

Proposition de résolution visant à réunir le Parlement en Haute Cour, en vue d'engager la procédure de destitution à l'encontre du Président de la République, prévue à l'article 68 de la Constitution et à la loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution (n° 178)

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,

M. Jérémie Iordanoff

1^{er} octobre 2024

**PRÉSENTATION
DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION**

**I. LA PROCÉDURE DE DESTITUTION DEVANT LA HAUTE COUR
CONSACRE LA RECONNAISSANCE D'UNE RESPONSABILITÉ POLITIQUE
RESTREINTE DU CHEF DE L'ÉTAT**

**A. L'IRRESPONSABILITÉ DU CHEF DE L'ÉTAT, UN PRINCIPE QUI
SOUFFRE DIVERSES EXCEPTIONS**

L'irresponsabilité, tant pénale que politique, du chef de l'État est souvent considérée par les constitutionnalistes comme un héritage de l'adage monarchique selon lequel « *le roi ne peut mal faire* » (« *the king can do no wrong* »). Ce principe s'affirme plus particulièrement dans les régimes présidentiels car la personne du Président incarne la souveraineté et bénéficie d'une forte légitimité résultant de son élection au suffrage universel. Cette irresponsabilité, qui souffre plusieurs dérogations, se justifie également par le principe de séparation des pouvoirs et par le rôle de garant de la continuité des institutions qui est confié au chef de l'État.

**1. Une irresponsabilité pénale pendant le mandat et pour les actes
commis dans ses fonctions**

En France, le Président de la République bénéficie d'une forte protection dès lors que l'article 67 de la Constitution dispose qu'il « *n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité* », sans précision quant à la nature de cette irresponsabilité.

Le Président de la République bénéficie ainsi, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, d'une irresponsabilité pénale et civile et d'une inviolabilité qui empêchent toute procédure administrative ou judiciaire à son encontre pour la durée de son mandat. Cette inviolabilité temporaire s'étend également aux actes dépourvus de lien avec sa fonction, qu'ils aient été commis avant ou pendant son mandat. Elle empêche également les juridictions de requérir

le témoignage du Président de la République ou d'engager un acte d'information ou d'instruction à son encontre.

Cette protection n'est cependant pas absolue puisqu'elle disparaît au terme de son mandat. En 2001, la Cour de cassation a considéré que les juridictions de droit commun étaient compétentes pour connaître des actes détachables du mandat présidentiel dès lors que celui-ci était arrivé à son terme⁽¹⁾. La révision constitutionnelle de 2007⁽²⁾ a consacré cette jurisprudence en indiquant que les délais de prescription et de forclusion étaient suspendus pendant la durée du mandat et que les procédures auxquelles il était ainsi fait obstacle pouvaient reprendre ou être engagées à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions présidentielles⁽³⁾.

En outre, cette protection est strictement personnelle et ne s'étend pas, par exemple, aux membres du cabinet du Président de la République⁽⁴⁾.

2. Une irresponsabilité politique propre aux régimes présidentiels

Les modèles parlementaire et présidentiel se distinguent notamment par le degré de séparation qu'ils imposent entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Dans les régimes parlementaires, l'exécutif est directement responsable politiquement devant le Parlement.

Dans les régimes présidentiels, en revanche, il existe une étanchéité des responsabilités entre le Parlement et l'exécutif dirigé par le Président. Aucun pouvoir ne peut renverser l'autre. Seule une procédure exceptionnelle peut conduire à mettre en cause la responsabilité du Président (voir *infra*).

L'hybridité de la V^{ème} République se traduit par des modalités originales d'engagement de la responsabilité des différents pouvoirs. La France est souvent qualifiée de régime semi-présidentiel (Maurice Duverger) ou encore de régime parlementaire dualiste, c'est-à-dire que le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale et devant le Président de la République. Ce dualisme, couplé aux mécanismes du parlementarisme rationalisé, entraîne une asymétrie des responsabilités : l'Assemblée nationale peut censurer le Gouvernement⁽⁵⁾ mais pas le Président de la République. Elle peut en revanche être dissoute par le Président de la République, comme cela fut le cas le 9 juin 2024⁽⁶⁾. Certains actes du Président de la République ne sont pas dénués de contrôle puisqu'ils sont soumis au contreseing du Premier ministre mais cela ne concerne pas ses pouvoirs

(1) Cour de cassation, 10 octobre 2001, Breisacher, n°01-84922.

(2) Voir I. B. 2.

(3) Article 67 de la Constitution.

(4) « Aucune disposition constitutionnelle, légale ou conventionnelle ne prévoit l'immunité ou l'irresponsabilité pénale des membres du cabinet du Président de la République » (Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 19 décembre 2012, n° 12-81.043).

(5) Au moyen d'une procédure contraignante prévue par l'article 49 de la Constitution.

(6) Article 12 de la Constitution.

propres (nomination du Premier ministre, dissolution de l'Assemblée nationale, déclenchement des pouvoirs exceptionnels prévus par l'article 16 de la Constitution...).

Le Président de la République, qui a été élu au suffrage universel direct, ne met ainsi sa responsabilité politique en jeu qu'éventuellement au terme de son mandat lors des élections suivantes. En dehors de toute procédure prévue à cet effet dans la Constitution, le Président de la République peut également mettre en jeu sa responsabilité à l'occasion d'un vote sur une autre question, comme l'a fait le Général de Gaulle à deux reprises, en 1962 et en 1969, à l'occasion de référendums.

3. La possibilité de mettre en accusation le chef de l'État pour des manquements graves de nature pénale ou politique

Un tel mécanisme de protection est commun dans les démocraties (voir tableau ci-après). Il répond au souci de garantir la séparation des pouvoirs et la stabilité des institutions. Il est également habituel que cette protection soit limitée dans le temps et que soient prévues des procédures exceptionnelles pour sanctionner ou destituer le chef de l'État dans certains cas exceptionnels.

RÉGIME DE PROTECTION DU CHEF DE L'ÉTAT EN EUROPE

	PRIVILEGE DE JURIDICTION				IMMUNITES DE FOND	IMMUNITES DE PROCEDURE
	<i>Actes</i>	<i>Organe</i>	<i>Procédure</i>	<i>Sanctions</i>		
Allemagne	Violations délibérées de la C ^{ion} ou de la loi	Cour c ^{elle} fédérale	Initiative et saisine parlementaires	Destitution	Fautes non intentionnelles	Vote parlementaire pour autoriser les poursuites
Autriche	Violation de la C ^{ion} ou de la loi pénale	Haute Cour c ^{elle}	Initiative et saisine parlementaires	Destitution et sanctions de droit commun	Actes accomplis dans l'exercice des fonctions ⁽¹⁾	Vote parlementaire pour autoriser les poursuites
Finlande	Haute trahison ou crime contre l'humanité	Haute Cour de Justice	Initiative et saisine parlementaires	Destitution et sanctions de droit commun	Actes accomplis dans l'exercice des fonctions ⁽¹⁾	<i>Non traité par la C^{ion}</i>
Grèce	Haute trahison ou violation de la C ^{ion}	Organe <i>ad hoc</i>	Initiative et saisine parlementaires	Destitution et sanctions de droit commun	Actes accomplis dans l'exercice des fonctions ⁽¹⁾	Suspension automatique des poursuites jusqu'à la fin du mandat
Irlande	« Mauvaise conduite spécifiée »	Organe <i>ad hoc</i>	Initiative et saisine parlementaires	Destitution et sanctions de droit commun	Actes accomplis dans l'exercice des fonctions ⁽¹⁾	<i>Non traité par la C^{ion}</i>
Italie	Haute trahison ou attentat contre la C ^{ion}	Organe <i>ad hoc</i>	Initiative et saisine parlementaires	Destitution et sanctions de droit commun	Actes accomplis dans l'exercice des fonctions ⁽¹⁾	<i>Non traité par la C^{ion}</i>
Portugal	« Crimes » définis par une loi spéciale	Tribunal suprême de justice	Initiative et saisine parlementaires	Destitution et sanctions de droit commun	Actes accomplis dans l'exercice des fonctions ⁽¹⁾	Suspension automatique des poursuites jusqu'à la fin du mandat

(1) Autres que les actes donnant lieu à mise en cause de la responsabilité dans le cadre du privilège de juridiction.

Source : Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, 1^{er} décembre 2002

Compte tenu du rôle central qu'assume le Président dans les régimes présidentiels, des procédures spécifiques existent pour mettre en cause sa responsabilité au cours de son mandat pour des actes d'une particulière gravité. Il ne s'agit alors pas de traduire un désaccord politique ou partisan mais de sanctionner des actes commis dans le cadre du mandat (violation de la Constitution, haute trahison...) ou des actes personnels incompatibles avec l'exercice des fonctions (crime ou délit, comportement inadapté...).

Ces procédures ont pour objet d'éviter l'abus de pouvoir ou l'atteinte aux intérêts de la nation. Elles peuvent à ce titre être engagées sur un fondement politique, pénal, voire moral ⁽¹⁾. La plus célèbre d'entre elles est la procédure d'*impeachment* (« mise en accusation ») aux États-Unis, qui existe dans de nombreux régimes présidentiels (voir encadré).

(1) L'ancien président des États-Unis Bill Clinton avait ainsi fait l'objet d'une procédure d'*impeachment* en lien avec une relation extraconjugale.

La procédure de mise en accusation (« *impeachment* ») aux États-Unis

Les régimes présidentiels prévoient généralement une procédure de destitution pour engager la responsabilité du Président pour des faits exceptionnellement graves puisqu'il n'existe pas de procédure de droit commun permettant d'engager sa responsabilité devant le Parlement. C'est le cas aux États-Unis, au Brésil ou encore en Afrique du Sud.

Cette procédure est née en Angleterre au XIV^{ème} siècle pour mettre en cause les agents de la couronne qui bénéficiaient jusqu'alors de la même protection que le roi pour les actes qu'ils réalisaient pour son compte.

Aux États-Unis, la procédure d'*impeachment* peut viser tout haut fonctionnaire du gouvernement fédéral, ainsi que le président, le vice-président, les membres du cabinet (secrétaires) et les juges fédéraux. La Constitution des États-Unis prévoit 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* ».

La procédure compte trois étapes : l'enquête, menée en général par le comité judiciaire de la Chambre des représentants ; l'*impeachment*, qui doit être voté par cette même Chambre à la majorité simple (comme une loi) ; le procès (*impeachment trial*), qui se tient devant le Sénat. La décision de culpabilité ne peut être acquise qu'à la majorité des deux tiers des votants.

Cette procédure se distingue de la procédure devant la Haute Cour en ce qu'elle 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 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 de 2008.

En France, la responsabilité du Président de la République peut être engagée au cours de son mandat *via* deux procédures :

– depuis la ratification du Statut de Rome en 1999, il est responsable pénalement devant la Cour pénale internationale en cas de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre ou de crimes d'agression ⁽¹⁾ ;

– depuis la révision de 2007, il est également responsable devant le Parlement réunie en Haute cour « *en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » ⁽²⁾.

C'est cette seconde procédure, dont la naissance remonte à la fin de l'Ancien Régime et dont le déroulement a été modernisé en 2007, qui a été engagée le 4 septembre 2024 par le dépôt, à l'initiative de 81 députés, d'une proposition de résolution visant à réunir le Parlement en Haute Cour.

(1) Article 53-2 de la Constitution.

(2) Article 68 de la Constitution.

B. LA RECONNAISSANCE PROGRESSIVE D'UNE RESPONSABILITÉ POLITIQUE RESTREINTE DU CHEF DE L'ÉTAT

1. Depuis la Révolution française, des procédures de jugement spécifiques ont été prévues pour connaître des manquements du pouvoir exécutif

La Haute Cour n'est pas une invention de la V^{ème} République. Elle naît sous la forme d'une juridiction exceptionnelle dès la Constitution du 3 septembre 1791 : c'est la Haute Cour nationale compétente pour connaître des délits des ministres et des hauts fonctionnaires. On la retrouve également sous le Directoire (1795-1799) sous le nom de Haute Cour de Vendôme. Elle se réunira à une seule reprise sous ce régime pour juger Gracchus Babeuf et les membres de la Conjuraison des Égaux. Afin de préserver la séparation des pouvoirs, ces instances doivent être saisies par le pouvoir législatif et sont composées de jurés non élus.

Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, c'est la Chambre des pairs qui peut se constituer en Cour des pairs pour connaître des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État. Sous la II^{ème} République, la Haute Cour de Justice redevient une juridiction indépendante mais elle ne peut être saisie que par l'Assemblée nationale lorsqu'il s'agit d'actes commis par le Président de la République ou les ministres.

À compter de 1875, la III^{ème} République se dote d'un mécanisme qui perdurera de manière presque inchangée jusqu'en 2007. L'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics posait, en son premier alinéa, le principe de la responsabilité des ministres devant les Chambres et précisait, au second alinéa, que « *le Président de la République n'est responsable qu'en cas de haute trahison* ». La loi du 16 juillet 1875 prévoyait un mécanisme de mise en accusation du Président de la République par la Chambre des députés et de jugement par le Sénat constitué en Haute Cour. Celle-ci peut également être saisie des attentats contre la sûreté de l'État et c'est à ce titre qu'elle a été le plus souvent réunie, notamment pour juger le général Boulanger en 1889 ou encore Paul Déroulède en 1899.

Ce mécanisme a été reconduit sous la IV^{ème} République. L'article 42 de la Constitution du 27 octobre 1946 disposait que « *le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison* ».

L'article 68 de la Constitution du 4 octobre 1958 a repris une formule similaire : « *Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison* ». Par rapport à la Constitution de 1946, cette rédaction précise toutefois que l'immunité du Président ne concerne que les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Ce même article ajoute que le Président « *est jugé par la Haute Cour* » et « *ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées* ».

Jusqu'en 2007, la Haute Cour fonctionnait comme une juridiction *ad hoc* composée de membres élus par les deux chambres. Une commission d'instruction (comprenant cinq juges désignés parmi les magistrats du siège de la Cour de cassation) procédait à tous les actes qu'elle jugeait utiles à la manifestation de la vérité. Elle rendait une décision de renvoi qui appréciait l'existence des faits énoncés. La Haute Cour se réunissait ensuite et statuait sur la culpabilité des accusés, ainsi que sur leur peine ⁽¹⁾.

Le périmètre de ce privilège de juridiction, c'est-à-dire l'impossibilité pour les juridictions de droit commun de connaître des actes commis par le Président de la République, a été débattu. Si la Haute Cour de justice n'est compétente que pour les cas de haute trahison et si le Président est irresponsable pour les actes accomplis dans l'exercice de ces fonctions, qu'en est-il des actes accomplis à titre personnel avant ou pendant son mandat ?

La jurisprudence est venue préciser ce point tardivement. Le Conseil constitutionnel a estimé en 1999 que « *pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de justice* » ⁽²⁾. Autrement dit, aucune procédure pénale devant les juridictions de droit commun ne peut impliquer le Président de la République au cours de son mandat.

En 2001, la Cour de cassation a également estimé que les juridictions de droit commun était incompétentes pour connaître de procédures visant le Président de la République au cours de son mandat : « *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⁾.

Elle a rappelé que la Haute Cour n'était cependant pas compétente pour connaître de l'ensemble des procédures pénales ou civiles impliquant le Président de la République durant son mandat mais seulement des actes de haute trahison. L'incompétence des juridictions de droit commun n'est que temporaire, elle se limite à la durée du mandat et cesse à la fin de celui-ci : « *la Haute Cour de justice n'étant compétente que pour connaître des actes de haute trahison du Président de la République commis dans l'exercice de ses fonctions, les poursuites pour tous les autres actes devant les juridictions pénales de droit commun ne peuvent être exercées pendant la durée du mandat présidentiel, la prescription de l'action publique étant alors suspendue* » ⁽⁴⁾.

(1) Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice.

(2) Conseil constitutionnel, n° 98-408 DC, 22 janvier 1999.

(3) Cour de cassation, 10 octobre 2001, n°01-84922.

(4) Cour de cassation, 10 octobre 2001, n°01-84922.

Jusqu'en 1993 et la création de la Cour de justice de la République, la Haute Cour de Justice était également compétente pour connaître « *des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis* » par les membres du Gouvernement.

2. La révision constitutionnelle de 2007 a consacré une responsabilité politique restreinte du Président de la République

La protection dont continuait de bénéficier le Président de la République est progressivement apparue en décalage avec le rôle politique central de celui-ci. Comme l'écrit Guy Carcassonne : « *Le roi ne peut mal faire disait la doctrine monarchiste [...] C'est à peu près ce qu'a toujours dit aussi, pour son président, la doctrine républicaine. Et il pouvait d'autant moins mal faire qu'il ne pouvait pas faire grand-chose. Dès lors ce qui semblait normal sous les III^{ème} et IV^{ème} République a pu paraître choquant sous la V^{ème}* » ⁽¹⁾.

En 2002, le rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, présidée par Pierre Avril, concluait à la nécessaire évolution de la responsabilité du chef de l'État. Cette commission préconisait de revoir la notion de « *haute trahison* » qu'elle considérait comme trop imprécise, voire désuète. Elle proposait également de clarifier le champ de l'immunité pénale pour les actes sans lien avec l'exercice des fonctions, en s'appuyant sur les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation précédemment évoquées.

Ces travaux ont abouti à un projet de révision constitutionnelle déposé en 2003 et adopté définitivement le 23 février 2007 – en même temps que deux autres projets de loi constitutionnelle sur la Nouvelle Calédonie et sur l'interdiction de la peine de mort.

Il n'est alors plus question de juger le Président de la République en cas de « *haute trahison* » mais de le destituer « *en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* ». La notion de jugement, conservé dans le cadre de la Cour de justice de la République, disparaît ⁽²⁾. Le Parlement réuni en Haute Cour se prononce seulement par un vote sur la destitution, consacrant ainsi une responsabilité politique du Président de la République. Cette responsabilité reste de nature différente de celle du Gouvernement car elle est limitée à des situations particulièrement graves, sur le modèle de la procédure d'*impeachment* étatsunienne (voir *supra*).

(1) Guy Carcassonne, *La Constitution*, 2013, p. 322.

(2) « *La Haute Cour, instituée à la suite de la suppression de la Haute Cour de Justice, ne constitue pas une juridiction chargée de juger le Président de la République pour des infractions commises par lui en cette qualité, mais une assemblée parlementaire compétente pour prononcer sa destitution en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » (Conseil constitutionnel, 19 novembre 2014, n° 2014-703 DC, § 5)

Cette procédure engage bien une responsabilité de nature politique, même dans le cas où celle-ci résulterait de la commission d'une infraction pénale. Comme le rappelle la Commission Avril : « *La question qui est posée à la représentation nationale est alors celle de savoir si le chef de l'État doit ou non rester : ce qui est essentiel n'est pas de le condamner pour des infractions qu'il aurait commises mais d'apprécier si, compte tenu de son comportement ou de ses agissements – que ceux-ci soient pénalement répréhensibles ou non – il reste en mesure d'exercer dignement ses fonctions. C'est en quelque sorte une soupape de sûreté qui, dans des cas exceptionnels et graves, préserve la continuité de l'État en mettant fin, par des mécanismes présentant toutes garanties, à une situation devenue intenable* »⁽¹⁾. Autrement dit, ce sont bien les conséquences des manquements sur l'exercice des fonctions de Président de la République qui sont à l'origine de la procédure et non la nature ou la gravité de ceux-ci.

La notion de « *manquement manifestement incompatible avec l'exercice du mandat* » permet de limiter les motifs de destitution aux questions relatives au mandat. Elle est toutefois suffisamment imprécise pour pouvoir inclure des actes commis en dehors du strict exercice des fonctions dès lors que ceux-ci peuvent y porter atteinte. Il n'existe donc pas de liste préétablie des manquements : « *Cette formulation présente l'avantage de pouvoir être évolutive : des comportements admis ou tolérés hier ne le sont plus aujourd'hui ; des comportements admis ou tolérés aujourd'hui peuvent ne plus l'être demain ; la rédaction proposée laisse toute sa place à l'évolution inévitable des mœurs et des mentalités* »⁽²⁾.

Le rapport de la Commission sur le statut pénal du Président de la République liste quelques exemples : « *le cas souvent évoqué de meurtre ou autre crime grave ou d'autres comportements contraires à la dignité de la fonction ; l'utilisation manifestement abusive de prérogatives constitutionnelles aboutissant au blocage des institutions comme les refus cumulés de promulguer les lois, de convoquer le Conseil des ministres, de signer les décrets en Conseil des ministres, de ratifier les traités, voire la décision de mettre en œuvre l'article 16 alors que les conditions n'en seraient pas réunies, etc. Il s'agit en quelque sorte de savoir si celui qui incarne un pouvoir politique en est arrivé à rompre le lien qui l'identifiait à ce pouvoir. La réponse ne peut être donnée par un enchaînement de déductions logiques, tant les bases de ces déductions peuvent faire l'objet d'appréciations différentes adaptées au mouvement de la vie politique* »⁽³⁾.

La définition du manquement relève ainsi d'une appréciation politique appartenant au Parlement. Son caractère « *manifeste* » implique que « *la reconnaissance de cette incompatibilité doit transcender les clivages partisans habituels, s'imposer pratiquement à tous comme une évidence objective et non à quelques-uns comme une appréciation uniquement politique* »⁽⁴⁾. Cette exigence

(1) Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, 2002, p. 35.

(2) *Idem*, p. 8.

(3) Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, 2002, p. 36.

(4) *Idem*, p. 46.

s'est traduite par la nécessité de recueillir le soutien des deux tiers des membres dans l'une puis l'autre des assemblées avant de pouvoir réunir la Haute Cour (voir *infra*).

II. UNE PROCÉDURE « RAPIDE ET EXIGEANTE » ⁽¹⁾ VISANT À CONCILIER RESPONSABILITÉ POLITIQUE DU CHEF DE L'ÉTAT ET SÉPARATION DES POUVOIRS

L'article 68 de la Constitution et la loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de cet article prévoient les différentes étapes de l'examen des propositions de résolution ainsi que les modalités essentielles de leur discussion et de leur adoption. L'interprétation de ces dispositions a été précisée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-703 DC du 19 novembre 2014.

La procédure s'inscrit dans des délais contraints qui garantissent de pouvoir répondre rapidement à une situation de crise et exigent un consensus au sein du Parlement sur l'opportunité de mener la destitution à son terme. Aucun amendement n'est recevable à aucun stade de l'examen de la proposition de résolution dans l'une ou l'autre des assemblées.

A. LES ÉTAPES DE L'EXAMEN

1. La proposition de réunion de la Haute Cour (article 1^{er} de la loi organique)

La décision de réunir la Haute Cour résulte de l'adoption d'une proposition de résolution successivement par les deux assemblées du Parlement, illustrant ainsi la possibilité d'une procédure bicamérale en dehors du champ législatif.

Cette proposition de résolution doit être déposée devant l'une des deux chambres par au moins un dixième de ses membres ⁽²⁾. Elle doit être motivée par des motifs susceptibles de caractériser un manquement manifeste au sens du premier alinéa de l'article 68 de la Constitution ⁽³⁾. La proposition de résolution est communiquée sans délai par le Président de cette assemblée au Président de la République et au Premier ministre, ce qui a été fait le 5 septembre 2024.

(1) Guy Carcassonne, *La Constitution*, 2013, p. 326.

(2) Le Conseil constitutionnel a censuré la disposition limitant le droit de chaque membre du Parlement à la signature d'une seule proposition de résolution par mandat présidentiel (Conseil constitutionnel, 19 novembre 2014, n° 2014-703 DC, § 12).

(3) Voir III du présent rapport.

2. L'examen par la première assemblée saisie (article 2 de la loi organique)

Le Bureau de l'assemblée devant laquelle la proposition de résolution a été déposée vérifie sa recevabilité au regard des conditions posées par l'article 1^{er} de la loi organique. Lors du seul précédent, en 2016, le Bureau de l'Assemblée nationale avait, à la majorité de ses membres, déclaré la proposition irrecevable ⁽¹⁾. La présente proposition de résolution a, quant à elle, été déclarée recevable par le Bureau de l'Assemblée le 17 septembre 2024.

Dès lors, elle est envoyée à la commission des Lois qui peut conclure à son adoption ou à son rejet, à la majorité des présents, sans que les règlements des assemblées ne précisent les modalités de cet examen. Le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions « *n'ont pour objet ni d'imposer à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles de l'assemblée devant laquelle la proposition de résolution a été déposée de conclure à l'adoption ou au rejet de cette proposition, ni même d'imposer à ladite commission d'examiner cette proposition* » ⁽²⁾. Dans le commentaire de cette décision, le Conseil constitutionnel mentionne même le caractère facultatif de l'examen en séance publique après l'examen en commission : « *Une proposition de résolution qui serait ainsi rejetée à une nette majorité en commission pourrait ne pas même être inscrite à l'ordre du jour de la séance publique* ». Cela ne confère pas pour autant un droit de veto à la commission et les constitutionnalistes auditionnés ont estimé que son rôle dans cette procédure était davantage d'éclairer le débat avant l'examen en séance.

La loi organique précise que la proposition de résolution doit être inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée au plus tard le treizième jour suivant les conclusions de la Commission. Le Conseil constitutionnel considère que ces dispositions « *n'ont pas pour effet d'entraîner "de droit" cette inscription à l'ordre du jour* ». Celle-ci s'effectue donc dans les conditions prévues par l'article 48 de la Constitution. En cas d'inscription à l'ordre du jour, le vote doit intervenir au plus tard le quinzième jour. Si ces délais sont dépassés, la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour devient caduque ⁽³⁾. Les constitutionnalistes auditionnés s'accordent sur le caractère restrictif de l'interprétation retenue par le Conseil constitutionnel qui s'éloigne de la lettre de l'article 68 de la Constitution.

Le vote en séance publique est acquis à la majorité des deux tiers ; seuls les votes favorables sont recensés. En cas d'adoption par l'une des deux assemblées, la proposition de résolution est transmise à l'autre assemblée. Le rejet empêche la transmission et met un terme à la procédure.

(1) *Une proposition résolution avait été déposée à l'Assemblée nationale, accusant le Président de la République d'avoir « [violé] ouvertement l'obligation de secret qui pèse sur les décisions les plus sensibles qu'il doit prendre en tant que Chef des Armées » (proposition de résolution visant à réunir le Parlement en Haute Cour, n° 4213, 10 novembre 2016, XIV^{ème} législature).*

(2) *Conseil constitutionnel, 19 novembre 2014, n° 2014-703 DC, § 14.*

(3) *Idem, § 15.*

3. L'examen par la deuxième assemblée saisie (article 3 de la loi organique)

Si la Constitution ne prévoit pas d'obligation d'examiner la proposition de résolution au sein de l'assemblée à l'initiative de la procédure, son article 68 impose en revanche un délai contraignant de quinze jours pour la seconde assemblée saisie entre la transmission de la proposition de résolution et son vote. La proposition de résolution fait également l'objet d'un examen par la commission permanente compétente avant sa discussion en séance publique, au plus tard le treizième jour suivant sa transmission.

4. Les travaux de la Haute Cour réunie (articles 5 à 7 de la loi organique)

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, composée de onze députés et de onze sénateurs, se réunit pour fixer l'organisation des travaux.

La résolution fait l'objet d'un examen par une commission constituée de six vice-présidents de l'Assemblée nationale et de six vice-présidents du Sénat. Cette commission est chargée de recueillir toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission par la Haute Cour. Elle élabore, dans les quinze jours suivant l'adoption, un rapport qui est distribué aux membres de la Haute Cour, communiqué au Président de la République et au Premier ministre et rendu public.

La Haute Cour doit statuer dans le mois suivant l'adoption de la proposition de résolution par les deux chambres. Le Conseil constitutionnel a censuré l'obligation voulue par le législateur organique selon laquelle « *le vote doit commencer au plus tard quarante-huit heures après l'ouverture des débats* », considérant que ces restrictions « *ne peuvent être regardées comme nécessaires et qui sont de nature à porter une atteinte injustifiée au principe de clarté et de sincérité des débats* »⁽¹⁾. Cette accélération des débats apparaissait inutile dès lors que la Haute Cour ne disposait en tout état de cause que d'un mois pour se prononcer, délai au terme duquel elle est dessaisie.

B. LES MODALITÉS DE DISCUSSION ET DE VOTE

1. Les modalités de discussion

Les débats de la Haute Cour sont publics. Les débats portent exclusivement sur la question de la destitution. Leur organisation est fixée par le Bureau de la Haute Cour. Bien que cela ne soit pas écrit dans la loi organique, le Conseil constitutionnel rappelle que « *les débats devant la Haute Cour sur la proposition de destitution du Président de la République ne sauraient être ouverts sans que la Haute Cour ait, au préalable, adopté son règlement* »⁽²⁾.

(1) Conseil constitutionnel, 19 novembre 2014, n° 2014-703 DC, § 40.

(2) Idem, § 41.

Si la Haute Cour n'est pas considérée *stricto sensu* comme une juridiction, elle accorde malgré tout au Président de la République le droit de se défendre dans le respect du principe du contradictoire. L'article 7 de la loi organique précise ainsi que « *outre les membres de la Haute Cour, peut seul y prendre part le Président de la République. [...] Le Président de la République peut prendre ou reprendre la parole en dernier. [II] peut se faire assister ou représenter par toute personne de son choix.* »

2. Les modalités de vote

Les votes sur la proposition de résolution et sur la destitution devant chacune des assemblées, puis devant la Haute Cour une fois celle-ci réunie, s'effectuent à la majorité des deux tiers de leurs membres. Toute délégation de vote est interdite et seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

Les votes en commission et en séance publique portant sur la proposition de résolution visant à réunir la Haute Cour sont ont lieu soit à main levée, soit par scrutin public, et non à bulletins secrets car ils ne sont pas considérés comme des votes « personnels » – comme le sont les avis sur les nominations ou les élections aux différentes fonctions. Le vote sur la destitution au sein de la Haute Cour s'exerce en revanche à bulletin secret car il porte directement sur la personne du chef de l'État.

Le projet de loi constitutionnelle initial prévoyait que les votes se déroulent à majorité absolue des membres. Ce seuil a été relevé afin d'éviter que cette procédure ne puisse conduire à une destitution en cas de simple désaccord politique entre la majorité du Parlement et le chef de l'État.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle, M. Philippe Houillon, considérait en effet que « *seule une majorité qualifiée peut assurer le dépassement des clivages partisans et que seule une décision prise avec une telle majorité peut, d'une part, en garantir la crédibilité et, d'autre part, donner une substance à l'adverbe « manifestement » dans la définition des manquements susceptibles de conduire à la destitution. [...] Cette proportion se rapprocherait de celle requise pour l'adoption par le Congrès du Parlement d'une révision constitutionnelle sur le fondement de l'article 89 de la Constitution qui exige une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés* »⁽¹⁾. Certains constitutionnalistes pointent toutefois la difficulté pour un Président de la République de se maintenir si une majorité des membres de la Haute Cour, sans toutefois atteindre les deux tiers, se prononçaient en faveur de sa destitution.

(1) *Assemblée nationale*, Rapport sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution (n° 3537), M. Philippe Houillon, 20 décembre 2006, XII^{ème} législature, p. 55.

III. LES MANQUEMENTS INVOQUÉS À L'ENCONTRE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE CONCERNANT PLUSIEURS VIOLATIONS DE SES OBLIGATIONS CONSTITUTIONNELLES

Le Bureau de l'Assemblée nationale a considéré, le 17 septembre 2024, que la proposition de résolution visant à réunir le Parlement en Haute Cour était recevable. Elle a donc été renvoyée à la commission des Lois.

Les auteurs de la proposition de résolution estiment que « *l'absence de nomination d'un Premier ministre issu de la force politique arrivée en tête aux élections législatives du 30 juin et 7 juillet 2024, et ce alors que la démission officielle du gouvernement date du 16 juillet 2024* » constitue un manquement manifestement incompatible avec l'exercice des fonctions de Président de la République.

Au total, l'exposé des motifs de la proposition de résolution allègue quatre violations de la Constitution par le Président de la République, dont la fonction implique pourtant, en application de son article 5, de « *veiller au respect de la Constitution* ».

• **Une absence de consultation réelle du Premier ministre et des présidents des assemblées avant la dissolution.** L'article 12 de la Constitution prévoit la consultation obligatoire du Premier ministre et des présidents des assemblées. S'il a été de notoriété publique que celle-ci avait été expéditive et peu prise en compte, la lettre de la Constitution ne précise pas la forme que doit prendre cette consultation et n'impose pas de suivre ces avis.

• **Un délai excessif pour nommer un nouveau premier ministre.** L'article 8 de la Constitution indique que « *le Président de la République nomme le Premier Ministre* ». Si le caractère obligatoire de cette compétence – le Président n'a pas la faculté de gouverner sans Premier ministre – fait l'objet d'un consensus, cette compétence n'est soumise à aucun délai ni à aucun contrôle.

Ce délai n'a cependant pas été sans conséquence puisqu'il a maintenu la France sans Premier ministre pendant cinquante-et-un jours et avec un Gouvernement démissionnaire durant soixante-sept jours, dans une période sensible pour le pays compte tenu de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques. Les auteurs de la proposition considèrent qu'en repoussant aussi longtemps la nomination du Premier ministre, le Président de la République a contrevenu à une autre de ses prérogatives qui est d'« *assurer, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, ainsi que la continuité de l'État* »⁽¹⁾.

• **Le refus de nommer un Premier ministre issue de la coalition arrivée en tête aux élections législatives.** Outre le délai de nomination, les auteurs de la proposition de résolution contestent également le refus du Président

(1) Article 5 de la Constitution.

de la République de nommer au poste de Premier ministre la candidate proposée par la coalition arrivée en tête aux élections législatives.

L'article 8 de la Constitution ne limite pas la liberté dont dispose le Président de la République pour choisir le Premier ministre. Sous la V^{ème} République, il a été d'usage, en cas de défaite du camp présidentiel aux élections législatives, que le Président de la République désigne au poste de Premier ministre la personnalité choisie par le parti ou la coalition arrivé en tête aux élections législatives. Les présidents François Mitterrand (de 1986 à 1988 et de 1993 à 1995) puis Jacques Chirac (de 1997 à 2002) avaient accepté cette situation, dite de « cohabitation », et appliqué strictement la lettre de la Constitution en ce qui concerne les prérogatives du Président de la République.

La configuration politique issue des élections législatives de juin 2024 est cependant inédite en ce que la coalition arrivée en tête dispose d'un nombre de député très inférieur à la majorité absolue.

Deux conceptions s'opposent : d'une part, les auteurs de la proposition de résolution estiment que l'absence de désignation rapide d'un Premier ministre a porté atteinte à la stabilité et à la continuité des institutions ; d'autre part, le Président de la République a considéré qu'il était préférable d'allonger le délai de désignation du Premier ministre afin de trouver une solution favorisant la nomination d'un Gouvernement le plus durable possible.

Les auteurs de la proposition de résolution soulignent également que, dans les démocraties parlementaires européennes, la coalition arrivée en tête – même si elle est minoritaire – est chargée de réaliser les compromis nécessaires pour gouverner dans le cadre d'un « mandat exploratoire ».

La transposition au cas français n'est pas totalement convaincante puisque, dans ces pays, le chef du Gouvernement est élu par le Parlement – c'est le cas du Chancelier allemand ou du Président du Gouvernement espagnol – ou doit recueillir sa confiance par un vote – c'est le cas du Président du Conseil italien. Or, depuis 1966, l'investiture du Gouvernement par le Parlement est considérée comme facultative en France bien que l'article 49 de la Constitution dispose que « *le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale* ».

● **Une atteinte à la séparation des pouvoirs liée au maintien prolongée d'un Gouvernement démissionnaire dont de nombreux membres exercent également le mandat de député.** L'article 23 de la Constitution prévoit en effet que « *les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire* ». Il existe néanmoins une dérogation à cette incompatibilité prévue par l'article L.O. 153 du code électoral pour les membres d'un Gouvernement démissionnaire.

Cette exception a notamment permis aux ministres démissionnaires de participer aux scrutins internes à l'Assemblée nationale. Si ce cumul de fonctions est explicitement autorisé par la loi organique, les auteurs de la proposition de résolution jugent problématique la durée (soixante-sept jours) pendant laquelle ce cumul de fonction a perduré.

*

* *