

Document
mis en distribution
le 20 décembre 2006



N° 1005 (rectifié)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juillet 2003.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

portant modification du titre IX de la Constitution,

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

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. JACQUES CHIRAC,
Président de la République,

PAR M. JEAN-PIERRE RAFFARIN,
Premier ministre,

ET PAR M. DOMINIQUE PERBEN,
garde des sceaux, ministre de la justice.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les règles posées par le titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958, relatives à la responsabilité pénale du chef de l'État, ont soulevé certaines difficultés d'interprétation.

Le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation ont ainsi procédé à des lectures de l'article 68 de la Constitution peu compatibles entre elles.

Selon le Conseil constitutionnel, hors le cas de haute trahison, le Président de la République bénéficie d'une immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. En ce qui concerne les actes antérieurs à celles-ci ou ceux qui en sont détachables, sa responsabilité pénale ne saurait être recherchée que selon la procédure prévue par l'article 68 de la Constitution (C.C., 22 janvier 1999, décision n° 98-408 DC).

L'assemblée plénière de la Cour de cassation considère, pour sa part, que la compétence de la Haute Cour de Justice, en application de l'article 68 de la Constitution, est limitée au crime de haute trahison. S'agissant des autres infractions, commises avant ou pendant l'exercice de ses fonctions, le Président de la République est protégé par une immunité absolue, la prescription étant simplement suspendue pendant la durée du mandat présidentiel (Cass., Ass. plén., 10 octobre 2001, *Breisacher* : Bull. n° 11).

*

* *

Dans ce contexte, le chef de l'État a demandé à Monsieur le Professeur Pierre Avril de présider une commission chargée de réfléchir au statut pénal du Président de la République et de formuler, le cas échéant, les propositions de réforme qui lui paraîtraient appropriées.

La commission a remis le 12 décembre 2002 au chef de l'État un rapport qui préconise la modification du titre IX de la Constitution.

Aux termes de celui-ci, le principe de l'irresponsabilité du Président de la République pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions demeurerait.

En outre, durant son mandat, et en application de l'immunité dont il bénéficierait, il ne pourrait être contraint à aucun témoignage et ne pourrait faire l'objet d'aucun acte d'information, d'instruction ou de poursuite devant une juridiction ou devant une autorité administrative.

Dans le cadre des fonctions présidentielles, la responsabilité serait limitée, d'une part, à l'hypothèse, d'ores et déjà prévue par l'article 53-2 de la Constitution, dans laquelle serait compétente la Cour pénale internationale, et, d'autre part, au cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice du mandat de chef de l'État.

La sanction, le cas échéant prononcée par le Parlement réuni en Haute Cour, serait la destitution du Président de la République.

Le présent projet de loi reprend les propositions formulées par la commission dans son rapport. Il repose sur trois principes : le Président de la République, agissant dans l'exercice de ses fonctions, n'est pas un justiciable ordinaire (I) ; son immunité n'est pas totale (II) ; la juridiction appelée à connaître des manquements commis dans le cadre de ses fonctions est composée, afin de respecter l'équilibre démocratique né du fonctionnement des pouvoirs publics sous la Cinquième République, par les élus de la Nation (III).

I. – La responsabilité du Président de la République déroge au droit commun.

Les auteurs du rapport ont mis l'accent sur la nécessité de ne pas faire du Président de la République un justiciable ordinaire, eu égard au risque d'affaiblissement qu'entraînerait pour la fonction présidentielle une mise en cause de la responsabilité du chef de l'État dans les conditions du droit commun.

En cours de mandat, seuls les manquements manifestement incompatibles avec l'exercice de la fonction présidentielle pourront donc être sanctionnés, selon une procédure spécifique.

S'agissant des actes accomplis avant le début de son mandat, ou dépourvus de lien avec celui-ci, toute mise en cause éventuelle du Président de la République devant une juridiction pénale sera suspendue durant l'exercice de son mandat.

II. – L'immunité proposée n'est toutefois pas totale.

En premier lieu, afin de clarifier le texte constitutionnel, la rédaction du motif qui permet l'engagement de la responsabilité « politique » du Président de la République est revue, et, aux termes de « *haute trahison* » inscrits à l'actuel article 68 de la Constitution, sont substitués ceux de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* ».

En second lieu, pour les actes qui ne sont pas accomplis par le chef de l'État en cette qualité, et pour ceux qui sont antérieurs à ses fonctions, l'immunité n'est que temporaire, les procédures pouvant être engagées ou reprises à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions.

III. – Le Parlement, constitué en Haute Cour, est compétent pour connaître, le cas échéant, des actes accomplis par le Président de la République dans l'exercice de ses fonctions.

Conformément aux recommandations de la commission, le projet de loi constitutionnelle s'attache à éviter le double écueil, d'une part, du recours aux juridictions ordinaires, d'autre part, de la création d'une juridiction *ad hoc*.

Ainsi, c'est au Parlement tout entier réuni, se prononçant à la majorité de ses membres, et non plus à des membres élus en son sein, qu'est attribuée la compétence pour se prononcer sur la destitution éventuelle du Président de la République.

Enfin, la procédure prévue, qui suppose que la proposition de réunion de la Haute Cour soit votée par chacune des deux assemblées, respecte l'équilibre inhérent au bicamérisme.

*

* *

S'agissant de l'application de la réforme constitutionnelle dans le temps, le texte proposé ne prévoit aucune disposition spécifique à cet égard. En conséquence, la révision constitutionnelle s'appliquera au mandat en cours.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Le Président de la République,

Sur la proposition du Premier ministre,

Vu l'article 89 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le garde des sceaux, ministre de la justice, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

① Le titre IX de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

②

« *TITRE IX*

③

« *LA HAUTE COUR*

④

« *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.

⑤

« 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'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite.

⑥

« 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.

⑦

« *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.

⑧

« 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.

- ⑨ « La décision de réunir la Haute Cour emporte empêchement du Président de la République dont les fonctions sont exercées dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article 7. Cet empêchement prend fin au plus tard à l'expiration du délai prévu à l'alinéa suivant.
- ⑩ « La Haute Cour est présidée par le Président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans les deux mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.
- ⑪ « Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.
- ⑫ « Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article. »

Fait à Paris, le 3 juillet 2003.

Signé : JACQUES CHIRAC.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Signé : JEAN-Pierre RAFFARIN.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Signé : DOMINIQUE PERBEN.