission des Lois, qui conclut à son adoption ou à son rejet – sans que ce dernier n'empêche l'examen en séance publique. Quoique le droit d'amendement soit exclu, en commission comme en séance, il paraît en effet utile que les travaux de l'assemblée en séance publique soient éclairés par les débats intervenus en commission des Lois ⁽¹⁾. Cela est d'ailleurs conforme aux procédures habituelles d'examen des propositions de résolution, qui – à l'exception de celles prévues à l'article 34-1 de la Constitution – font l'objet d'une discussion en commission.

B. DES PRÉCISIONS SUR LES DÉLAIS APPLICABLES DEVANT LES DEUX ASSEMBLÉES

Afin que la proposition de résolution soit rapidement discutée par la première assemblée, votre Commission a, à l'initiative de votre rapporteur, prévu qu'elle serait inscrite à l'ordre du jour au plus tard le treizième jour suivant les conclusions de la commission des Lois, le vote intervenant au plus tard le quinzième jour (troisième alinéa de l'**article 2**).

À la différence du délai applicable devant la deuxième assemblée, qui trouve son fondement au deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution ⁽²⁾, le délai introduit par votre Commission s'entend sans préjudice des compétences de l'assemblée concernée et du Gouvernement pour déterminer l'ordre du jour, conformément à l'article 48 de la Constitution.

Ce double délai de treize et quinze jours pourrait, de surcroît, être tenu en échec par le dépôt d'une proposition de résolution hors session ou en toute fin de session du Parlement. Dans une telle hypothèse, votre Commission a prévu que l'inscription à l'ordre du jour intervient au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante (dernier alinéa de l'**article 2**).

S'agissant de l'examen par la deuxième assemblée saisie, votre Commission n'a pu que constater la difficulté posée par le respect du délai de quinze jours fixé au deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution en cas d'adoption d'une proposition de résolution par la première assemblée en toute fin de session ⁽³⁾. Faute pour le législateur organique de pouvoir contraindre les pouvoirs publics à convoquer une session extraordinaire du Parlement pour permettre l'examen de la proposition de résolution, votre Commission a prévu que, lorsque la clôture de la session fait obstacle au respect du délai constitutionnel de quinze jours,

(1) Cet examen au fond de la proposition de résolution par la commission des Lois était déjà prévu dans la version initiale de l'article 2 du projet de loi organique (premier alinéa), indépendamment du rôle de filtre confié à cette même commission (second alinéa du même article).

(2) L'article 3 du présent projet de loi organique se contente de le mettre en œuvre.

(3) Voir supra, II, A.

l'inscription à l'ordre du jour intervient au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante (dernier alinéa de l'**article 3**).

C. DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DE LA HAUTE COUR

À l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a apporté des précisions sur la composition du Bureau de la Haute Cour (**article 4**) et de la commission *ad hoc* chargée de recueillir les informations nécessaires aux travaux de la Haute Cour (**article 5**).

Ainsi, dans le texte adopté par votre Commission, le Bureau de la Haute Cour comprend vingt-deux membres (onze députés et onze sénateurs), correspondant à la moitié de l'effectif maximal qui résulterait de la réunion, en nombre égal, de membres du Bureau de l'Assemblée nationale (vingt-deux députés actuellement) et de membres du Bureau du Sénat (vingt-six sénateurs actuellement). Les membres du Bureau de la Haute Cour devront, de surcroît, être désignés « *en s'efforçant de reproduire la configuration politique de chaque assemblée* », formulation similaire à celle qui gouverne aujourd'hui la désignation du Bureau de l'Assemblée nationale (article 10, alinéa 2, du Règlement).

Quant à la commission *ad hoc*, elle comprendra douze membres (les six vice-présidents de l'Assemblée nationale et six des huit vice-présidents du Sénat), désignés – là encore – en s'efforçant de reproduire la configuration politique de chaque assemblée.

Enfin, sur proposition de son rapporteur, votre Commission a apporté deux principales modifications aux règles régissant les débats devant la Haute Cour (**article 6**).

D'une part, alors que la rédaction ambiguë du projet de loi organique aurait pu permettre à plusieurs ministres de prendre part aux débats de la Haute Cour, votre Commission a prévu que seul le Premier ministre pourrait s'exprimer devant elle, garantissant ainsi que le Gouvernement s'exprimera d'une seule voix.

D'autre part, le Président de la République pourra non seulement être représenté devant la Haute Cour, mais aussi assisté par toute personne de son choix, possibilité que la version initiale du projet de loi organique n'ouvrait que devant la commission *ad hoc*.

DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission examine le présent projet de loi lors de sa séance du mercredi 16 novembre 2011.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale a lieu.

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'habilite. 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 le 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 insti-

tutionnel 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.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Modalités de dépôt et de discussion d'une proposition de résolution tendant à réunir la Haute Cour

Cet article vise à fixer les conditions de dépôt et de discussion d'une proposition de réunion de la Haute Cour.

Le premier alinéa prévoit que « *la proposition de réunion de la Haute Cour* » mentionnée à l'article 68 de la Constitution prend juridiquement la forme d'une **proposition de résolution** ⁽¹⁾. Sans surprise, cette solution est identique à celle qui prévalait avant 2007 : l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice évoquait, à son article 20, une « *résolution portant mise en accusation* ». Par rapport au droit positif, la nouvelle catégorie de résolutions résultant du présent projet se singulariserait par leur adoption bicamérale, les autres résolutions étant l'œuvre d'une seule assemblée ⁽²⁾.

En conséquence de l'article 68 de la Constitution, les propositions de résolution tendant à réunir la Haute Cour doivent être adoptées, par chacune des assemblées parlementaires, à la majorité des deux tiers de leurs membres. Les délégations de vote sont interdites et seuls les votes favorables à l'adoption de la proposition sont recensés.

À la différence du vote de la Haute Cour sur la destitution, qui a nécessairement lieu à bulletins secrets (troisième alinéa du même article 68), aucune disposition ne précise les conditions de vote, par chaque chambre, sur la proposition de résolution. Votre rapporteur considère qu'il y a lieu de s'en remettre sur ce point au règlement de chaque assemblée. Le 3^o de l'article 65 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit d'ores et déjà que le vote par scrutin public à la tribune ⁽³⁾ est de droit lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée, ce qui est précisément le cas en l'espèce. Le Règlement du Sénat ne comporte pas de disposition identique, mais le rapporteur du projet de loi constitutionnelle pour la commission des Lois de cette assemblée avait, en 2007, estimé « *nécessaire que les parlementaires souhaitant provoquer la saisine de la Haute Cour assument publiquement leur responsabilité* » et souligné que « *le scrutin public faciliterait un dé-*

(1) *Rappelons qu'* « hormis les cas prévus expressément par les textes constitutionnels ou organiques, les propositions de résolution ne sont recevables que si elles formulent des mesures et décisions d'ordre intérieur qui, ayant trait au fonctionnement et à la discipline de l'Assemblée, relèvent de sa compétence exclusive » (article 82, alinéa 1^{er}, du Règlement de l'Assemblée nationale).

(2) *Qu'il s'agisse des résolutions tendant à modifier le règlement d'une assemblée parlementaire, à créer une commission d'enquête, à suspendre des poursuites ou des mesures privatives de liberté contre un parlementaire ou des résolutions prévues aux articles 34-1, 88-4 et 88-6 de la Constitution.*

(3) *Ou, sur décision de la conférence des présidents, dans les salles voisines de la salle des séances.*

compte précis des votes, permettant de constater si la majorité requise, définie par rapport au nombre des membres de l'assemblée, est atteinte »⁽¹⁾.

Il revient, en revanche, au législateur organique de préciser les conditions de recevabilité et de discussion des propositions de résolution tendant à réunir la Haute Cour. Conformément à ce que proposait la commission présidée par M. le professeur Pierre Avril (dite « commission Avril ») en décembre 2002, le deuxième alinéa du présent article pose deux exigences.

D'une part, la proposition de résolution doit être motivée. L'exposé des griefs reprochés au chef de l'État est évidemment indispensable à la discussion de la proposition. Concrètement, il s'agira d'indiquer, avec suffisamment de précision, en quoi certains faits seraient susceptibles de constituer un « *manquement [aux devoirs du Président de la République] manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* », au sens de l'article 68 de la Constitution.

Afin de préciser en quoi consiste cette exigence de motivation, **votre Commission a ajouté, à l'initiative de votre rapporteur, que la proposition de résolution « justifie des motifs susceptibles de caractériser un manquement au sens du premier alinéa de l'article 68 de la Constitution ».** Du fait de la modification par votre Commission de l'article 2 (voir ci-après), c'est au Bureau de l'assemblée concernée qu'il reviendrait de vérifier que la proposition de résolution satisfait à ce critère relatif à la motivation. Il ne s'agit pas d'un contrôle sur le fond – sur l'existence ou non d'un manquement – mais seulement de vérifier que la proposition de résolution entre dans le champ du dispositif constitutionnel prévu à l'article 68.

D'autre part, la proposition de résolution doit être signée par au moins un dixième des membres de l'assemblée devant laquelle elle est déposée, soit 58 députés ou 35 sénateurs. Avant 2007, la saisine de la Haute Cour de justice obéissait à la même condition, posée depuis 1959 dans le règlement de chaque assemblée⁽²⁾.

À l'inverse, le présent article, dans sa version initiale, ne reprend pas la suggestion du rapport de la commission Avril consistant à limiter le droit d'initiative de chaque parlementaire à l'apposition d'une seule signature par mandat présidentiel, « *afin d'éviter qu'il ne soit fait un usage abusif de la proposition de réunion de la Haute Cour* »⁽³⁾. Une telle limitation pourrait trouver une inspira-

(1) M. Jean-Jacques Hiest, *Rapport au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution, 2006-2007*, n° 194, p. 40.

(2) Ancien article 158 du Règlement de l'Assemblée nationale et ancien article 86 du Règlement du Sénat. On relèvera que la proposition de loi organique (n° 69) présentée au Sénat en octobre 2009 par M. François Patriat était plus restrictive (60 députés ou 60 sénateurs), mais que la commission des Lois du Sénat l'a modifiée le 8 novembre 2011 pour adopter une solution identique au présent projet de loi organique (un dixième des membres de l'assemblée concernée).

(3) *Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, décembre 2002*, p. 49. À défaut d'une telle limitation des signatures, l'article 2 du présent projet de loi organique vise, en revanche, à introduire une condition de recevabilité de la proposition de résolution, fondée sur son absence de caractère sérieux, qui n'était pas suggérée par la commission Avril.

tion dans le deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution, qui prévoit qu'un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire ⁽¹⁾. Toutefois, dans l'étude d'impact jointe au présent projet de loi organique, le Gouvernement considère que la possibilité donnée aux parlementaires de demander une réunion de la Haute Cour « *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* ».

À l'initiative de M. Jean-Jacques Urvoas, votre Commission a néanmoins introduit une telle limitation : 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 d'un même mandat présidentiel.

Le troisième alinéa du présent article prévoit par ailleurs qu'une fois revêtu du nombre requis de signatures, la proposition de résolution est **communiquée « sans délai »** par le président de l'assemblée concernée **au Président de la République et au Premier ministre**.

Enfin, le dernier alinéa précise qu'**aucun amendement n'est recevable**, à aucun stade de l'examen de la proposition de résolution. Cette interdiction, qui s'applique en commission comme en séance publique, est comparable à celle retenue en 2009 à l'égard des résolutions de l'article 34-1 de la Constitution ⁽²⁾. En décider autrement pourrait permettre à une majorité politique donnée de dénaturer le contenu d'une proposition de résolution et, partant, de détourner de son objet la procédure engagée. En outre, comme l'ont souligné la plupart des personnes auditionnées par votre rapporteur, la procédure de destitution n'a pas vocation à être calquée sur la procédure législative. Alors que cette dernière consiste en un processus itératif d'échanges visant à aboutir au meilleur texte possible, la procédure de l'article 68 de la Constitution est marquée par sa brièveté et par son caractère binaire : le rôle du Parlement consiste à se prononcer « *par oui ou par non sur l'incompatibilité manifeste du manquement avec l'exercice de la fonction présidentielle* » ⁽³⁾.

Corrélativement à l'absence de droit d'amendement, votre Commission a précisé, à l'initiative de votre rapporteur, que l'examen de la proposition de résolution ne donne lieu qu'à une seule lecture dans chaque assemblée. Quoique le texte de l'article 68 de la Constitution n'exclue pas la possibilité d'une seconde lecture, on voit mal l'intérêt d'une navette entre deux assemblées privées du pouvoir d'amender le texte en discussion. Cette analyse est confirmée par le rapport de la commission Avril, selon lequel « *la proposition adoptée par*

(1) Réserve faite de l'usage de la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

(2) Article 6 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. À la différence des propositions de résolution tendant à réunir la Haute Cour, les propositions de résolution fondées sur l'article 34-1 de la Constitution ne sont pas examinées en commission.

(3) Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, décembre 2002, p. 37.

[une assemblée] est aussitôt transmise à l'autre qui peut choisir de l'adopter ou non. Si elle la refuse, la procédure s'arrête »⁽¹⁾. De ce point de vue, la procédure proposée se rapproche des motions prévues à l'article 88-7 de la Constitution, que les deux assemblées doivent adopter en termes identiques pour s'opposer à une procédure de révision simplifiée des traités européens.

*

* *

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.

(1) Ibid., p. 8. Dans le même sens : « en refusant d'adopter la proposition de réunion, la seconde assemblée met fin à la procédure » (ibid., p. 47).

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

Cet article vise à préciser les conditions d'examen par les commissions parlementaires d'une proposition de résolution tendant à réunir la Haute Cour.

D'une part, son premier alinéa prévoit que, **dans chaque assemblée**, la proposition de résolution est **envoyée pour examen à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles**.

Le principe d'un examen des propositions de résolution par les commissions permanentes est traditionnel, quoiqu'il ait été écarté pour les résolutions prévues à l'article 34-1 de la Constitution⁽¹⁾. Quant au choix de la commission des lois de chaque assemblée⁽²⁾, il apparaît logique au regard de la matière concernée, qui intéresse directement les institutions. En revanche, dans la procédure antérieure à 2007, les propositions de résolution portant mise en accusation devant la Haute Cour de justice étaient examinées par une commission parlementaire *ad hoc*, prévue à l'ancien article 160 du Règlement de l'Assemblée nationale et à l'ancien article 86 du Règlement du Sénat.

D'autre part, le second alinéa du présent article prévoit que **la commission des lois de la première assemblée saisie « s'assure que la proposition n'est pas dénuée de tout caractère sérieux »**. À défaut, la proposition ne peut être mise en discussion. Le projet de loi organique ne précise pas les conditions de vote au sein de la commission, mais la décision sur le caractère sérieux ne pourrait être prise qu'à la majorité simple, sans que les règlements des assemblées puissent imposer une majorité qualifiée. En effet, l'article 68 de la Constitution n'imposant pas une telle majorité qualifiée lors de l'examen en commission, on peut considérer qu'elle ne peut être exigée par les textes portant application de cet article⁽³⁾. D'ailleurs, consulté pour avis sur une version antérieure du présent projet de loi organique, le

(1) *Saisi de la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a censuré pour incompétence négative la disposition selon laquelle « Les règlements des assemblées peuvent prévoir qu'une proposition de résolution est envoyée à une commission permanente ou à une commission spéciale » (décision n° 2009-579 DC précitée).*

(2) *Il s'agit, à l'Assemblée nationale, de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République et, au Sénat, de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.*

(3) *La première phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article 68 dispose : « 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 ».*

Conseil d'État a « disjoint une disposition faisant échec à l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour, lorsque la commission des lois n'adopte pas cette proposition à la majorité des deux tiers de ses membres. Il a en effet estimé qu'une telle prérogative porterait atteinte à l'équilibre de la procédure voulu par le constituant et serait contraire à l'article 68 (4^e alinéa) qui réserve une telle majorité qualifiée aux votes, d'une part, de chacune des Assemblées appelées à se prononcer sur la décision de réunir la Haute Cour et, d'autre part, pour cette dernière, de statuer elle-même sur la destitution »⁽¹⁾.

Le mécanisme de filtrage par la commission des Lois prévu dans le présent projet a particulièrement retenu l'attention des personnes auditionnées par votre rapporteur. Il a ainsi été souligné que :

– ce dispositif n'était pas prévu par l'article 68 de la Constitution, ce qui pourrait rendre douteuse sa constitutionnalité (quoique la loi organique soit invitée, par le même article, à fixer ses « conditions d'application ») ;

– ce dispositif n'était suggéré ni dans le rapport de la commission Avril⁽²⁾, ni dans les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 2007 ;

– ce dispositif était mal conçu, faute de pouvoir définir *a priori* des critères permettant de juger du « caractère sérieux » de la proposition de résolution. En ce sens, M. le professeur Pierre Avril a indiqué, lors de son audition par votre rapporteur, que l'apparente analogie avec la question prioritaire de constitutionnalité⁽³⁾ était trompeuse : si cette dernière suppose une appréciation juridique (telle disposition législative paraît-elle ou non contraire à un droit ou à une liberté que la Constitution garantit ?), la procédure de destitution obéit à une logique autre qu'il est difficile de soumettre à des conditions objectives ;

– ce dispositif n'était pas usuel dans les procédures parlementaires, les commissions permanentes ne disposant pas, par exemple, du droit de s'opposer à la discussion d'amendements en séance publique⁽⁴⁾. En sens inverse, cependant, l'article 140 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que « les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont renvoyées à la commission permanente compétente. Celle-ci vérifie si les conditions

(1) Conseil d'État, Rapport public 2011, volume 1, p. 105.

(2) Votre rapporteur rappelle, en revanche, que la commission Avril proposait qu'un membre du Parlement ne puisse être signataire que d'une seule proposition de réunion de la Haute Cour au cours du même mandat présidentiel (voir supra le commentaire de l'article 1^{er}).

(3) En vertu de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation par le premier juge saisi suppose notamment que la question ne soit « pas dépourvue de caractère sérieux ».

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, Règlement du Sénat, cons. 12 et 13 : « s'il est loisible à une assemblée parlementaire de prévoir, par son règlement, que, dans le cadre de la procédure de "vote sans débat", le président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission lorsqu'il n'en existe pas d'autres, en revanche, porte atteinte au droit d'amendement, reconnu à chaque parlementaire par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, l'interdiction faite à tout membre de l'assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond ».

requis pour la création de la commission d'enquête sont réunies et se prononce sur son opportunité » ;

– ce dispositif était inutile, dans la mesure où l'article 68 de la Constitution pose suffisamment de conditions permettant d'éviter un dévoiement de la procédure. Au surplus, un usage abusif du droit de déposer une proposition de résolution serait politiquement sanctionné, sans donc qu'il soit besoin de chercher à juridiquement l'empêcher. Cette dernière idée imprègne le rapport de la commission Avril, selon lequel la procédure « *doit être exigeante et solennelle, afin qu'elle ne puisse être engagée inconsidérément. Ceux qui auraient à la faire jouer ne pourraient y être conduits que si la situation l'exigeait avec la force de l'évidence et ils engageraient eux-mêmes ainsi leur responsabilité propre devant le peuple français, qui pourrait désavouer, par-delà les clivages politiques habituels, ceux qui auraient la tentation ou la légèreté d'user d'une telle procédure à des fins partisans* »⁽¹⁾.

Pour toutes ces raisons, votre Commission a, sur proposition de votre rapporteur, supprimé le mécanisme de filtrage prévu au présent article, consistant en une appréciation par la commission des Lois du « caractère sérieux » de la proposition de résolution tendant à réunir la Haute Cour.

Votre Commission lui a substitué un simple contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution. Dans sa version initiale, le présent projet de loi organique ne prévoit en effet aucun contrôle des conditions de dépôt des propositions de résolution posées à l'article 1^{er} : signature de la proposition par un dixième des membres de l'assemblée ; motivation de la proposition (en particulier, compte tenu des modifications apportées par votre Commission, justification des motifs susceptibles de caractériser un manquement au sens de l'article 68 de la Constitution) ; transmission au Président de la République et au Premier ministre.

Votre Commission a comblé cette lacune et confié ce contrôle de recevabilité au Bureau de l'assemblée devant laquelle la proposition de résolution a été déposée. Cet organe, dont l'existence est constitutionnellement consacrée⁽²⁾, a pour avantages d'offrir une composition pluraliste et de refléter la configuration politique de chaque assemblée⁽³⁾. Il convient en outre de rappeler que, sous l'empire de l'ancien titre IX de la Constitution, le Bureau de chaque assemblée

(1) Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, décembre 2002, p. 34.

(2) L'article 26 de la Constitution dispose qu'« aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie ».

(3) À l'Assemblée nationale, « l'élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires a lieu en s'efforçant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée » (article 10 du Règlement) ; au Sénat, « les présidents des groupes se réunissent pour établir les listes des candidats aux fonctions de vice-président, de questeur et de secrétaire selon la représentation proportionnelle des groupes au plus fort reste. La représentation proportionnelle est calculée d'abord pour les postes de vice-président et de questeur, compte tenu de l'élection du Président, puis pour l'ensemble du Bureau » (article 3 du Règlement). Sur la composition du Bureau de chaque assemblée, voir également le commentaire de l'article 4 du présent projet de loi organique.

parlementaire disposait d'un pouvoir de contrôle de la recevabilité des résolutions portant mise en accusation devant la Haute Cour de justice ⁽¹⁾. Ce contrôle consistait à vérifier le nombre minimal de signataires et à s'assurer du respect des prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précitée, selon lequel « *la résolution des deux assemblées votée dans les conditions prévues à l'article 68 de la Constitution et portant mise en accusation devant la Haute Cour contient les noms des accusés [et] l'énoncé sommaire des faits qui leur sont reprochés (...)* » ⁽²⁾.

Une fois déclarée recevable par le Bureau, **la proposition de résolution serait ensuite envoyée pour examen à la commission des Lois**, comme le prévoit le premier alinéa du présent article. Cet examen au fond porterait sur l'opportunité de la réunion de la Haute Cour et, en raison de l'absence de droit d'amendement ⁽³⁾, ne pourrait se conclure que par le rejet ou l'adoption (sans modification) de la proposition de résolution. La commission des Lois ne disposerait donc d'aucun droit de veto : en cas de rejet de la proposition de résolution, sa discussion se poursuivrait ensuite en séance publique, le vote négatif de la commission invitant simplement l'assemblée plénière à rejeter à son tour la proposition. Une telle procédure serait conforme au droit commun de l'examen des propositions de résolution qui, à l'exception des résolutions de l'article 34-1 de la Constitution, sont habituellement discutées en commission : c'est le cas par exemple des résolutions tendant à modifier le règlement d'une assemblée ou intéressant les affaires européennes (articles 88-4 et 88-6 de la Constitution).

Le présent article a par ailleurs **pour défaut de ne pas prévoir de délai d'inscription à l'ordre du jour** de la proposition de résolution tendant à réunir la Haute Cour, ce qui ne serait pas sans inconvénient. Si, par exemple, l'inscription à l'ordre du jour se heurtait au refus du Gouvernement et de la majorité parlementaire, ne resterait plus que la ressource fournie par la journée mensuelle réservée aux groupes d'opposition, privant ainsi la procédure d'une issue rapide.

Le rapport de la commission Avril de 2002 invitait, au contraire, le législateur organique à prévoir une inscription de droit à l'ordre du jour de l'assemblée concernée au plus tard le quatorzième jour qui suit son dépôt, considérant que « *lorsqu'une proposition sera ainsi déposée, son inscription obligatoire à l'ordre du jour devra intervenir dans un délai suffisamment impératif pour que la question soit tranchée, et suffisamment bref pour qu'elle le soit sans alourdir inutilement le climat institutionnel* » ⁽⁴⁾.

S'inspirant de cette préconisation, votre Commission a prévu que **la proposition de résolution est inscrite à l'ordre du jour au plus tard le treizième jour suivant les conclusions de la commission des Lois et que le vote inter-**

(1) Ancien article 159 du Règlement de l'Assemblée nationale et ancien article 86 du Règlement du Sénat.

(2) L'usage du pluriel tient à ce que, jusqu'à la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993, la Haute Cour de justice était compétente tant à l'égard du chef de l'État que des membres du Gouvernement.

(3) Article 1^{er} du présent projet de loi organique.

(4) Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, décembre 2002, p. 50.

vient au plus tard le quinzième jour. Ce délai est conçu par parallélisme avec celui applicable devant la seconde chambre (article 3 du présent projet), qui présente cependant la différence de disposer d'un fondement constitutionnel direct, le deuxième alinéa de l'article 68 prévoyant que la deuxième assemblée doit se prononcer « *dans les quinze jours* » suivant la transmission de la proposition. Compte tenu de cette différence, le délai introduit devant la première assemblée doit s'entendre sans préjudice des compétences de l'assemblée concernée et du Gouvernement pour déterminer l'ordre du jour, conformément à l'article 48 de la Constitution. Pour la même raison, l'absence de respect de ce délai ne saurait, à elle seule, mettre un terme à la procédure tendant à réunir la Haute Cour.

Enfin, parce que le délai de quinze jours pourrait être tenu en échec par le dépôt d'une proposition de résolution hors session ou en toute fin de session du Parlement⁽¹⁾, votre Commission a prévu que, dans une telle hypothèse, l'inscription à l'ordre du jour intervient au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante. Une telle rédaction ménagerait la possibilité d'une inscription à l'ordre du jour d'une session extraordinaire.

*

* *

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

(1) Cette question, qui peut également se poser devant la seconde chambre, est développée dans le commentaire de l'article 3 ci-après.

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

Cet article vise à fixer les conditions d'examen par la deuxième assemblée parlementaire de la proposition de résolution tendant à réunir la Haute Cour.

Il prévoit qu'une fois adoptée par une assemblée, la proposition est « *immédiatement* » transmise à l'autre assemblée. Sa discussion est alors inscrite « *de droit* » à l'ordre du jour, au plus tard le treizième jour suivant la transmission, le vote devant intervenir au plus tard le quinzième jour. *A contrario*, le rejet de la proposition de résolution par la première assemblée met fin à la procédure, sans que la deuxième assemblée n'ait à en connaître.

Ces dispositions mettent en œuvre le deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution, aux termes duquel « *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* ».

Une difficulté est néanmoins susceptible de se poser dans l'hypothèse où une assemblée adopterait une proposition de résolution en toute fin de session parlementaire. L'inscription de plein droit à l'ordre du jour de la deuxième assemblée dans le délai de quinze jours se heurterait alors à un obstacle. Celui-ci pourrait être levé en considérant que l'article 68 de la Constitution implique nécessairement la tenue d'une session de plein droit du Parlement dès lors qu'une assemblée a adopté une proposition de résolution tendant à réunir la Haute Cour. Mais une telle interprétation paraît excessivement constructive, dans la mesure où les autres cas de

réunion de plein droit du Parlement sont directement prévus dans la Constitution (aux articles 12, 16, 18 et 51).

Faute pour le constituant de 2007 d'avoir expressément prévu de réunion de plein droit du Parlement⁽¹⁾, il convient de s'en remettre aux règles de droit commun de convocation en session. En conséquence, si le délai de quinze jours prévu à l'article 68 de la Constitution ne pouvait être respecté, faute pour le Parlement d'être réuni en session ordinaire, une session extraordinaire pourrait être convoquée selon les modalités prévues aux articles 29 et 30 de la Constitution. Cette solution n'est pas exempte de défauts :

– l'initiative d'une telle session extraordinaire serait fermée aux sénateurs, (quand bien même la deuxième chambre saisie serait le Sénat), l'article 29 de la Constitution n'attribuant cette prérogative qu'au Premier ministre et à la majorité des membres de l'Assemblée nationale ;

– lorsque la demande d'une session extraordinaire émane des députés, sa durée est limitée à douze jours, soit un délai inférieur aux quinze jours prévus au deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution ;

– la décision d'ouvrir une session extraordinaire nécessite un décret du Président de la République (article 30 de la Constitution), ce qui lui confère une possibilité de s'opposer à la réunion du Parlement⁽²⁾. On peut certes raisonnablement penser qu'un chef de l'État menacé de destitution aurait politiquement beaucoup à perdre à retarder la procédure entamée à son encontre. Mais, au plan des principes, il est peu satisfaisant que la réunion du Parlement en session extraordinaire dépende de celui-là même qui est visé par la procédure justifiant cette réunion ;

– dans l'hypothèse où aucune session extraordinaire du Parlement ne serait finalement convoquée, les délais prévus à l'article 68 de la Constitution seraient tenus en échec, au risque de laisser durablement pendante la procédure, par exemple si la proposition de résolution était adoptée par la première assemblée à la fin de la session ordinaire, dans les derniers jours du mois de juin.

Faute de pouvoir résoudre lui-même cette difficulté constitutionnelle, le législateur organique pourrait, à tout le moins, préciser au présent article que **lorsque la clôture de la session du Parlement fait obstacle au respect du délai de**

(1) Une rédaction similaire à celle de l'article 51 de la Constitution (« La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. À cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit ») aurait par exemple pu être envisagée. Une alternative aurait pu consister à renvoyer à la session suivante, comme le prévoit depuis 2008 le dernier alinéa de l'article 35 de la Constitution en matière d'autorisation des interventions militaires à l'étranger (« Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante »).

(2) Le 18 mars 1960, Charles de Gaulle avait opposé une fin de non recevoir à une majorité de députés demandant, en application de l'article 29 de la Constitution, la réunion d'une session extraordinaire du Parlement. Cette compétence discrétionnaire du chef de l'État a été confirmée par la suite, en particulier le 16 décembre 1987 lorsque François Mitterrand s'est opposé à une demande émanant cette fois du Premier ministre.

quinze jours prévu au deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution, l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution intervient au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante. Sur proposition de votre rapporteur, votre Commission a complété en ce sens le présent article, ce qui ménage par ailleurs la possibilité d'une inscription à l'ordre du jour d'une session extraordinaire.

Enfin, par parallélisme avec la procédure suivie devant la première assemblée, **votre Commission a précisé qu'il revenait à la commission des Lois de la deuxième assemblée saisie d'examiner au fond la proposition de résolution (sans qu'un rejet n'empêche sa discussion en séance publique),** ce que prévoyait de façon insuffisamment claire le premier alinéa de l'article 2 du projet de loi organique dans sa version initiale.

*

* *

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 3 bis (nouveau)

Conséquence du rejet de la proposition de résolution par l'une des deux assemblées

Introduit à l'initiative de M. Jean-Jacques Urvoas, le présent article prévoit que **le rejet de la proposition de résolution par l'une des deux assemblées met un terme à la procédure** visant à réunir la Haute Cour.

Le rejet de la proposition de résolution par une assemblée ne peut, en effet, avoir d'autres conséquences :

– l'article 1^{er}, tel que complété par votre Commission, exclut clairement toute possibilité de navette entre les deux assemblées (« *L'examen de la proposition de résolution ne peut faire l'objet de plus d'une lecture dans chaque assemblée* ») ;

– la première phrase de l'article 3 (« *La proposition de résolution adoptée par une assemblée est immédiatement transmise à l'autre assemblée* ») signifie *a contrario* que la seconde assemblée ne peut se saisir d'une proposition de résolution que la première assemblée a rejetée ;

— l'article 4 prévoit que le Bureau de la Haute Cour se réunit à la condition que la proposition de résolution ait été adoptée « *par chacune 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

Cet article tend à définir la composition et les fonctions du Bureau de la Haute Cour.

S'inspirant des conclusions de la commission Avril, le deuxième alinéa de l'article prévoit que le Bureau de la Haute Cour est formé de **la réunion, en nombre égal, de membres du Bureau de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat**. À titre de comparaison, votre rapporteur rappelle qu'en matière de révision de constitutionnelle, le Bureau du Congrès — qui, comme la Haute Cour, n'est rien d'autre que la réunion des deux assemblées — est le Bureau de l'Assemblée nationale (troisième alinéa de l'article 89 de la Constitution).

Le Bureau de l'Assemblée nationale comporte actuellement vingt-deux membres (le Président de l'Assemblée nationale, six vice-présidents, trois questeurs et douze secrétaires renouvelés chaque année ⁽¹⁾), tandis que celui du Sénat comporte vingt-six membres (le Président du Sénat, huit vice-présidents, trois questeurs et quatorze secrétaires désignés pour trois ans) ⁽²⁾.

En raison de l'exigence d'égalité entre les deux chambres, l'effectif théorique maximum du Bureau de la Haute Cour serait donc aujourd'hui de quarante-quatre membres. Le présent article ne fixe pas de nombre déterminé de membres, préférant laisser ce soin aux règlements des assemblées. Il paraît néanmoins préférable que ce nombre soit fixé par le législateur organique : sur proposition de votre rapporteur, **vostra Commission a retenu un effectif total de vingt-deux membres** (onze députés et onze sénateurs), soit la moitié de l'effectif théorique maximum. **Vostra Commission a également jugé utile de formuler explicitement dans la loi organique l'exigence d'une composition pluraliste du Bureau de la Haute Cour**, en prévoyant que ses membres sont désignés « *en s'efforçant de re-*

(1) À la différence du Président de l'Assemblée nationale, élu pour la durée de la législature, les autres membres du bureau sont renouvelés à chaque ouverture de session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée (article 10 du Règlement).

(2) Le rapport de la commission Avril suggérait que le bureau de la Haute Cour soit la réunion « des » membres des bureaux des deux assemblées, donc de la totalité d'entre eux. Mais, compte tenu des effectifs actuels, une telle solution créerait une dissymétrie en faveur du Sénat, dont les membres du bureau sont plus nombreux.

produire la configuration politique de chaque assemblée ». Cette formule reprend celle prévue dans le Règlement de l'Assemblée nationale, précisément à propos de la composition de son Bureau ⁽¹⁾.

En application du troisième alinéa du présent article, le Bureau de la Haute Cour serait présidé par le président de la Haute Cour, c'est-à-dire par le Président de l'Assemblée nationale (troisième alinéa de l'article 68 de la Constitution).

On relèvera par ailleurs que le rapport de la commission Avril excluait le président du Sénat de la composition du Bureau de la Haute Cour. Cette exclusion était justifiée par le fait que, dans la procédure proposée par la commission, la décision de réunir la Haute Cour entraînait l'empêchement du Président de la République et, partant, son remplacement par le président du Sénat jusqu'à la fin de la procédure ⁽²⁾. Le constituant de 2007 ayant rejeté cette procédure d'empêchement et préservé l'intégrité du pouvoir du chef de l'État jusqu'à son éventuelle destitution, le présent projet de loi organique n'exclut pas la présence du Président du Sénat parmi les membres du Bureau de la Haute Cour.

En application du premier alinéa du présent article, le Bureau de la Haute Cour se réunirait « aussitôt » qu'une proposition de résolution aura été adoptée par les deux chambres. La commission Avril estimait à ce propos : « *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 » ⁽³⁾. Le Bureau aurait donc tout pouvoir pour organiser les travaux de la Haute Cour, dans les délais et conditions prévus par le présent projet de loi organique.

*

* *

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

(1) « L'élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires a lieu en s'efforçant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée » (article 10 du Règlement). On retrouve également cette formule pour les nominations de députés à des organismes extérieurs (article 28), les nominations des rapporteurs budgétaires (article 146), la désignation des membres du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (article 146-2) et la désignation des membres des missions d'information des commissions permanentes composées de plus de deux membres (article 145). Au Sénat, après l'élection du Président, « les présidents des groupes se réunissent pour établir les listes des candidats aux fonctions de vice-président, de questeur et de secrétaire selon la représentation proportionnelle des groupes au plus fort reste. La représentation proportionnelle est calculée d'abord pour les postes de vice-président et de questeur, compte tenu de l'élection du Président, puis pour l'ensemble du Bureau » (article 3 du Règlement).

(2) Conformément au quatrième alinéa de l'article 7 de la Constitution.

(3) Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, décembre 2002, p. 50. Signalons que la limitation du temps de parole devant la Haute Cour est prévue à l'article 6 du présent projet de loi organique.

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

Cet article vise à instituer une commission parlementaire *ad hoc* chargée de réunir les informations nécessaires à l'accomplissement de la mission de la Haute Cour.

Votre rapporteur rappelle qu'avant la révision constitutionnelle de 2007, une « *commission d'instruction* » était placée auprès de la Haute Cour de justice,

composée de cinq membres titulaires et de deux suppléants, désignés chaque année par le bureau de la Cour de cassation parmi les magistrats du siège de cette juridiction (article 12 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959). Celle-ci était notamment chargée d'apprécier « *s'il y a preuve suffisante de l'existence des faits énoncés dans la résolution de mise en accusation, mais non la qualification de ces faits* » (article 25 de la même ordonnance).

Rompant avec ce dispositif d'inspiration pénale, le présent article lui préfère une procédure purement politique et conforme aux méthodes habituelles d'organisation du travail parlementaire.

Nécessairement bicamérale, **la commission serait constituée de vice-présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat** (premier alinéa du présent article). Il s'agit d'une composition proche de celle que proposait le rapport de la commission Avril : « *afin d'éviter que la formation de [la commission] puisse être source de difficultés ou de retards, il est proposé qu'y siègent, de droit, les vice-présidents des deux assemblées, ce qui présente le double avantage, d'une part, de garantir le pluralisme politique de cette commission, d'autre part, de faire que ses membres aient été désignés indépendamment de leurs relations avec le Président de la République* » ⁽¹⁾.

Toutefois, la réunion de la totalité des vice-présidents aboutirait à un déséquilibre en faveur du Sénat, dont le Bureau comporte huit vice-présidents, au lieu de six vice-présidents à l'Assemblée nationale. C'est pourquoi le présent article précise que la commission devra être constituée d'un « *nombre égal* » de vice-présidents de chaque chambre, sans fixer ce nombre.

Comme pour le Bureau de la Haute Cour (article 4 du présent projet), **vo****tre Commission a estimé préférable de fixer dans la loi organique le nombre de membres de la commission** : compte tenu du nombre actuel de vice-présidents et de l'exigence d'égalité entre les deux assemblées, **le nombre de douze membres (six députés et six sénateurs) paraît s'imposer. Il revient également au législateur organique de garantir le pluralisme de la composition de la commission.** Par parallélisme avec la modification apportée à l'article 4, votre Commission a prévu que la composition de la commission *ad hoc* « *s'efforce de reproduire la configuration politique de chaque assemblée* ». En tout état de cause, l'effectif limité de la commission rend délicate, sinon impossible, l'application d'un système strictement proportionnel.

Les pouvoirs de cette commission *ad hoc* seraient identiques à ceux reconnus aux commissions d'enquête ⁽²⁾. Prévus aux II à IV de l'article 6 de

(1) Ibid., p. 50.

(2) *La commission détiendrait ces pouvoirs de plein droit, à la différence des commissions permanentes, des commissions spéciales et des instances de contrôle et d'évaluation, qui peuvent demander à leur assemblée, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de se voir conférer les pouvoirs reconnus aux commissions d'enquête (article 5 ter de l'ordonnance n° 58-1100 précitée).*

l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il s'agit :

– du pouvoir de contrôle sur pièces et sur place des rapporteurs. L'article 6 de l'ordonnance précitée dispose que « *tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* ». Le refus de communiquer de tels documents est passible de deux années d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende ;

– du pouvoir d'entendre sous serment toute personne dont la commission « *a jugé l'audition utile* », à l'exception des mineurs de seize ans. Votre rapporteur rappelle que les personnes concernées sont tenues de déférer à la convocation qui leur est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique. Elles sont tenues de déposer, sous réserve des dispositions relatives au secret professionnel prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. La méconnaissance de ces obligations est passible de deux années d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. Par ailleurs, les sanctions prévues en cas de faux témoignage ou de subornation de témoin sont applicables (articles 434-13, 434-14 et 434-15 du même code). En revanche, les personnes entendues sont protégées, depuis 2008 ⁽¹⁾, contre les actions en diffamation, injure ou outrage pour les propos tenus devant la commission, à moins qu'ils ne soient étrangers à l'objet de l'enquête ;

– de la possibilité de demander des enquêtes à la Cour des comptes et d'obtenir communication de ses observations aux ministres (articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières).

En application du deuxième alinéa du présent article, les seules limites opposables aux investigations de la commission *ad hoc* résident dans **l'inviolabilité du Président de la République** résultant du deuxième alinéa de l'article 67 de la Constitution. Celui-ci prévoit que le chef de l'État « *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* ». Le Président de la République est donc soustrait aux sanctions pénales rappelées-ci avant : il ne pourrait pas, par exemple, être poursuivi pour subornation de témoins. La référence à l'inviolabilité présidentielle a également pour

(1) Loi n° 2008-1187 du 14 novembre 2008 relative au statut des témoins devant les commissions d'enquête parlementaires. Le troisième alinéa de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, auquel renvoie le II de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 précitée, dispose : « Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage ni les propos tenus ou les écrits produits devant une commission d'enquête créée, en leur sein, par l'Assemblée nationale ou le Sénat, par la personne tenue d'y déposer, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête, ni le compte rendu fidèle des réunions publiques de cette commission fait de bonne foi ».

conséquences de prohiber l'exercice d'un contrôle sur place d'un rapporteur à l'Élysée et d'interdire toute convocation du Président de la République en vue d'une audition par la commission ⁽¹⁾.

En revanche, le troisième alinéa du présent article prévoit que, **sur sa demande, le Président de la République peut être entendu par la commission**, le cas échéant en se faisant assister ou représenter ⁽²⁾. Ces dispositions sont directement inspirées des préconisations du rapport de la commission Avril : « *Le Président de la République pourra, seulement s'il le souhaite, être entendu par [la commission], seul ou accompagné, personnellement ou en se faisant représenter* » ⁽³⁾. Le chef de l'État serait donc libre de désigner une ou plusieurs personnes de son choix, investies soit d'un simple rôle d'assistance devant la commission, soit d'une mission de représentation dans le cas où le Président ne souhaiterait pas être personnellement entendu.

Le renvoi, effectué au deuxième alinéa du présent article, tel que précisé par votre Commission, aux prérogatives des commissions d'enquête vaut également renvoi aux **règles de publicité** régissant les travaux de ces commissions. Conformément au IV de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, la commission chargée de préparer les travaux de la Haute Cour sera donc libre d'organiser la publicité des auditions auxquelles elle procédera. En principe, les auditions seront publiques, la commission organisant cette publicité par les moyens (y compris audiovisuels) de son choix. Toutefois, la commission pourra décider du caractère secret des auditions ⁽⁴⁾.

En dehors des auditions, le reste des travaux de la commission – en particulier les délibérations internes – sera couvert par le secret, à l'exception naturellement des informations figurant dans le rapport final ⁽⁵⁾. À cet égard, le dernier alinéa du présent article prévoit que les travaux de la commission aboutissent à la publication d'un **rapport**, distribué aux membres de la Haute Cour (donc à l'ensemble des parlementaires), communiqué au Président de la République et au

(1) On observera que la commission et la Haute Cour n'étant ni des juridictions, ni des autorités administratives, la limite ainsi posée au deuxième alinéa du présent article ne résulte pas d'une exigence constitutionnelle qui découlerait de l'article 67.

(2) Le texte initial du présent article présentait une ambiguïté rédactionnelle quant à l'initiative de l'audition. Votre Commission l'a levée, en précisant que la demande d'audition émane du Président de la République, et non de la commission ad hoc.

(3) Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, décembre 2002, p. 51. L'exposé des motifs du présent projet ajoute que « le constituant n'ayant pas souhaité que l'exercice de ses fonctions soit suspendu en cas de réunion de la Haute Cour, il serait inopportun que le Président de la République soit tenu d'être auditionné par la commission du seul fait que celle-ci en émet le souhait ».

(4) Le secret des travaux a notamment pour effet de délier du secret professionnel les membres des organismes financiers visés au dernier alinéa du II de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, en particulier l'Autorité de contrôle prudentiel et l'Autorité des marchés financiers.

(5) Le dernier alinéa du IV de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 rend passible des peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal le fait de divulguer, dans un délai de vingt-cinq ans, une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux de la commission a fait état de cette information.

Premier ministre et **rendu public**. Ce dernier point diffère des rapports des commissions d'enquête qui peuvent exceptionnellement demeurer secrets ⁽¹⁾.

Le rapport de la commission *ad hoc* devra être élaboré **dans les quinze jours** suivant l'adoption de la résolution par les deux assemblées. Un tel délai peut paraître court, mais il faut tenir compte du fait que la Haute Cour doit, en application du troisième alinéa de l'article 68 de la Constitution, statuer dans le délai d'un mois suivant l'adoption de la résolution : après les quinze jours dédiés aux travaux de la commission, les membres de la Haute Cour disposeront donc de quinze jours pour prendre connaissance du rapport, débattre devant la Haute Cour, forger leur opinion, puis procéder au vote, dans les conditions prévues à l'article 6 du présent projet.

*

* *

*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

Cet article définit les modalités de débat et de décision au sein de la Haute Cour. Il reprend, dans leur intégralité, les préconisations formulées en 2002 par la commission Avril.

(1) « L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête » (*avant-dernier alinéa du IV de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958*).

Le premier alinéa pose, sans restriction, le principe de la **publicité des débats** de la Haute Cour. L'ancienne Haute Cour de justice pouvait, au contraire, exceptionnellement ordonner le huis clos (article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précitée).

Le deuxième alinéa prévoit que **seuls peuvent prendre part aux débats les membres de la Haute Cour, le Gouvernement et le Président de la République ou son représentant**. Le troisième alinéa précise que le Président de la République ou son représentant peuvent prendre ou reprendre la parole en dernier. Il s'agit donc de la seule hypothèse dans laquelle un débat peut se tenir dans une enceinte parlementaire en présence du chef de l'État – quoique cette présence ne soit pas obligatoire. Rappelons à l'inverse que le débat après une déclaration du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès se tient hors la présence du chef de l'État et qu'il ne peut se conclure par un vote ⁽¹⁾.

À la différence de la procédure devant la commission *ad hoc* prévue à l'article 5, le présent article ne mentionne pas la possibilité pour le Président de la République de se faire assister devant la Haute Cour, seule sa représentation étant prévue. **Sur proposition de votre rapporteur, votre Commission a clarifié ce point, en prévoyant que tant l'assistance que la représentation sont possibles, à la fois pendant les débats (deuxième alinéa du présent article) et au moment de leur conclusion (troisième alinéa du présent article).**

Par ailleurs, en prévoyant, sans plus de précision, que « *le Gouvernement* » peut prendre part aux débats de la Haute Cour, le présent article permettrait à plusieurs ministres d'intervenir devant elle. **Afin de garantir que le Gouvernement s'exprimera d'une seule voix, votre Commission a prévu que seul le Premier ministre peut prendre part aux travaux de la Haute Cour**, conformément à la logique de l'article 21 de la Constitution selon lequel « *le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement* ».

Les travaux de la Haute Cour sont enserrés dans des délais contraints. D'une part, si la commission chargée de réunir les informations a utilisé en totalité le délai de quinze jours prévu à l'article 5, la Haute Cour ne dispose plus que d'un délai d'une durée identique. Conformément au troisième alinéa de l'article 68 de la Constitution, le dernier alinéa du présent article précise en effet que la Haute Cour est dessaisie si elle n'a pas statué dans le délai d'un mois suivant l'adoption de la résolution par les assemblées. D'autre part, le quatrième alinéa du présent article prévoit que le vote de la Haute Cour sur la destitution du chef de l'État doit débiter au plus tard **quarante-huit heures après l'ouverture des débats** : il s'agit de favoriser une issue rapide de la procédure.

(1) Article 18 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Les autres aspects de la procédure sont directement réglés par la Constitution :

– la décision de destituer le Président de la République est prise à la majorité des deux tiers des membres de la Haute Cour, soit 617 parlementaires depuis le renouvellement du Sénat de septembre 2011 ⁽¹⁾ ;

– à la différence du vote sur la proposition de résolution tendant à réunir la Haute Cour ⁽²⁾, le vote au sein de cette dernière a lieu à bulletins secrets ⁽³⁾ ;

– les délégations de vote sont interdites et seuls les votes favorables à la destitution sont recensés. Le scrutin étant secret, seul le nombre global de votes en faveur de la destitution devra être rendu public, à l'exclusion du nombre total de votants et, *a fortiori*, de la répartition des autres votes entre abstention et rejet de la destitution.

Si la majorité des deux tiers requise n'est pas atteinte, la procédure prend fin. Si, en revanche, la destitution est votée, cette décision est d'effet immédiat. Elle entraîne la vacance de la présidence de la République et, en conséquence, l'exercice provisoire des fonctions présidentielles par le Président du Sénat (quatrième alinéa de l'article 7 de la Constitution) ⁽⁴⁾. Une élection présidentielle anticipée a lieu dans les vingt à trente-cinq jours, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel (cinquième alinéa du même article). Le Président destitué peut concourir à cette élection, à moins qu'il ne soit frappé par l'interdiction, introduite en 2008 à l'article 6 de la Constitution, d'exercer plus de deux mandats consécutifs. La destitution n'a aucun autre effet : comme votre rapporteur l'indiquait lors des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 2007, « *juridiquement, prise en elle-même, la destitution n'est rien de plus qu'une destitution, une mesure administrative, un acte de bonne administration de la vie publique. Ce n'est pas une sanction de nature pénale. Elle ne préjuge pas des suites judiciaires des actes du titulaire de la fonction présidentielle, redevenu en raison de sa destitution un "citoyen ordinaire" »* ⁽⁵⁾.

Précisons enfin que **la décision de la Haute Cour n'est susceptible d'aucun recours.** À cet égard, votre rapporteur signale que la Cour européenne des droits de l'homme a, le 6 janvier 2011, décliné sa compétence pour connaître de la destitution de M. Rolandas Paksas, Président de la République de Lituanie,

(1) Le Parlement compte depuis lors 925 membres (577 députés hors sièges vacants et 348 sénateurs).

(2) Et à la différence du vote sur une motion de censure (qui a lieu au scrutin public à la tribune en vertu de l'article 154 du Règlement de l'Assemblée nationale).

(3) Actuellement, les seuls cas de scrutin secret concernent les nominations personnelles (article 63 du Règlement de l'Assemblée nationale et article 61 du Règlement du Sénat).

(4) Rappelons que le Président du Sénat dispose alors des mêmes pouvoirs que le Président de la République, à l'exception du recours au référendum et de la dissolution de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, aucune mise en cause de la responsabilité du Gouvernement et aucune révision constitutionnelle ne peuvent avoir lieu durant cette période.

(5) M. Philippe Houillon, Rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution, décembre 2006, n° 3537, p. 53.

prononcée par le Parlement lituanien le 6 avril 2004. La Cour européenne a jugé en particulier que l'ancien président n'était pas fondé à se prévaloir du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, la procédure de destitution ne constituant ni « *une contestation sur des droits ou obligations de caractère civil* », ni une « *accusation en matière pénale* ». Selon cet arrêt, « *dans le contexte d'une procédure d'impeachment du Président de la République pour violation grave de la Constitution ou manquement au serment constitutionnel, la destitution et l'inéligibilité (qui en est une conséquence), répondent à la responsabilité constitutionnelle du chef de l'État ; elles échappent donc, par leur finalité, au domaine "pénal". Ensuite et surtout, la décision de démettre l'intéressé de son mandat n'appartient pas à la Cour constitutionnelle mais au Parlement* » ⁽¹⁾.

*

* *

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.

(1) CEDH, Grande chambre, Paksas c./ Lituanie, 6 janvier 2011, requête n° 34932/04. La référence à l'« inéligibilité » s'explique par le fait que la destitution du président lituanien a été suivie de modifications législatives entraînant son inéligibilité à vie, tant à la présidence de la République qu'au Parlement. La CEDH ne s'est reconnue compétente qu'à propos de l'inéligibilité au Parlement, qu'elle a jugée excessive.

Article 7

(ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959)

Abrogation de l'ordonnance de 1959 sur la Haute Cour de justice

Cet article tend à abroger l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice, devenue sans objet depuis la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007.

Votre rapporteur signale à cet égard que l'Assemblée nationale et le Sénat ont déjà tiré les conséquences de la révision constitutionnelle de 2007 lors de la modification de leur règlement en 2009 : la résolution du 27 mai 2009 a supprimé du Règlement de l'Assemblée nationale les dispositions relatives à la Haute Cour de justice et introduit un article 157 selon lequel « *le Parlement constitué en Haute Cour prononce la destitution du Président de la République dans les conditions prévues par l'article 68 de la Constitution et la loi organique à laquelle il fait référence* » ; la résolution du 2 juin 2009 a abrogé les articles 85 et 86 du Règlement du Sénat relatifs à 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.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution (n° 3071) dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 68. – Cf. annexe.</i></p>	<p>Projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>La décision de réunir la Haute Cour résulte de l'adoption d'une <i>proposition de</i> résolution par les deux assemblées du Parlement, dans les conditions fixées par l'article 68 de la Constitution.</p> <p>La proposition de résolution est motivée. Elle est signée par au moins un dixième des membres de l'assemblée devant laquelle elle est déposée.</p> <p>La proposition de résolution est communiquée sans délai par le président de cette assemblée au Président de la République et au Premier ministre.</p> <p>Aucun amendement n'est recevable à aucun stade de son examen dans l'une ou l'autre assemblée.</p> <p>Article 2</p>	<p>Projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution</p> <p>Article 1^{er}</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>...</p> <p>motivée. Elle justifie des motifs susceptibles de caractériser un manquement au sens du premier alinéa de l'article 68 de la Constitution. Elle</p> <p>...</p> <p>(amendement CL13)</p> <p><i>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.</i></p> <p>(amendement CL6)</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>L'examen de la proposition de résolution ne peut faire l'objet de plus d'une lecture dans chaque assemblée.</i></p> <p>(amendement CL14)</p> <p>Article 2</p> <p><i>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}.</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

Dans chaque assemblée, la proposition de résolution est envoyée pour examen à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles.

La commission de la première assemblée saisie s'assure que la proposition n'est pas dénuée de tout caractère sérieux. À défaut, la proposition ne peut être mise en discussion.

Article 3

La proposition de résolution adoptée par une assemblée est immédiatement transmise à l'autre assemblée. Elle est inscrite de droit à son ordre du jour, au plus tard le treizième jour suivant cette transmission. Le vote intervient de droit, au plus tard le quinzième jour.

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 ...

... 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 CL15)

Article 3

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

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 CL16)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

Article 3 bis (nouveau)

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

(amendement CL9)

Article 4

Lorsqu'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour a été adoptée par chacune des assemblées, le bureau de la Haute Cour se réunit aussitôt.

Le bureau de la Haute Cour est formé de la réunion, en nombre égal, de membres du bureau de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat.

Il est présidé par le Président de la Haute Cour.

Le bureau prend les dispositions nécessaires pour organiser les travaux de la Haute Cour.

Article 5

Une commission constituée, en nombre égal, de vice-présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat est chargée de réunir toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission par la Haute Cour.

La commission dispose, à cet effet, des prérogatives reconnues aux commissions d'enquête par les dispositions régissant le fonctionnement des assemblées parlementaires dans les mêmes limites que celles fixées par le deuxième alinéa de l'article 67 de la Constitution.

Article 4

(Alinéa sans modification)

... 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 CL17)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Article 5

... constituée de six vice-présidents de l'Assemblée nationale et de six vice-présidents du Sénat est chargée de recueillir toute...

... Haute Cour. La composition de la commission s'efforce de reproduire la configuration politique de chaque assemblée.

(amendements CL2, CL18 et CL19)

... dispose des ...

... d'enquête aux II à IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement ... fixées au deuxième ...

(amendements CL20, CL21 et CL22)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

La commission entend, sur sa demande, le Président de la République. Celui-ci peut se faire assister ou représenter.

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 CL23)

(Alinéa sans modification)

La commission élabore, dans les quinze jours suivant l'adoption de la résolution un rapport qui est distribué aux membres de la Haute Cour, communiqué au Président de la République et au Premier ministre et rendu public.

Article 6

Article 6

Les débats de la Haute Cour sont publics.

(Alinéa sans modification)

Outre les membres de la Haute Cour, peuvent seuls y prendre part le Président de la République *ou son représentant* et le Gouvernement.

... République et le Premier ministre.

(amendements CL24 et CL26)

Le temps de parole est limité. Le Président de la République *ou son représentant* peut prendre ou reprendre la parole en dernier.

... limité, *dans des conditions fixées par le Bureau de la Haute Cour.* Le Président de la République peut ...

(amendements CL25 et CL26)

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.

(amendement CL26)

(Alinéa sans modification)

Le vote doit commencer au plus tard quarante-huit heures après l'ouverture des débats.

(Alinéa sans modification)

La Haute Cour est dessaisie si elle n'a pas statué dans le délai d'un mois prévu au troisième alinéa de l'article 68 de la Constitution.

Texte en vigueur

—

**Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959
portant loi organique sur la Haute
Cour de justice**

Cf. annexe.

Texte du projet de loi organique

—

Article 7

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

Texte adopté par la Commission

—

Article 7

(Sans modification)

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Constitution du 4 octobre 1958	62
<i>Art. 67 et 68.</i>	
Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice	62

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 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.

Art. 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.

Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice

Titre I^{er} : Composition et fonctionnement.

Art. 1^{er}. – La Haute Cour de justice se compose de vingt-quatre juges titulaires. Elle comprend, en outre, douze juges suppléants appelés à siéger dans les conditions prévues à l'article 9 ci-dessous.

Art. 2. – Après chaque renouvellement, l'Assemblée nationale élit douze juges titulaires et six juges suppléants.

Après chaque renouvellement partiel, le Sénat élit douze juges titulaires et six juges suppléants.

Le scrutin est secret. L'élection est acquise à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Il est procédé dans les mêmes formes au remplacement des juges, titulaires ou suppléants, dont les fonctions ont pris fin avant leur terme normal pour quelque cause que ce soit.

Art. 3. – Dès leur élection, les juges titulaires et les juges suppléants prêtent serment devant l'Assemblée qui les a désignés.

Ils jurent et promettent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de garder le secret des délibérations et des votes et de se conduire en tout comme dignes et loyaux magistrats.

Art. 4. – Après chaque renouvellement de la moitié de ses membres, la Haute Cour, convoquée à la diligence du plus âgé de ses membres, procède à l'élection de son président au scrutin secret et à la majorité absolue des membres la composant.

Elle élit, dans les mêmes conditions, deux vice-présidents.

Art. 5. – Les membres de la Haute Cour sont tenus d'assister aux audiences et aux délibérations auxquelles ils sont convoqués.

En cas d'absence non justifiée par un motif grave, ils sont déclarés démissionnaires par la Haute Cour statuant soit d'office, soit à la requête du ministère public. L'Assemblée qui les a élus est avisée de leur démission et pourvoit à leur remplacement.

Art. 6. – Tout membre de la Haute Cour peut être récusé :

1° S'il est parent ou allié d'un accusé jusqu'au sixième degré en ligne collatérale ;

2° S'il a été cité ou entendu comme témoin. Le ministère public ou un accusé ne peuvent citer un membre de la Haute Cour qu'avec l'autorisation de la commission d'instruction ;

3° S'il y a un motif d'inimitié capitale entre lui et l'accusé.

Art. 7. – La récusation est proposée dès l'ouverture des débats.

Il y est statué par la Haute Cour.

Art. 8. – Tout juge qui sait cause de récusation en sa personne même en dehors des cas prévus à l'article 6 est tenu de le déclarer à la Haute Cour qui décide s'il doit s'abstenir.

Art. 9. – Sauf en ce qui concerne les élections prévues à l'article 4, tout juge titulaire absent ou empêché de siéger est remplacé par un suppléant tiré au sort parmi les suppléants élus par la même Assemblée. Il est procédé publiquement au tirage au sort.

Art. 10. – La démission volontaire d'un membre de la Haute Cour est adressée au président qui la transmet à l'Assemblée intéressée. La démission prend effet à la date de l'élection du remplaçant.

Art. 11. – Les fonctions des juges titulaires et suppléants élus par l'Assemblée nationale prennent fin en même temps que les pouvoirs de cette Assemblée. Les fonctions des juges titulaires et suppléants élus par le Sénat prennent fin à chaque renouvellement partiel.

Tout juge, titulaire ou suppléant, qui cesse d'appartenir à l'Assemblée nationale ou au Sénat cesse, en même temps, d'appartenir à la Haute Cour. Il est pourvu à son remplacement.

Art. 12. – La commission d'instruction se compose de cinq membres titulaires et de deux membres suppléants désignés chaque année parmi les magistrats du siège de la cour de cassation par le bureau de ladite cour siégeant hors la présence des membres du parquet.

Son président est choisi dans la même forme parmi les membres titulaires.

Art. 13. – Le ministère public près la Haute Cour est exercé par le procureur général près la cour de cassation assisté du premier avocat général et de deux avocats généraux désignés par lui.

Art. 14. – Le greffier en chef de la cour de cassation est, de droit, greffier de la Haute Cour. Il prête serment en cette dernière qualité à l'audience publique de la Haute Cour.

Art. 15. – Le personnel nécessaire au fonctionnement de la Haute Cour de justice est mis à la disposition du président de cette juridiction par le bureau de l'Assemblée nationale et par le bureau du Sénat.

Art. 16. – Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Haute Cour sont inscrits au budget général.

Les fonctions de juge, de membre de la commission d'instruction et de membre du ministère public sont gratuites. Leur exercice n'ouvre droit qu'à des remboursements de frais.

Les indemnités allouées au greffier et au personnel mis à la disposition du président sont fixées par décret.

Art. 17. – Les dossiers des procédures terminées sont déposés aux archives nationales.

Titre II : Procédure

Section I : Des mises en accusation.

Art. 18. – La résolution des deux assemblées votée dans les conditions prévues à l'article 68 de la Constitution et portant mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour contient l'énoncé sommaire des faits qui lui sont reprochés.

Art. 19. – Les juges titulaires et suppléants ne prennent part ni aux débats, ni aux votes sur la mise en accusation.

Art. 20. – Toute résolution portant mise en accusation qui a été adoptée par une Assemblée est transmise à l'autre Assemblée.

Art. 21. – Le président de l'Assemblée dont le vote a entraîné l'adoption définitive de la résolution la communique sans délai au procureur général et donne avis de la transmission au président de l'autre Assemblée.

Le procureur général accuse réception sans délai.

Section II : De l'instruction.

Art. 22. – Dans les vingt quatre heures de la réception de la résolution, le procureur général notifie la mise en accusation au président de la Haute Cour et au président de la commission d'instruction.

Art. 23. – La commission d'instruction est convoquée sans délai sur l'ordre de son président.

Jusqu'à la réunion de la commission d'instruction, son président peut accomplir tous les actes d'information utiles à la manifestation de la vérité et peut décerner mandat contre les accusés.

Dès sa première réunion, la commission confirme, le cas échéant, les mandats décernés par son président.

Art. 24. – Dans la mesure où il n'y est pas dérogé par la présente ordonnance, la commission d'instruction procède à tous les actes qu'elle juge utiles à la manifestation de la vérité selon les règles édictées par le code de procédure pénale et spécialement celles qui assurent les garanties de la défense.

Les actes de la commission d'instruction ne sont susceptibles d'aucun recours.

La commission statue sur les incidents de procédure et notamment sur les nullités de l'instruction. Toute nullité non invoquée avant la décision de renvoi est couverte.

Art. 25. – Dans le cas prévu à l'article 68 de la Constitution, la commission d'instruction rend une décision de renvoi qui apprécie s'il y a preuve suffisante de l'existence des faits énoncés dans la résolution de mise en accusation, mais non la qualification de ces faits.

Si l'instruction fait apparaître des faits d'un autre ordre que ceux énoncés dans la résolution de mise en accusation, la commission ordonne la communication du dossier au procureur général.

Le procureur général saisit le président de l'une ou de l'autre assemblée.

Si les deux assemblées n'ont pas adopté dans les dix jours suivant la communication du procureur général une motion étendant la mise en accusation, la commission reprend l'information sur les derniers errements de la procédure.

Art. 27. – La constitution de partie civile n'est pas recevable devant la Haute Cour.

Les actions en réparation de dommages ayant résulté de crimes et délits poursuivis devant la Haute Cour ne peuvent être portées que devant les juridictions de droit commun.

Section III : Des débats et du jugement.

Art. 28. – À la requête du procureur général, le président de la Haute Cour fixe la date d'ouverture des débats.

Art. 29. – À la diligence du procureur général, les accusés reçoivent huit jours au plus tard avant leur comparution devant la Haute Cour signification de l'ordonnance de renvoi.

Art. 30. – Le greffier convoque les juges titulaires. Les juges suppléants sont également convoqués. Ils assistent aux débats et remplacent, le cas échéant, les juges titulaires dans les conditions prévues à l'article 9.

Art. 31. – Les débats de la Haute Cour sont publiés. La Haute Cour peut exceptionnellement ordonner le huis clos.

Art. 32. – Les règles fixées par le code de procédure pénale concernant les débats et les jugements en matière correctionnelle sont applicables devant la Haute Cour sous les modifications prévues aux articles ci-après.

Art. 33. – La Haute Cour, après clôture des débats, statue sur la culpabilité des accusés. Il est voté séparément pour chaque accusé sur chaque chef d'accusation et sur la question de savoir s'il y a des circonstances atténuantes. Le vote a lieu par bulletins secrets à la majorité absolue.

Art. 34. – Si l'accusé est déclaré coupable, il est voté sans désespérer sur l'application de la peine. Toutefois, après deux votes dans lesquels aucune peine n'aura obtenu la majorité des voix, la peine la plus forte proposée dans ce vote sera écartée pour le vote suivant et ainsi de suite en écartant chaque fois la peine la plus forte jusqu'à ce qu'une peine soit prononcée par la majorité absolue des votants.

Art. 35. – Les arrêts de la Haute Cour ne sont susceptibles ni d'appel, ni de pourvoi en cassation.

Art. 36. – Les règles de la contumace sont applicables devant la Haute Cour.

Art. 37. – Tout incident élevé au cours des débats de la Haute Cour peut, sur décision du président, être joint au fond.

Art. 38. – La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel* de la République française et exécutée comme loi organique.

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 :

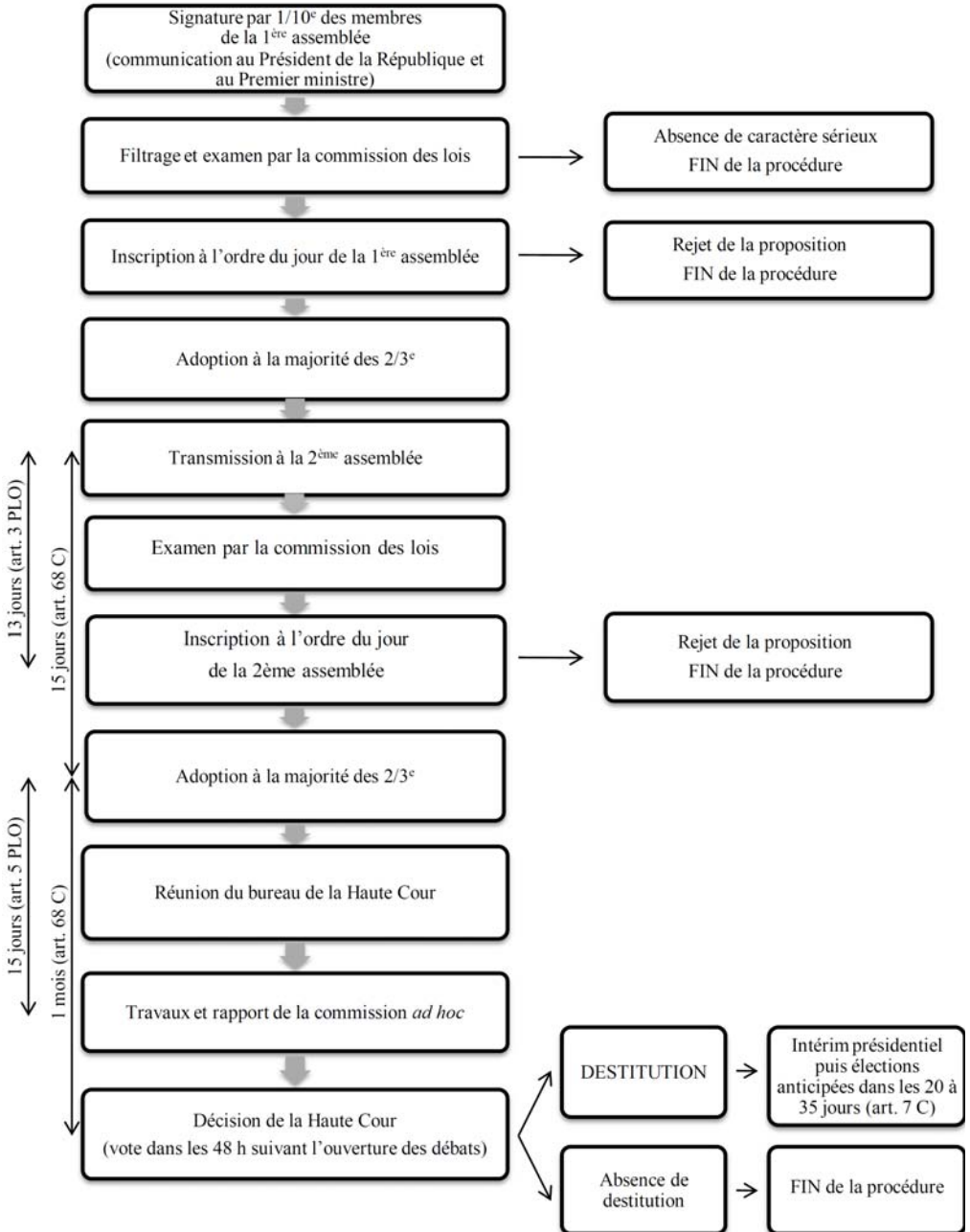
Article 6

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. »

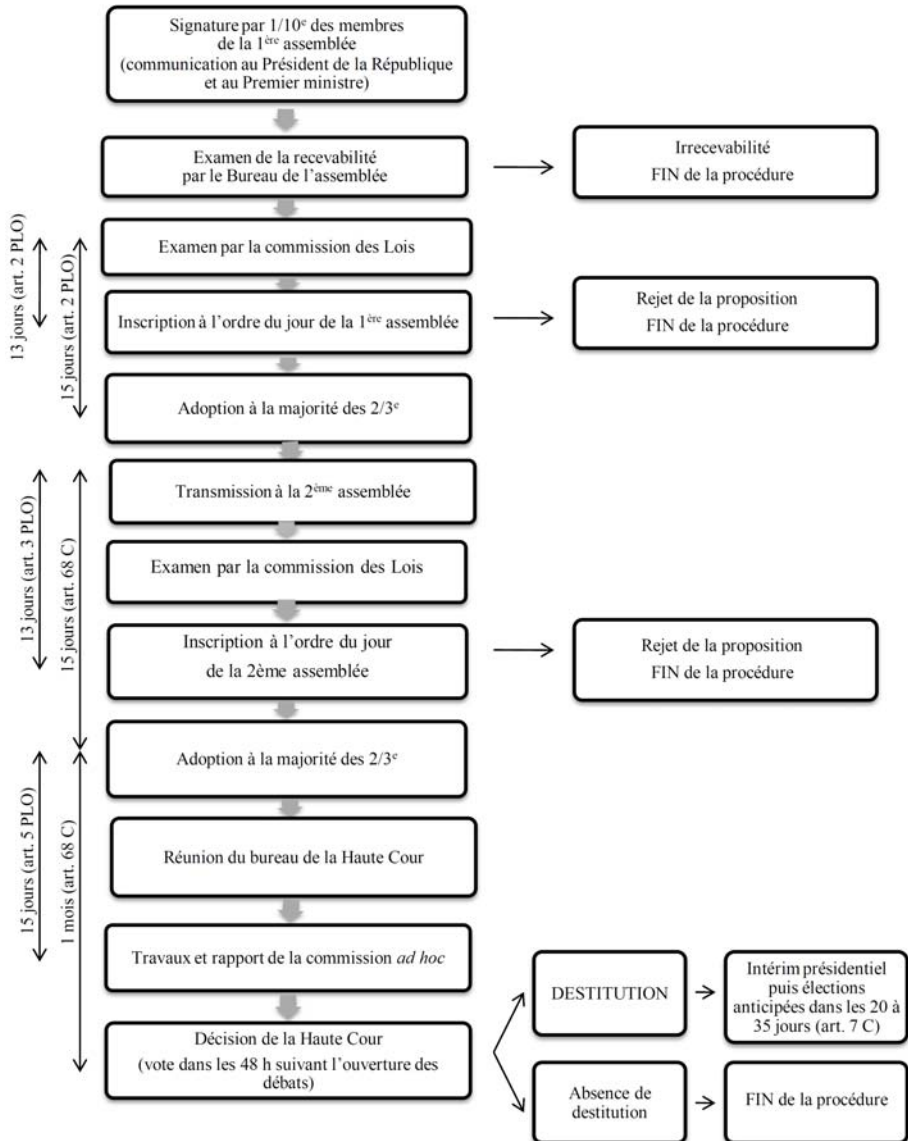
II. – En conséquence, aux alinéas 2 et 3, supprimer les mots : « ou son représentant ».

ANNEXE : PRÉSENTATION SCHÉMATIQUE DE LA PROCÉDURE DE DESTITUTION DU CHEF DE L'ÉTAT (version initiale du présent projet de loi organique)



ANNEXE : PRÉSENTATION SCHÉMATIQUE DE LA PROCÉDURE DE DESTITUTION DU CHEF DE L'ÉTAT

(projet de loi organique tel que modifié par votre Commission)



LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Assemblée nationale

— M. Étienne BLANC, député, membre du groupe Union pour un mouvement populaire

— M. Jean-Jacques URVOAS, député, membre du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

— M. Noël MAMÈRE, député, membre du groupe Gauche démocrate et républicaine

Conseil d'État

— M. Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État

Universitaires

— M. Pierre AVRIL, professeur émérite à l'université Panthéon-Assas, ancien président de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République

— M. Olivier BEAUD, professeur de droit public à l'université Panthéon-Assas

— M. Guy CARCASSONNE, professeur de droit public à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense, ancien membre de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République