



N° 3949

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 LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE (N° 3817) *établissant la **responsabilité civile et pénale du président de la République** pour les actes commis antérieurement à sa prise de fonction ou détachables de celle-ci, et supprimant la **Cour de justice de la République**,*

PAR M. Noël MAMÈRE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. – EN FINIR AVEC L'IMMUNITÉ TEMPORAIRE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE POUR LES ACTES DÉTACHABLES DE SA FONCTION	6
A. LA RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE : UN RÉGIME CONSTITUTIONNEL SOURCE DE GRAVES DYSFONCTIONNEMENTS.....	7
B. POUR UNE VÉRITABLE JUSTICIABILITÉ CIVILE ET PÉNALE DU CHEF DE L'ÉTAT PENDANT L'EXERCICE DE SON MANDAT	10
II. – FAIRE DES MINISTRES DES JUSTICIAIBLES ORDINAIRES NE BÉNÉFICIAINT PLUS D'UN PRIVILÈGE DE JURIDICTION	12
A. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UN PRIVILÈGE DE JURIDICTION.....	12
B. ... INJUSTIFIÉ POUR LES INFRACTIONS COMMISES PAR LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS	13
DISCUSSION GÉNÉRALE	15
EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE	17
<i>Article 1^{er}</i> (intitulé du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958) : Modification de l'intitulé du titre de la Constitution consacré à la responsabilité du Président de la République.....	17
<i>Article 2</i> (art. 67 de la Constitution du 4 octobre 1958) : Régime de la responsabilité civile et pénale du Président de la République	17
<i>Article 3</i> (art. 68-1 de la Constitution du 4 octobre 1958) : Régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et suppression de la Cour de justice de la République.....	22
<i>Article 4</i> (art. 68-2 et 68-3 de la Constitution du 4 octobre 1958) : Suppression des articles relatifs à la composition et aux modalités de saisine de la Cour de justice de la République	24
TABLEAU COMPARATIF	27
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	31
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	33

MESDAMES, MESSIEURS,

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

Ces propos ont le mérite de soulever la question – maintes fois posée, mais jamais résolue – de la responsabilité du Président de la République dans ses trois dimensions – civile, pénale et politique. Or, la Constitution du 4 octobre 1958, loin de tirer les conséquences de la place prépondérante qu'occupe aujourd'hui le Président de la République dans nos institutions, n'a pas réussi, en dépit de la révision constitutionnelle du 23 février 2007, à ériger la responsabilité en axiome de la légitimité du chef de l'État.

Alors que celui-ci s'est affirmé, sous la V^e République, comme une institution centrale de la vie politique française, le constituant n'est pas parvenu à mettre en adéquation le régime de la responsabilité du Président de la République avec l'importance de sa place dans le paysage institutionnel. Un tel décalage entre le rôle joué par le chef de l'État et sa situation singulière au regard de la justice ne laisse pas de surprendre, à l'heure où l'exigence d'égalité devant la loi et de transparence revêt une importance majeure.

En effet, si la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 a réaffirmé le principe d'irresponsabilité du Président de la République pour les « *actes accomplis en cette qualité* », elle a mis ce dernier à l'abri de toute mise en cause de sa responsabilité civile ou pénale pour des faits antérieurs ou extérieurs à sa fonction. Ainsi consacrée à l'article 67 de notre loi fondamentale, l'immunité temporaire du Président de la République exclut que celui-ci puisse faire l'objet, pendant la durée de son mandat, de mesures de contraintes liées à la mise en œuvre de procédures juridictionnelles, qu'elles soient civiles ou pénales.

Mise en place par cette même révision constitutionnelle de 2007, la procédure inédite de destitution du Président de la République par la Haute Cour permet certes d'engager sa responsabilité politique, mais non d'instaurer une véritable justiciabilité du chef de l'État à raison des actes détachables de sa fonction.

Dans le respect de la lettre comme de l'esprit de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui dispose que « *la loi doit être la même pour tous, soit qu'elle punisse, soit qu'elle protège* », la présente proposition de loi constitutionnelle, que votre rapporteur a eu l'honneur de déposer, le 18 octobre 2011, avec ses collègues Mme Anny Poursinoff, MM. Yves Cochet et François de Rugy, entend concilier la protection du Président de la République avec les principes fondamentaux de la République.

Dans cette perspective, elle met fin au principe de l'inviolabilité temporaire du Président de la République pendant l'exercice de son mandat, tel qu'il a été consacré en 2001 par la jurisprudence *Breisacher* de la Cour de cassation, puis par la révision constitutionnelle du 23 janvier 2007 (I).

Au-delà de la seule question de la responsabilité présidentielle, elle fait de chaque ministre un justiciable ordinaire, en supprimant à cette fin le privilège de juridiction – la Cour de justice de la République – qui permet aujourd'hui aux membres du Gouvernement d'être jugés par des parlementaires pour des infractions de droit commun commises dans l'exercice de leurs fonctions (II).

I. – EN FINIR AVEC L'IMMUNITÉ TEMPORAIRE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE POUR LES ACTES DÉTACHABLES DE SA FONCTION

La Constitution du 4 octobre 1958, malgré la révision du 23 février 2007, n'est jamais parvenue à clarifier de manière satisfaisante le régime de la responsabilité civile et pénale du Président de la République.

En effet, si la continuité de l'État exige qu'il ne soit pas responsable des actes accomplis en sa qualité de Président de la République, le principe d'égalité devant la loi, qui se double d'une exigence croissante de transparence dans la vie politique, ne peut justifier l'inviolabilité temporaire dont il bénéficie aujourd'hui.

En effet, depuis la révision constitutionnelle du 23 février 2007, pour les actes détachables de son mandat, le chef de l'État ne peut être l'objet d'aucune action devant une juridiction civile ou pénale de droit commun et ce, pendant toute la durée de son mandat. Une telle immunité, même temporaire, est source de graves dysfonctionnements, susceptibles de conduire, dans certains cas, à un véritable déni de justice (A).

La présente proposition de loi constitutionnelle entend mettre fin à une telle situation, où immunité rime avec impunité. À cette fin, elle fait du Président de la République un justiciable ordinaire pendant la durée de son mandat pour l'ensemble des actes antérieurs ou extérieurs à l'exercice de ses fonctions (B).

A. LA RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE : UN RÉGIME CONSTITUTIONNEL SOURCE DE GRAVES DYSFONCTIONNEMENTS

La Constitution de la V^e République n'est jamais parvenue à mettre en place un régime de la responsabilité du Président de la République qui soit en réelle et parfaite adéquation avec la place centrale que celui-ci occupe dans la vie politique et institutionnelle française.

L'article 67 de la Constitution disposait, dans sa rédaction antérieure à la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution, que le Président de la République n'était « *responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison* ». Il ne pouvait, à ce titre, « *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* », avant d'être « *jugé par la Haute Cour de justice* ».

Ce régime de responsabilité du chef de l'État était demeuré inchangé jusqu'en 2007 alors même que la fonction présidentielle s'est sans cesse affirmée à la faveur de l'élection au suffrage universel instaurée par la révision du 6 novembre 1962. En outre, par exception au principe de légalité des peines, la haute trahison ainsi que les sanctions susceptibles d'être prononcées n'étaient définies par aucun texte. Enfin, ces dispositions présentaient également l'inconvénient de ne pas résoudre clairement la question du régime pénal applicable aux infractions commises par le Président de la République, dès lors que les faits étaient antérieurs ou extérieurs à l'exercice de ses fonctions.

Il convient, à cet égard, de souligner que les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation avaient mis en évidence les ambiguïtés d'un tel statut encore largement inspiré des lois constitutionnelles de 1875 et de la Constitution de 1946.

Dans sa décision du 22 janvier 1999 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel avait indiqué que la Haute Cour de justice était seule compétente pour connaître, pendant la durée du mandat du chef de l'État, des actes détachables de ses fonctions, susceptibles d'engager sa responsabilité pénale. À l'inverse, la Cour de Cassation, dans un arrêt *Breisacher* du 10 octobre 2001 ⁽²⁾, avait soutenu une analyse divergente, estimant que l'article 68 de la Constitution limitait la compétence de la Haute Cour de justice au seul cas de haute trahison. Dans ces conditions, les juridictions de droit commun étaient compétentes pour connaître des faits extérieurs ou antérieurs à la fonction présidentielle, les procédures judiciaires devant toutefois être interrompues et le délai de prescription suspendu pendant la durée du mandat présidentiel.

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

(2) Cour de cassation, assemblée plénière, arrêt n° 481 du 10 octobre 2001, M. Michel Breisacher.

À la lumière des interprétations divergentes, dont faisait l'objet le régime de la responsabilité du Président de la République, une modernisation et une clarification des articles 67 et 68 de la Constitution paraissaient s'imposer. Tel fut l'ambition de la loi constitutionnelle du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution, qui a distingué deux situations :

— le Président de la République, pour les actes qu'il accomplit en cette qualité est irresponsable ; il n'a à en répondre ni pendant, ni après son mandat, sous deux réserves : d'une part, en vertu de l'article 53-2, en cas de génocide, de crime contre l'humanité ou de crime de guerre, afin de permettre l'exercice de la compétence de la Cour pénale internationale ; d'autre part, en cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat* » comme le prévoit, dans sa nouvelle rédaction, l'article 68 de la Constitution ;

— pour les actes détachables de son mandat – commis avant le mandat ou ne présentant pas de lien direct avec celui-ci – le président bénéficie de l'inviolabilité : il ne peut être l'objet d'aucune action devant une juridiction ou une administration pendant la durée de son mandat. En revanche, cette immunité cesse avec ses fonctions et le chef de l'État relève alors des juridictions de droit commun.

Ainsi, aux termes de la révision de 2007, le Président de la République bénéficie d'une double protection : l'irresponsabilité, immunité de fond, en vertu de laquelle il n'a pas à répondre des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions ; l'inviolabilité, immunité de procédure, qui le protège à l'égard des poursuites judiciaires et de toute mesure privative ou restrictive de liberté pendant la durée de son mandat.

Ces immunités ne font toutefois pas obstacle à la mise en cause de la responsabilité du Président de la République dans l'hypothèse où il se montrerait indigne de sa fonction. En effet, le constituant a instauré, à l'article 68 de la Constitution, une procédure inédite de destitution du Président de la République, qui permet d'engager sa responsabilité politique uniquement « *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, laquelle se substitue désormais à la Haute Cour de justice.

Si cette révision du 23 février 2007 a cherché à protéger la fonction présidentielle contre son titulaire, elle a, en consacrant la jurisprudence *Breisacher* de la Cour de cassation de 2001, maintenu une inviolabilité temporaire du Président de la République : ses actes, dès lors qu'ils sont antérieurs ou extérieurs à ses fonctions, ne peuvent en aucun cas faire l'objet de poursuites devant les juridictions ordinaires, qu'elles soient civiles ou pénales, et ce, pendant toute la durée de son mandat. Une telle solution n'est pas sans inconvénient sur le bon fonctionnement de la justice civile et pénale.

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

Ce déni de justice, dont personne ne peut légitimement se satisfaire, est l'une des conséquences inacceptables de cette injusticiabilité du chef de l'État, qui peut s'étendre à des affaires civiles assez triviales. Comme l'a rappelé M. Robert Badinter à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 février 2007, notre loi fondamentale *« place le Président de la République sous globe au regard des actions civiles qui peuvent être intentées légitimement contre lui. Ainsi, l'épouse du Président de la République serait la seule Française à ne pas pouvoir divorcer, pendant cinq voire dix ans, à moins que son mari n'y consente : c'est de la répudiation ! Si le chef de l'État a eu un enfant illégitime, ce dernier sera le seul enfant illégitime qui ne pourrait pas saisir le juge pour obtenir une reconnaissance de paternité ! »*⁽¹⁾.

Comment faire reconnaître ses droits face à un Président de la République inatteignable judiciairement ? Comment des individus ordinaires peuvent-ils voir réparer les préjudices civils qu'ils ont subis du fait du Président de la République, comme, par exemple, un défaut de paiement de loyer ? Faisant sien le raisonnement exposé en 2007 par M. Robert Badinter, votre rapporteur s'interroge sur le fait de savoir *« à quel titre on pourrait déroger au principe fondamental du code civil, qui s'appliquait déjà à Napoléon, en vertu duquel tous les Français sont égaux devant la loi civile »*⁽²⁾. Il est indispensable de protéger la présidence de la République, mais non le Président lui-même pour des actes civils. Les victimes lésées par un dommage causé par le chef de l'État doivent pouvoir obtenir réparation et ce, dans un délai raisonnable.

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

(1) Sénat, séance du 7 février 2007, JO du 8 février 2007, p. 1 220.

(2) Ibid.

conséquent, il est aussi de l'intérêt du Président de la République que de telles affaires puissent, le cas échéant, aller en justice.

Par ailleurs, si ce régime de la responsabilité du Président de la République n'est pas conforme, en raison de cette inviolabilité temporaire, au principe d'égalité devant la loi ainsi qu'au droit à un procès équitable, votre rapporteur regrette que, près de cinq ans après l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 février 2007 réformant le statut juridictionnel du chef de l'État, ses dispositions demeurent inapplicables, faute d'adoption de la loi organique à laquelle renvoie l'article 68 de la Constitution ⁽¹⁾. Ainsi, un Président de la République qui commettrait un manquement « *manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » ne pourrait aujourd'hui être destitué par la Haute Cour. Cette situation, certes hypothétique, n'en constitue pas moins une anomalie de notre état de droit, dans la mesure où elle organise l'impunité totale du chef de l'État.

B. POUR UNE VÉRITABLE JUSTICIABILITÉ CIVILE ET PÉNALE DU CHEF DE L'ÉTAT PENDANT L'EXERCICE DE SON MANDAT

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

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

La suppression de cette inviolabilité temporaire du chef de l'État, sur le plan civil comme sur le plan pénal, n'a rien de révolutionnaire. Elle s'inscrit, bien au contraire, dans le prolongement de la doctrine qui, depuis la III^e République et jusqu'à la fin des années 1990, estimait que le Président de la République était un justiciable ordinaire à raison des actes antérieurs ou extérieurs à ses fonctions.

Cette position fut très clairement exposée par M. Jean Foyer, ancien président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, pour lequel, « *en tant que personne privée, le Président de la République ne bénéficie d'aucune immunité, ni d'aucun privilège de juridiction. Il est pénalement et civilement responsable comme tout citoyen, des actes commis avant le début de ses fonctions et de ceux commis pendant la durée de ces fonctions dès lors qu'ils en sont*

(1) Votre commission des Lois a adopté en première lecture, lors de sa réunion du 16 novembre 2011 et sur le rapport (n° 3948) de M. Philippe Houillon, le projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution (n° 3071).

détachables. L'affirmation paraît être remise en question par certains de nos jours. Elle est pourtant juridiquement indiscutable »⁽¹⁾.

C'est aussi l'interprétation qui avait la faveur de notre collègue Bernard Roman, ancien président de la commission des Lois et rapporteur de la proposition de loi tendant à modifier l'article 68 de la Constitution : « A contrario, *puisque la Constitution ne contient aucune disposition permettant explicitement au Président de la République d'échapper à des poursuites pénales pour des actes commis en dehors de l'exercice de ses fonctions, on doit conclure que, le principe d'égalité devant la loi ayant une valeur constitutionnelle, le chef de l'État est, comme tout citoyen, passible des tribunaux de droit commun, lorsqu'il commet des actes réprimés par le droit* »⁽²⁾.

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

— en premier lieu, le Président de la République ne pourra être appelé à témoigner devant toute juridiction, ni faire l'objet d'actes d'information, d'instruction ou de poursuite qu'après un avis public et motivé d'une commission de filtrage, composée de membres – nommés pour cinq ans – du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation et présidée par le premier président de cette dernière ;

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

En revanche, dans le respect de la tradition républicaine française soucieuse de protéger la fonction présidentielle, la présente proposition de loi constitutionnelle maintient le principe d'irresponsabilité du Président de la République pour les « *actes accomplis en cette qualité* ». En effet, aux termes de l'article 4 de la Constitution, « *le Président de la République veille au respect de la Constitution et assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État* ». Afin que le chef d'État puisse exercer sereinement les devoirs de sa charge, il est légitime qu'il bénéficie d'un principe d'irresponsabilité à raison des actes accomplis en cette qualité.

(1) M. Jean Foyer, « Haute Cour de justice », Répertoire de droit pénal, n° 34, Dalloz, mars 1999, p. 5.

(2) M. Bernard Roman, rapport fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi constitutionnelle de M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à modifier l'article 68 de la Constitution, Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 3116, 6 juin 2001, p. 15.

Dans ces conditions, le Président de la République ne pourra, comme c'est le cas actuellement, voir sa responsabilité civile ou pénale engagée pour des faits liés à sa fonction, sous la double réserve des compétences reconnues à la Cour pénale internationale en cas de crimes touchant la communauté internationale ainsi qu'à la Haute Cour en cas de procédure de destitution.

II. – FAIRE DES MINISTRES DES JUSTICIALES ORDINAIRES NE BÉNÉFICIAINT PLUS D'UN PRIVILÈGE DE JURIDICTION

Depuis la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, les actes criminels ou délictuels accomplis par des membres du Gouvernement dans l'exercice de la fonction relèvent de la Cour de justice de la République, composée de trois magistrats et de douze parlementaires (A).

Ce privilège de juridiction conduit les ministres ou anciens ministres à être jugés des parlementaires – qui sont en réalité leurs pairs – et explique sans doute l'étrange mansuétude générale de cette juridiction d'exception qu'est la Cour de justice de la République. Rien ne justifie non plus que les ministres soient poursuivis devant une juridiction spécialisée et jugés par elle dès lors qu'ils ont commis, dans l'exercice de leurs fonctions, une infraction de droit commun.

Parce qu'on ne saurait se satisfaire, au nom du principe d'égalité devant la loi, d'un tel privilège de juridiction, la présente proposition de loi constitutionnelle entend faire de chaque ministre du Gouvernement un justiciable ordinaire, en supprimant à cette fin la Cour de justice de la République (B).

A. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UN PRIVILÈGE DE JURIDICTION...

Le régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement à raison des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions a été modifié en profondeur par les lois constitutionnelles n° 93-952 du 27 juillet 1993 et n° 95-880 du 4 août 1995.

L'article 68-1 de la Constitution dispose désormais que « *les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis* ». Dans cette perspective, l'article 68-2 reconnaît aux particuliers lésés par les agissements d'un ministre la faculté d'adresser leur plainte à une commission des requêtes composée de sept membres, dont trois sont désignés par la Cour de cassation, deux par le Conseil d'État et deux par la Cour des comptes. Une fois saisie de la plainte, cette commission décide souverainement s'il y a lieu d'y donner suite.

Dans l'affirmative, la commission des requêtes transmet le dossier au procureur général près la Cour de cassation. L'instruction est alors confiée à une commission d'instruction, composée de trois magistrats de la Cour de cassation et

chargée d'apprécier si les faits reprochés tombent sous le coup de la loi pénale. Cette commission peut décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre ou, au contraire, choisir le renvoi devant la Cour de justice de la République.

Composée de trois magistrats de la Cour de cassation, dont l'un qui la préside, et de douze jurés parlementaires élus à raison de six par chacune des deux assemblées⁽¹⁾, cette cour est une juridiction pénale d'exception, chargée de juger les infractions pénales commises par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.

En parallèle de cette réforme constitutionnelle, la chambre criminelle de la Cour de cassation a fait évoluer sa jurisprudence concernant la compétence des juridictions répressives de droit commun. Alors que jusqu'en 1995, elle considérait que toute l'activité politique des ministres échappait à ces tribunaux, elle admet désormais⁽²⁾ leur compétence pour les activités détachables de leurs fonctions. Néanmoins, en application de l'article 652 de code de procédure pénale, les ministres en exercice « *ne peuvent comparaître comme témoins qu'après autorisation du conseil des ministres* », sauf s'ils sont entendus comme témoin assisté.

B. ... INJUSTIFIÉ POUR LES INFRACTIONS COMMISES PAR LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

Ce privilège de juridiction a longtemps été justifié par la peur que « *des parties civiles hystériques viennent persécuter les anciens ministres et déstabiliser le procès par de la guérilla et du terrorisme judiciaire* »⁽³⁾.

S'il est indispensable d'éviter les procédures abusives destinées à détourner la procédure pénale de sa vocation originelle en vue de mettre en cause la responsabilité politique des membres du Gouvernement, rien ne justifie pour autant que ces derniers bénéficient d'un privilège de juridiction – la Cour de justice de la République – leur permettant d'être jugés par des parlementaires – qui sont en réalité leurs pairs – pour des actes délictuels ou criminels de droit commun commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Par conséquent, la présente proposition de loi constitutionnelle supprime, à l'article 68-1 de la Constitution, le jugement par la Cour de justice de la République des crimes ou délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Il maintient toutefois un mécanisme de filtre, destiné à prévenir la multiplication des procédures abusives.

(1) *L'article 68-2 de la Constitution dispose que « la Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République ».*

(2) *Cass. crim., 27 juin 1995, Carignon.*

(3) *Daniel Soulez Larivière, « La Cour de justice de la République et l'affaire du sang contaminé », Pouvoirs, janvier 2000, n° 92, p. 100.*

Ainsi, un ministre ne pourra faire l'objet d'actes d'information, d'instruction ou de poursuite qu'après un avis public et motivé d'une commission de filtrage, composée de membres – nommés pour cinq ans – du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation et présidée par le premier président de cette dernière.

*

* *

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du mercredi 16 novembre 2011, la Commission examine, sur le rapport de M. Noël Mamère, la proposition de loi constitutionnelle établissant la responsabilité civile et pénale du président de la République pour les actes commis antérieurement à sa prise de fonction ou détachables de celle-ci, et supprimant la Cour de justice de la République (n° 3817).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

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

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

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

En évoquant l'injusticiabilité sur le plan civil, M. Mamère soulignait à juste titre que la révision engagée à la suite de la décision de 1999 du Conseil constitutionnel représentait une rupture par rapport à toute la tradition. Sans revenir sur l'ensemble des débats du Congrès, je rappelle qu'ont été évoquées à titre d'exemple, notamment par M. Robert Badinter, des situations injustifiées dans lesquelles pourraient se trouver des victimes. Ainsi, dans le cas où un candidat à l'élection présidentielle signerait avec un éditeur un contrat pour la rédaction d'un ouvrage et toucherait à cette fin un à-valoir très important, mais

oublierait de rédiger cet ouvrage une fois devenu président, l'éditeur ne pourrait pas s'adresser à un tribunal pour obtenir remboursement. De même, M. Robert Badinter soulignait que l'enfant illégitime d'un Président de la République ne pourrait pas saisir la justice pour obtenir une reconnaissance de paternité. De telles situations relèvent purement du domaine civil et n'ont aucun lien avec les fonctions présidentielles. Mais en quoi, au demeurant, l'injusticiabilité est-elle nécessaire au salut de la patrie ou à la protection du Président de la République ?

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

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

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

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article 1^{er}

(intitulé du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958)

Modification de l'intitulé du titre de la Constitution consacré à la responsabilité du Président de la République

Le présent article reformule le titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958, qui comprend deux articles, 67 et 68, consacrés au régime de la responsabilité du Président de la République.

Dans sa rédaction actuelle, le titre IX de la Constitution a pour intitulé « *La Haute Cour* », en référence à la procédure de destitution du Président de la République par les deux assemblées réunies, procédure qui a été instituée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2007.

Si l'article 2 de la présente proposition de loi constitutionnelle maintient la procédure de destitution politique du Président de la République devant la Haute Cour, il entend mettre fin, dans le même temps, à l'inviolabilité pénale et civile du chef de l'État, pendant la durée de son mandat, pour les actes détachables – c'est-à-dire antérieurs ou extérieurs – de la fonction présidentielle ⁽¹⁾.

Afin que l'intitulé du titre IX de la Constitution reflète le contenu de cette réforme du régime de la responsabilité du chef de l'État, le présent article lui substitue celui « *De la responsabilité civile, pénale et politique du Président de la République* ».

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

Article 2

(art. 67 de la Constitution du 4 octobre 1958)

Régime de la responsabilité civile et pénale du Président de la République

Le présent article modifie, à l'article 67 de la Constitution, le régime de la responsabilité civile et pénale du Président de la République. S'il réaffirme, dans le respect de la tradition républicaine française, 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 (article 53-2 de la Constitution) et de la nouvelle procédure de destitution par la Haute Cour (article 68 de la Constitution), il met fin à l'inviolabilité temporaire du Président de la République pour les actes détachables de ses fonctions.

(1) Voir en ce sens le commentaire de l'article 2 de la présente proposition de loi constitutionnelle.

1. Le régime de la responsabilité du Président de la République avant la révision constitutionnelle du 23 février 2007

Avant la révision constitutionnelle du 23 février 2007, la loi fondamentale posait le principe de l'irresponsabilité du chef de l'État pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, à l'exception des faits de haute trahison qui devaient être jugés par la Haute Cour de justice.

L'article 67 de la Constitution disposait, dans sa rédaction antérieure à la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution, que le Président de la République n'était « *responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison* ». Il ne pouvait, à ce titre, « *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* », avant d'être « *jugé par la Haute Cour de justice* ».

L'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice avait précisé que celle-ci était composée de douze députés et douze sénateurs élus à la proportionnelle par leur assemblée respective. 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, tandis que le ministère public était exercé par le procureur général près la Cour de cassation.

La Haute Cour de justice avait le pouvoir de juger le chef de l'État ⁽¹⁾ pour des faits de haute trahison commis dans l'exercice de ses fonctions. Cependant, par exception au principe « *nullum crimen, nulla poena sine lege* », la haute trahison ainsi que les sanctions susceptibles d'être prononcées n'étaient définies par aucun texte. Il était cependant unanimement admis que tout manquement grave aux devoirs de la charge pouvait être jugé comme constituant ce crime et que la Haute Cour de justice était libre de fixer la peine qu'elle jugeait appropriée.

Ces dispositions présentaient également l'inconvénient de ne pas résoudre clairement la question du régime pénal applicable aux infractions commises par le Président de la République, dès lors que les faits étaient antérieurs ou extérieurs à l'exercice de ses fonctions. Les réponses jurisprudentielles apportées par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation ont été en partie divergentes, ne parvenant ainsi pas à lever toutes les ambiguïtés concernant le régime de la responsabilité pénale du chef de l'État.

Dans sa décision du 22 janvier 1999 ⁽²⁾, le Conseil constitutionnel a indiqué que la Haute Cour de justice était compétente pour connaître, pendant la durée du mandat du Président de la République, des actes antérieurs à ses

(1) 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.

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

fonctions ou détachables de celles-ci, dès lors qu'ils étaient susceptibles d'engager sa responsabilité pénale.

La Cour de Cassation, dans un arrêt du 10 octobre 2001 ⁽¹⁾, avait, pour sa part, soutenu une analyse divergente. Elle a jugé que l'article 68 de la Constitution limitait, comme sous la IV^e République, la compétence de la Haute Cour de justice au seul cas de haute trahison. À l'inverse, elle a considéré que, pour les faits extérieurs ou antérieurs à la fonction présidentielle, les juridictions de droit commun étaient compétentes, les procédures devant toutefois être interrompues et le délai de prescription suspendu pendant la durée du mandat présidentiel.

Le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation se retrouvaient toutefois sur un point, à savoir l'impossibilité d'intenter une action contre le Président de la République devant une juridiction de droit commun pendant la durée de son mandat.

2. Le régime de la responsabilité du Président de la République issu de la révision constitutionnelle du 23 février 2007

Afin de lever les ambiguïtés entourant le statut pénal du chef de l'État, une commission de réflexion, présidée par M. Pierre Avril, a été mise en place en juillet 2002. Son rapport, remis en décembre 2002, a inspiré la loi constitutionnelle précitée du 23 février 2007, qui en a réécrit les articles 67 et 68. Cette révision constitutionnelle a apporté trois précisions importantes concernant le régime de la responsabilité du chef de l'État :

— elle a, en premier lieu, réaffirmé le principe d'irresponsabilité du Président de la République pour les « *actes accomplis en cette qualité* ». Le chef de l'État est ainsi mis à l'abri de toute mise en cause de sa responsabilité civile ou pénale pour des faits liés à sa fonction, sous la double réserve cependant des compétences reconnues à la Cour pénale internationale en cas de crimes touchant la communauté internationale ⁽²⁾ ainsi qu'à la Haute Cour en cas de procédure de destitution (premier alinéa de l'article 67 de la Constitution) ;

— elle a, en deuxième lieu, consacré l'inviolabilité temporaire du Président de la République, consacrant ainsi la jurisprudence de la Cour de cassation de 2001. Cette inviolabilité provisoire exclut que le chef de l'État puisse faire l'objet de mesures de contraintes liées à la mise en œuvre de procédures juridictionnelles, qu'elles soient civiles ou pénales, comme le précise le deuxième alinéa de l'article 67 de la Constitution : le Président de la République « *ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative*

(1) Cour de cassation, assemblée plénière, arrêt n° 481 du 10 octobre 2001, M. Michel Breisacher.

(2) 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.

française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite ». Si le principe de l'irresponsabilité à raison des actes commis en qualité de chef de l'État présente un caractère permanent, son inviolabilité n'est en revanche que temporaire : les délais de prescription et de forclusion sont suspendus pendant la durée du mandat, les instances et procédures pouvant être reprises ou engagées contre le Président à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions (troisième alinéa de l'article 67) ;

— elle a, en troisième et dernier lieu, instauré une procédure inédite de destitution du Président de la République par la Haute Cour, permettant ainsi de mettre en cause la responsabilité politique de ce dernier. L'article 68 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 février 2007, dispose que « *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 étant prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour, laquelle se substitue désormais à la Haute Cour de justice.

L'objectif poursuivi par cette procédure de destitution, principale innovation de la loi constitutionnelle précitée du 23 février 2007, est de préserver la continuité de l'État dans des cas exceptionnels et graves et ce, grâce à une procédure politique dénuée de tout caractère juridictionnel. Ainsi, comme l'a indiqué M. Pierre Avril, « *le manquement dont il s'agit désormais, qu'elle qu'en soit la nature, se définit par le caractère manifeste de son incompatibilité avec la poursuite du mandat : c'est une situation politique qu'il convient d'apprécier politiquement, eu égard à la place de la fonction présidentielle dans les institutions ; cette appréciation, seule la représentation nationale peut légitimement la porter dès lors qu'elle en assume la responsabilité devant le peuple qui tranchera en dernier ressort. Réciproquement, si des faits de caractère pénal sont à l'origine de la destitution, le Président de la République, redevenu simple citoyen, en répondra devant les juridictions de droit commun* » ⁽¹⁾.

La notion de manquement manifeste avec l'exercice du mandat permet d'englober l'ensemble des actes commis avant ou pendant le mandat présidentiel, que ceux-ci soient en lien ou non avec ces fonctions, qu'ils aient trait à la vie privée du chef de l'État ou à la sphère publique, qu'ils recouvrent ou non une qualification pénale. L'engagement de la procédure de destitution repose moins sur la gravité des faits imputés au Président de la République que sur l'exceptionnelle gravité de la situation institutionnelle qui pourrait en résulter.

Dans cette perspective, la Haute Cour, composée par l'ensemble des membres du Parlement et présidée par le président de l'Assemblée nationale, ne peut se réunir qu'après un vote concordant des deux assemblées, statuant toutes les deux à la majorité des deux tiers de leurs membres. Elle n'a pas à se prononcer

(1) Pierre Avril, « *La responsabilité du chef de l'Etat : la France* », dans *La responsabilité du chef de l'État, Société de législation comparée*, 2009, p. 146.

sur la culpabilité du Président de la République, mais seulement – à la majorité des deux tiers de ses membres – sur l’incompatibilité des faits reprochés avec la poursuite du mandat.

3. Le régime de la responsabilité du Président de la République envisagé par la présente proposition de loi constitutionnelle

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2007 présente toutefois l’inconvénient, en consacrant la jurisprudence de la Cour de cassation de 2001, de maintenir une immunité temporaire du Président de la République : ses actes, dès lors qu’ils sont détachables de ses fonctions, ne peuvent en aucun cas faire l’objet de poursuites devant les juridictions ordinaires, qu’elles soient civiles ou pénales, et ce, pendant toute la durée de son mandat.

Les instances et procédures ne pouvant être reprises ou engagées contre le Président à l’expiration de son mandat qu’à l’issue d’un délai d’un mois suivant la cessation de ses fonctions, les faits sont, dans ces conditions, jugés des années après la commission des faits. De tels délais de jugement sont trop longs au regard des exigences posées, en matière de droit à un procès équitable, par l’article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales.

Afin de remédier à cette situation peu satisfaisante, le présent article supprime le principe de l’inviolabilité temporaire du Président de la République pendant l’exercice de son mandat, tel qu’il a été consacré par la jurisprudence de la Cour de cassation et la révision constitutionnelle du 23 janvier 2007. Ainsi, le deuxième alinéa de l’article 67 de la Constitution prévoit que le Président de la République est « *civilement et pénalement responsable des actes commis antérieurement à sa prise de fonction ou détachables de celle-ci* ». Le chef de l’État, pour les actes antérieurs ou extérieurs à ses fonctions, redevient, pendant la durée de son mandat, un justiciable ordinaire susceptible d’être poursuivi devant les juridictions civiles et pénales de droit commun.

Toutefois, afin que ce nouveau régime de la responsabilité pénale et civile du Président de la République, à raison des actes antérieurs ou extérieurs à sa fonction, ne soit pas détourné de sa vocation originelle pour mettre en cause en réalité, par des procédures abusives, sa responsabilité politique, le présent article institue un double filtre :

— en premier lieu, le Président de la République ne pourra être appelé à témoigner devant toute juridiction, ni faire l’objet d’actes d’information, d’instruction ou de poursuite qu’après un avis public et motivé d’une commission de filtrage, composée de membres – nommés pour cinq ans – du Conseil d’État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation et présidée par le premier président de cette dernière. La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission seront précisées par la loi organique prévue par le présent article pour l’application de l’article 67 de la Constitution ;

— en second lieu, en cas de crimes ou délits, le Président de la République ne pourra faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative de liberté qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale statuant à la majorité absolue de ces membres. Il est toutefois précisé qu'une telle autorisation parlementaire n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive. En cas d'arrestation ou de mesure privative de liberté autorisée par l'Assemblée nationale, il reviendra alors au Conseil constitutionnel de constater, en application des quatrième et cinquième alinéas de l'article 7 de la Constitution ⁽¹⁾, l'empêchement provisoire ou définitif du chef de l'État.

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

La Commission rejette l'article 2.

Article 3

(art. 68-1 de la Constitution du 4 octobre 1958)

Régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et suppression de la Cour de justice de la République

Le présent article modifie, à l'article 68-1 de la Constitution, le régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, en mettant fin au privilège de juridiction dont ils bénéficient actuellement.

1. La responsabilité pénale des membres du Gouvernement depuis la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993

Issus des lois constitutionnelles n° 93-952 du 27 juillet 1993 et n° 95-880 du 4 août 1995, les articles 68-1, 68-2 et 68-3 de la Constitution, regroupés sous le titre X intitulé « *De la responsabilité des membres du Gouvernement* », définissent le régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.

(1) *Quatrième et cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution : « En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil Constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement. « En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil Constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil Constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement. »*

L'article 68-1 de la Constitution dispose que « *les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis* ». Dans cette perspective, l'article 68-2 reconnaît aux particuliers lésés par les agissements d'un ministre la faculté d'adresser leur plainte à une commission des requêtes composée de sept membres, dont trois sont désignés par la Cour de cassation, deux par le Conseil d'État et deux par la Cour des comptes. Une fois saisie de la plainte, cette commission décide souverainement s'il y a lieu d'y donner suite.

Dans l'affirmative, la commission des requêtes saisit une commission d'instruction, composée de trois magistrats de la Cour de cassation et chargée d'apprécier si les faits reprochés tombent sous le coup de la loi pénale. Après avoir communiqué le dossier au procureur général près la Cour de cassation pour qu'il prenne ses réquisitions, la commission, sans être liée par ces dernières, peut décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre ou, au contraire, choisir le renvoi devant la Cour de justice de la République, distincte de la Haute Cour.

Composée de trois magistrats de la Cour de cassation, dont l'un qui la préside, et de douze jurés parlementaires élus à raison de six par chacune des deux assemblées⁽¹⁾, la Cour de justice de la République est une juridiction pénale d'exception, chargée de juger les infractions pénales commises par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.

En parallèle de cette réforme constitutionnelle, la chambre criminelle de la Cour de cassation a fait évoluer sa jurisprudence concernant la compétence des juridictions répressives de droit commun. Alors que jusqu'en 1995, elle considérait que toute l'activité politique des ministres échappait à ces tribunaux, elle admet désormais⁽²⁾ leur compétence pour les activités détachables de leurs fonctions. Néanmoins, en application de l'article 652 de code de procédure pénale, les ministres en exercice « *ne peuvent comparaître comme témoins qu'après autorisation du conseil des ministres* », sauf s'ils sont entendus comme témoin assisté.

2. Le régime de la responsabilité pénale des ministres envisagé par la présente proposition de loi constitutionnelle

S'il est indispensable d'éviter les procédures abusives destinées à mettre en cause la responsabilité politique des membres du Gouvernement, rien ne justifie pour autant que ces derniers bénéficient d'un privilège de juridiction – la Cour de justice de la République – leur permettant d'être jugés par des

(1) *L'article 68-2 de la Constitution dispose que « la Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée Nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République ».*

(2) *Cass. crim., 27 juin 1995, Carignon.*

parlementaires – qui sont en réalité leurs pairs – pour une infraction de droit commun.

Par conséquent, le présent article supprime, à l'article 68-1 de la Constitution, le jugement par la Cour de justice de la République des crimes ou délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Il maintient toutefois un mécanisme de filtre, destiné à prévenir la multiplication des procédures abusives.

Ainsi, un ministre ne pourra faire l'objet d'actes d'information, d'instruction ou de poursuite qu'après un avis public et motivé d'une commission de filtrage, composée de membres – nommés pour cinq ans – du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation et présidée par le premier président de cette dernière. La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission seront précisées par la loi organique prévue par le présent article pour l'application de l'article 68-1 de la Constitution.

La Commission rejette l'article 3.

Article 4

(art. 68-2 et 68-3 de la Constitution du 4 octobre 1958)

Suppression des articles relatifs à la composition et aux modalités de saisine de la Cour de justice de la République

Le présent article tire les conséquences de la suppression, à l'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle, de la Cour de justice de la République et abroge, à cette fin, les articles 68-2 et 68-3 de la Constitution, tous deux issus des révisions constitutionnelles du 27 juillet 1993 et du 4 août 1995.

L'article 68-2 porte sur la composition et les modalités de saisine de la Cour de justice de la République. Comme votre rapporteur l'a indiqué, celle-ci est composée de quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et le Sénat et trois magistrats à la Cour de cassation, dont l'un qui la préside. Pour être saisie, toute personne s'estimant lésée par un crime ou un délit commis par un ministre dans l'exercice de ces fonctions doit, au préalable, porter plainte auprès d'une commission des requêtes, laquelle statue sur le bien-fondé de la plainte. Si tel est le cas, celle-ci est transmise à une commission d'instruction, chargée de statuer pour sa part sur le renvoi ou non de l'affaire devant la Cour de justice de la République.

L'article 68-3 prévoit, quant à lui, que le régime de la responsabilité pénale des ministres, tel qu'il est décrit par le titre X du texte constitutionnel, a vocation à s'appliquer aux faits commis avant son entrée en vigueur. Le titre X ayant été réécrit à l'occasion de la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 pour modifier le régime de la responsabilité pénale des ministres, le constituant avait prévu son application expresse aux faits commis avant cette révision.

La Commission rejette l'article 4.

Enfin elle rejette l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi constitutionnelle établissant la responsabilité civile et pénale du président de la République pour les actes commis antérieurement à sa prise de fonction ou détachables de celle-ci, et supprimant la Cour de justice de la République (n° 3817).

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi constitutionnelle	Conclusions de la Commission
Constitution du 4 octobre 1958	Proposition de loi constitutionnelle établissant la responsabilité civile et pénale du président de la République pour les actes commis antérieurement à sa prise de fonction ou détachables de celle-ci, et supprimant la Cour de justice de la République	Proposition de loi constitutionnelle établissant la responsabilité civile et pénale du président de la République pour les actes commis antérieurement à sa prise de fonction ou détachables de celle-ci, et supprimant la Cour de justice de la République
Titre IX	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
La Haute Cour	<i>L'intitulé du Titre IX de la Constitution est modifié comme suit :</i>	Rejeté
	« Titre IX	
	« De la responsabilité civile, pénale et politique du président de la République. »	
	Article 2	Article 2
	<i>L'article 67 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</i>	Rejeté
<i>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.</i>	<i>« 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.</i>	
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.	<i>« Il est civilement et pénalement responsable des actes commis antérieurement à sa prise de fonction ou détachables de celle-ci. Durant son mandat, il ne peut être appelé à témoigner devant toute juridiction, ne peut faire l'objet d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite qu'après avis public et motivé d'une commission composée de magistrats du siège à la Cour de cassation, de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes désignés pour cinq ans, présidée par le premier président de la Cour de cassation.</i>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi constitutionnelle	Conclusions de la Commission
<p>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.</p>	<p><i>« Le président de la République 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 de l'Assemblée nationale statuant à la majorité absolue de ses membres. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.</i></p>	
<p><i>Art. 53-2 et 68. – Cf. annexe.</i></p>	<p><i>« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »</i></p>	Article 3
<p><i>Art. 68-1. – Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.</i></p>	<p>Article 3</p> <p><i>L'article 68-1 de la Constitution est modifié ainsi qu'il suit :</i></p>	Rejeté
<p>Ils sont jugés par la Cour de justice de la République.</p>	<p><i>1° Il est ajouté à la fin du premier alinéa la phrase suivante :</i></p>	
<p>La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.</p>	<p><i>« Ils ne peuvent faire l'objet d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite qu'après avis public et motivé d'une commission composée de magistrats du siège à la Cour de cassation, de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes désignés pour cinq ans, présidée par le premier président de la Cour de cassation. »</i></p>	
<p>Ils sont jugés par la Cour de justice de la République.</p>	<p><i>2° Les deuxième et troisième alinéas sont remplacés par la phrase suivante :</i></p>	
<p>La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.</p>	<p><i>« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »</i></p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi constitutionnelle	Conclusions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 68-2.</i> – La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.</p>	<p>—</p> <p>Article 4</p> <p><i>Les articles 68-2 et 68-3 de la Constitution sont supprimés.</i></p>	<p>—</p> <p>Article 4</p> <p>Rejeté</p>
<p>Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.</p>		
<p>Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.</p>		
<p>Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la Cour de justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes.</p>		
<p>Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.</p>		
<p><i>Art. 68-3.</i> – Les dispositions du présent titre sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur.</p>		

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 53-2. – La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.

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.

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- M. Guy CARCASSONNE, professeur de droit public à l'université Paris Ouest Nanterre, la Défense.
- M. Dominique CHAGNOLLAUD, professeur de droit public à l'université Paris 2, Panthéon Assas.
- M. Bastien FRANCOIS, professeur de science politique à l'université de Paris I, Panthéon Sorbonne.
- M. Hubert LESAFFRE, docteur en droit public.