

N° 187

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 décembre 2009

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique de MM. François PATRIAT, Robert BADINTER, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Bertrand AUBAN, Jacques BERTHOU, Mme Maryvonne BLONDIN, M. Yannick BODIN, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Didier BOULAUD, Martial BOURQUIN, Mme Bernadette BOURZAI, M. Michel BOUTANT, Mmes Françoise CARTRON, Claire-Lise CAMPION, M. Yves CHASTAN, Mmes Monique CERISIER-ben GUIGA, Jacqueline CHEVÉ, MM. Yves DAUDIGNY, Yves DAUGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Claude DOMEIZEL, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Jean-Pierre GODEFROY, Didier GUILLAUME, Claude JEANNEROT, Serge LAGAUCHE, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, MM. Jacky LE MENN, Jacques MAHÉAS, François MARC, Marc MASSION, Gérard MIQUEL, Jean-Jacques MIRASSOU, Robert NAVARRO, Jean-Marc PASTOR, Jean-Claude PEYRONNET, Bernard PIRAS, Daniel RAOUL, Paul RAOULT, François REBSAMEN, René-Pierre SIGNÉ, Jean-Pierre SUEUR, Jean-Marc TODESCHINI, Michel TESTON et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, portant application de l'article 68 de la Constitution,*

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.*

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 69 (2009-2010)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LA NÉCESSITÉ D'UNE LOI ORGANIQUE</b> .....	7
A. LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET ORGANIQUES ANTÉRIEURES À LA RÉVISION DU 23 FÉVRIER 2007.....	8
B. LE NOUVEAU CADRE CONSTITUTIONNEL .....	9
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE : DES ÉQUILIBRES DÉLICATS     JUSTIFIANT UNE RÉFLEXION APPROFONDIE</b> .....	10
A. LA PROCÉDURE RELATIVE À LA PROPOSITION DE RÉOLUTION TENDANT À LA RÉUNION DE LA HAUTE COUR.....	11
B. LES MODALITÉS D'EXAMEN ET DE VOTE DE LA DESTITUTION.....	13
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	17
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	21
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	23



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 22 décembre 2009, sous la présidence de M. Patrice Gélard, vice-président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, la proposition de loi organique n° 69 (2009-2010), présentée par MM. François Patriat, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, portant application de l'article 68 de la Constitution.

La commission a estimé que la proposition de loi organique répondait à une lacune juridique touchant un aspect important du fonctionnement des institutions et qu'elle prévoyait de manière très complète les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de l'article 68 de la Constitution. Elle a néanmoins constaté que certaines des dispositions proposées mettaient en jeu des équilibres délicats justifiant une réflexion approfondie. Tel était le cas plus particulièrement :

- du nombre de signataires requis pour le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour ;
- d'une manière plus générale, des conditions de recevabilité et du nombre de résolutions de ce type susceptibles d'être déposés au cours d'un mandat présidentiel ;
- de la composition du bureau de la Haute Cour ;
- des modalités d'établissement des règles de procédure applicables devant la Haute Cour ;
- de la possibilité pour le Président de la République de se faire représenter devant la Haute Cour.

Par ailleurs, la commission a été informée par le Gouvernement qu'un projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution serait présenté au Parlement au début de l'année 2010. Avant de se prononcer sur la présente proposition de loi organique, la commission a estimé nécessaire de prendre connaissance du texte du Gouvernement dans un domaine qui intéresse directement la stabilité des institutions et peut justifier de la même manière l'initiative parlementaire et celle de l'exécutif. Elle a considéré que ses choix seraient mieux éclairés par l'analyse comparée des dispositions proposées par les deux textes.

Afin de permettre un examen concomitant de la proposition de loi organique et du projet de loi organique la commission a décidé de ne pas élaborer de texte et d'adopter une **motion tendant au renvoi en commission de la présente proposition de loi organique.**



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur une proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution présentée par MM. François Patriat et Robert Badinter ainsi que les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

L'article 68 de la Constitution institue une procédure de destitution du Président de la République « *en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* ». Il constitue le corollaire de l'article 67 de la Constitution relatif au statut juridictionnel du Chef de l'Etat. Les dispositions de ces deux articles résultent de la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution, largement inspirée du rapport de la commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République présidée par le professeur Pierre Avril<sup>1</sup>.

Le dernier alinéa de l'article 67 renvoie la détermination des conditions d'application de la procédure de destitution à une loi organique qui, à ce jour, n'a pas fait l'objet d'une initiative du Gouvernement.

## **I. LA NÉCESSITÉ D'UNE LOI ORGANIQUE**

Le chef de l'Etat bénéficie traditionnellement 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 doivent cependant pas faire 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.

Il appartient au Constituant de déterminer les principes permettant de concilier ces deux exigences.

---

<sup>1</sup> Rapport remis le 12 décembre 2002 au Président de la République.

### **A. LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET ORGANIQUES ANTÉRIEURES À LA RÉVISION DU 23 FÉVRIER 2007**

Dans sa rédaction antérieure à la révision du 23 février 2007, l'article 68 de la Constitution prévoyait, d'une part, que le « *Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison* », d'autre part, qu' « *il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres la composant ; il est jugé par la Haute Cour de justice.* » L'article 67 de la Constitution instituait la Haute Cour de justice et fixait sa composition (un nombre égal de députés et de sénateurs élus par leurs assemblées respectives).

Selon l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice, cette instance se composait de vingt-quatre juges titulaires et de douze juges suppléants élus pour moitié par chaque assemblée (article 9). La commission d'instruction était composée de cinq membres titulaires et de deux suppléants, désignés chaque année par le Bureau de la Cour de cassation parmi les magistrats du siège de cette juridiction (article 12). Le ministère public était exercé par le procureur général près la Cour de cassation, assisté par le premier avocat général et deux avocats généraux qu'il désignait (article 13). La Haute Cour était par ailleurs dotée d'un greffe, assuré par le greffier en chef de la Cour de cassation (article 14).

Le régime de responsabilité du Chef de l'Etat était demeuré inchangé depuis 1958 alors même que la fonction présidentielle s'est affirmée à la faveur de l'élection au suffrage universel instaurée par la révision du 6 novembre 1962. L'hypothèse de mise en cause de la responsabilité du Président de la République à raison des actions liées à l'exercice de ses fonctions s'inscrivant dans une logique plus politique que judiciaire, la connotation pénale de « haute trahison », de même que le caractère juridictionnel de la procédure de mise en accusation, apparaissaient inadaptés.

En outre, les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation avaient mis en évidence les ambiguïtés d'un statut encore largement inspiré des lois constitutionnelles de 1875 et de la Constitution de 1946. Dans leurs décisions respectives du 22 janvier 1999 et du 10 octobre 2001<sup>1</sup>, ils avaient exclu toute poursuite ou acte d'instruction à l'égard du Chef de l'Etat pendant la durée de son mandat. Cependant, le Conseil constitutionnel avait estimé que la compétence de la Haute Cour de justice était générale en vertu d'un privilège de juridiction reconnu au Chef de l'Etat alors que pour la Cour de cassation, cette compétence était limitée au cas de haute trahison<sup>2</sup>.

Ainsi, une modernisation et une clarification des articles 67 et 68 de la Constitution paraissaient s'imposer.

---

<sup>1</sup> Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999 et arrêt d'assemblée du 10 octobre 2001.

<sup>2</sup> La Cour de cassation avait néanmoins conclu à l'inviolabilité temporaire du Président de la République, précisant qu'en contrepartie de l'interdiction des poursuites pendant la durée de son mandat, les délais de prescription étaient suspendus.



## B. LE NOUVEAU CADRE CONSTITUTIONNEL

### • *L'article 67 : les principes d'irresponsabilité et d'inviolabilité du Chef de l'Etat*

Le constituant 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 ou de crime contre l'humanité, 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 du 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 du mandat**. En revanche, cette immunité cesse avec ses fonctions et le Chef de l'Etat relève alors du droit commun.

### • *L'article 68 : la nouvelle procédure de destitution*

Elle répond à trois principes complémentaires.

Elle ne reprend pas la notion de haute trahison. Désormais, la responsabilité du Chef de l'Etat peut être mise en cause en cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat*. » Ce dispositif est parfaitement cohérent avec l'article 67 dont il constitue le prolongement : il s'agit en effet avant tout de protéger le **mandat présidentiel**, y compris, le cas échéant, contre celui auquel il a été confié, s'il ne se montre pas digne de cette fonction.

L'article 68 substitue, par ailleurs, à une procédure de mise en accusation une **procédure de destitution** fondée sur une appréciation politique de la nature du manquement reproché au Chef de l'Etat. La révision constitutionnelle a ainsi rompu avec l'ambiguïté d'un système qui laissait la Haute Cour de justice déterminer souverainement la sanction du Président de la République coupable de haute trahison. Comme votre rapporteur le rappelait dans le rapport sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution<sup>1</sup>, l'article 68 permet ainsi « *une nette distinction entre les champs institutionnel et juridictionnel : après avoir sanctionné l'incompatibilité entre un acte ou un comportement et la poursuite du mandat, la destitution rend le Président de la République à la condition de citoyen ordinaire, passible des juridictions de droit commun* ».

---

<sup>1</sup> Rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution, par M. Jean-Jacques Hyest, Sénat n° 194, 2006-2007, p. 39.

Enfin, la destitution répondant à une logique politique, elle ne peut être décidée que par le **Parlement**, seul le représentant du peuple souverain pouvant apprécier les manquements dont serait responsable une autorité issue du suffrage universel. Aussi, l'article 68 prévoit-il que « *la destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour* ». Contrairement au dispositif antérieur, les parlementaires ne sont pas des juges politiques mais des « *représentants prenant une décision politique afin de préserver les intérêts supérieurs de la nation* ». <sup>1</sup>

L'article 68 précise plusieurs points de procédure.

- D'abord, la procédure de destitution peut indifféremment être déclenchée par l'Assemblée nationale ou par le Sénat par l'**adoption d'une proposition de réunion** de la Haute Cour qui doit être **aussitôt** transmise à l'autre assemblée. Celle-ci dispose d'un **délai de 15 jours** pour se prononcer. Une assemblée qui n'adopterait pas la proposition transmise par l'autre mettrait fin à la procédure.

- Ensuite, la Haute Cour, réunion de l'Assemblée nationale et du Sénat, **présidée par le Président de l'Assemblée nationale**, doit statuer dans un **délai d'un mois** à bulletin secret sur la destitution. Ce délai permet de ne pas laisser perdurer une situation de crise préjudiciable à la stabilité des institutions.

- Les décisions concernant l'adoption de la proposition de réunion de la Haute Cour ainsi que la destitution du Président de la République doivent être prises à la **majorité des deux tiers** des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Le quatrième alinéa de l'article 68 interdit toute délégation de vote et prévoit que seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

La décision est d'**effet immédiat**.

## **II. LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE : DES ÉQUILIBRES DÉLICATS JUSTIFIANT UNE RÉFLEXION APPROFONDIE**

Le dernier alinéa de l'article 68 de la Constitution renvoie à la loi organique le soin de fixer les conditions d'application de la procédure de destitution en particulier les conditions de dépôt et d'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour et les modalités d'examen et d'adoption de la proposition de destitution.

Faute de dispositions communes aux deux assemblées, la procédure prévue par l'article 68 ne pourrait être mise en œuvre. Il va de soi que l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice -qui n'a pas été abrogée- n'est plus applicable.

---

<sup>1</sup> *Rapport précité, p. 39.*

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont abrogé dans leurs règlements respectifs, les articles relatifs à la Haute Cour de justice (articles 85 et 86 par la résolution sénatoriale du 2 juin 2009 ; article 157-1 par la résolution de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009), tout en faisant référence à la Haute Cour dans l'intitulé de chapitres qui demeurent, néanmoins, jusqu'à présent, des « coquilles vides » (même si l'Assemblée rappelle dans un article de principe –article 157- que « *le Parlement constitué en Haute Cour prononce la destitution du Président de la République dans les conditions prévues par l'article 68 de la Constitution et la loi organique à laquelle il fait référence* »).

Le texte de la présente proposition de loi organique apporte les éléments complémentaires nécessaires à la mise en œuvre de la procédure prévue par l'article 68. Il s'inspire pour une large part des suggestions formulées par le rapport de la commission Avril sur le contenu possible d'une loi organique.

**Les dispositions organiques, comme le souligne d'ailleurs certains des choix opérés par les auteurs de la proposition de loi organique, ne ressortissent pas seulement de simples mécanismes procéduraux, elles mettent aussi en jeu des équilibres institutionnels justifiant une réflexion approfondie.**

#### ***A. LA PROCÉDURE RELATIVE À LA PROPOSITION DE RÉOLUTION TENDANT À LA RÉUNION DE LA HAUTE COUR***

A cette première étape de la procédure, deux points doivent être tranchés par le législateur organique : les conditions de recevabilité de la proposition de résolution, les délais dans lesquels elle est inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée.

- ***Les conditions de recevabilité (article 1er)***

La présente proposition de loi organique prévoit **deux conditions** :

- la proposition de résolution doit être déposée par **soixante députés** ou **soixante sénateurs**.

Le rapport de la Commission Avril recommandait que la proposition soit signée par le **dixième** des membres de l'assemblée concernée reprenant sur ce point les anciennes dispositions des règlements du Sénat (article 86, premier alinéa) et de l'Assemblée nationale (article 158) concernant le nombre minimal de signatures requises pour une proposition de résolution portant mise en accusation devant la Haute Cour de justice ;

- elle doit être **motivée**.

Ces conditions sont-elles suffisantes pour éviter un usage abusif de la proposition tendant à la réunion de la Haute Cour ?

La Commission Avril ajoutait une troisième condition en suggérant qu'un membre du Parlement ne puisse être signataire que d'une seule

proposition de réunion de la Haute Cour au cours du même mandat présidentiel. Selon le rapport de cette commission « *si la motion initiale n'aboutit pas mais que des circonstances ultérieures justifient une nouvelle proposition de réunion, celle-ci restera possible, à condition d'être signée par d'autres que ceux qui avaient pris la première initiative infructueuse* ».

Faut-il prévoir d'autres mécanismes ? Interrogé par votre rapporteur, le professeur Guy Carcassonne a suggéré que l'assemblée ne soit pas appelée à délibérer d'une motion si le Bureau s'y oppose à l'unanimité.

• **Les délais d'inscription à l'ordre du jour**

La proposition de loi organique prévoit une procédure en deux temps :

- dans un **délai de six jours** à compter du dépôt de la proposition de résolution, la Conférence des présidents doit se réunir (article 2, 1<sup>er</sup> alinéa) : le professeur Pierre Avril, a estimé lors de ses échanges avec votre rapporteur que cette précision relevait plutôt du règlement de chaque assemblée ;

- dans un **délai de quinze jours**, dont le point de départ n'est pas précisé -même s'il serait logique de le fixer également au dépôt de la résolution-, la proposition de résolution est inscrite de droit à l'ordre du jour de l'assemblée concernée (article 2, 2<sup>ème</sup> alinéa).

De même, la Commission Avril recommandait une inscription de droit à l'ordre du jour de l'assemblée dans un délai qui ne devait pas dépasser le quatorzième jour suivant le dépôt de la proposition de résolution.

La proposition de loi organique rappelle ensuite les termes de l'article 68 de la Constitution : une fois adoptée, la proposition de résolution est « *aussitôt transmise à l'autre assemblée, qui se prononce dans les quinze jours* » (article 2, 3<sup>ème</sup> alinéa).

Elle reprend également les dispositions constitutionnelles concernant le vote de la proposition de résolution (article 2, 4<sup>ème</sup> alinéa) :

- l'exigence d'une majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ;

- l'interdiction des délégations de vote ;

- le décompte des seuls votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour.

Le texte précise que le vote fait l'objet d'un **scrutin public**. Votre rapporteur s'était montré favorable à ce choix lors de l'examen de la révision constitutionnelle du 23 février 2007.

Il avait estimé « *nécessaire que les parlementaires souhaitant provoquer la saisine de la Haute Cour assument publiquement leur responsabilité* »<sup>1</sup>. Il avait d'ailleurs relevé que « *le scrutin public faciliterait*

---

<sup>1</sup> Rapport précité, p. 40.

*un décompte précis des votes, permettant de constater si la majorité requise, définie par rapport au nombre des membres de l'assemblée, est atteinte ».*

Enfin, le dernier alinéa de l'article 2 prévoit que le rejet de la proposition de résolution par l'une des deux assemblées met un terme à la procédure. Le professeur Didier Maus s'est interrogé sur la possibilité d'une navette entre les deux assemblées dans le cas où la motion tendant à la réunion de la Haute Cour n'aurait pas été adoptée dans les mêmes termes.

## **B. LES MODALITÉS D'EXAMEN ET DE VOTE DE LA DESTITUTION**

Trois aspects de la procédure méritent plus particulièrement d'être précisés :

- le choix de l'instance décisionnelle en matière procédurale ;
- les conditions dans lesquelles la Haute Cour peut compléter son information ;
- les modalités d'organisation du débat sur la destitution.

### **• L'institution du Bureau de la Haute Cour**

Plutôt que de figer la procédure par un règlement détaillé, la Commission Avril avait suggéré de s'en remettre à l'expérience des bureaux des deux assemblées et de confier en conséquence à la réunion de ceux-ci en **Bureau de Haute Cour** la responsabilité de pourvoir à toutes les décisions (convocation de la Haute Cour, organisation du débat, répartition du temps de parole, etc).

Les dispositions de la proposition de loi s'inspirent directement de ces propositions :

- le Bureau de la Haute Cour serait composé des membres des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat –son président étant celui de la Haute Cour, à savoir comme le prévoit l'article 68 de la Constitution, le président de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> ;
- il se réunit aussitôt en cas de saisine de la Haute Cour ;
- le Bureau organise les conditions du débat et du vote ainsi que toutes décisions qu'il juge utile à l'application de l'article 68 de la Constitution ;
- ses décisions s'appliquent de plein droit et ne sont susceptibles d'aucun recours.

---

<sup>1</sup> *Le rapport de la Commission Avril recommandait de ne pas comprendre dans le Bureau de la Haute Cour le président du Sénat afin d'éviter, comme l'a expliqué le professeur Pierre Avril à votre rapporteur, tout « conflit d'intérêt », le Président du Sénat étant chargé d'assurer l'intérim de la présidence de la République dans l'hypothèse où le Chef de l'Etat serait destitué –le texte proposé ne reprend pas cette suggestion.*

Ces dispositions soulèvent deux interrogations :

En premier lieu, le choix de réunir les bureaux des deux assemblées ne conduit-il pas à doter le Bureau de la Haute Cour d'un effectif trop important (48 personnes) qui ne paraît pas adapté au rôle que les auteurs de la proposition de loi organique entendent lui confier.

Surtout, les décisions du Bureau devraient-elles être prises au cas par cas ou prendre la forme d'un règlement ? M. Didier Maus a jugé souhaitable que tous les aspects de la procédure soient réglés avant que ne soient mises en œuvre les dispositions de l'article 68. Le professeur Pierre Avril n'a pas, pour sa part, jugé opportun d'établir un règlement de la Haute Cour sur le modèle du règlement du Congrès. Celui-ci avait été élaboré, le 20 décembre 1963, par le Bureau du Congrès (qui, en vertu de l'article 89 de la Constitution, est celui de l'Assemblée nationale) et soumis au Conseil constitutionnel -le Congrès étant assimilé à une assemblée parlementaire au sens du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 61 de la Constitution<sup>1</sup>

- ***La mise en place d'une commission ad hoc***

Conformément aux méthodes habituelles d'organisation du travail parlementaire, l'institution d'une commission permettrait de mener un travail d'information afin d'éclairer la Haute Cour dans son ensemble.

La commission Avril proposait que cette commission soit composée de vice-présidents des deux assemblées, formule qui « *présente le double avantage, d'une part, de garantir le pluralisme politique de cette commission, d'autre part, de faire que ses membres aient été désignés indépendamment de leurs relations avec le Président de la République* ».

La proposition de loi organique reprend ce dispositif en précisant que la commission élit son président parmi ses membres et désigne un rapporteur.

Si cette composition présente des mérites incontestables, elle n'en appellerait pas moins une adaptation afin de tenir compte de l'inégalité du nombre de vice-présidents au Sénat (huit) et à l'Assemblée nationale (six).

Comme le recommandait le rapport de la commission Avril, la commission disposerait des mêmes **pouvoirs** qu'une commission d'enquête -tels qu'ils sont déterminés par le II de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958. Le président de la République pourrait être entendu à sa demande ou à la demande de la commission et, dans les deux cas, se faire assister d'un conseil de son choix. La proposition de loi organique ne lui ouvre pas cependant, contrairement aux suggestions de la commission Avril, la faculté de se faire représenter. Les professeurs Pierre Avril, Guy Carcassonne et Didier Maus ont souhaité qu'une telle possibilité soit explicitement prévue par la loi organique.

---

<sup>1</sup> *Décision n° 63-24 DC du 20 décembre 1963.*

La proposition de loi organique fixe un délai de **quinze jours** à la commission pour conduire ses travaux. Ce délai, qui devrait logiquement courir à compter de la constitution de la commission, s'impute sur le délai d'un mois imparti par l'article 68 de la Constitution à la Haute Cour pour se prononcer. Le rapporteur désigné par la commission devrait établir un rapport écrit. Il ne pourrait être transmis à la Haute Cour qu'après son approbation par la commission.

• ***L'organisation des débats devant la Haute Cour***

La proposition de loi organique laissant au Bureau de la Haute Cour le soin de fixer les conditions de déroulement du débat et du vote devant la Haute Cour, l'article 5 de la proposition de loi organique se borne, d'une part, à fixer les principes indispensables à la garantie des droits du chef de l'Etat, d'autre part, à rappeler les dispositions constitutionnelles.

Au titre des garanties procédurales, il importe de relever :

- **la publicité des débats,**

- le droit d'intervention réservé exclusivement au Chef de l'Etat et à son conseil, au Gouvernement et aux membres de la Haute Cour (cette configuration permettant de donner ainsi au débat une dimension strictement politique),

- la parole donnée, avant la clôture des débats, au Chef de l'Etat et à son conseil. Le professeur Guy Carcassonne a jugé nécessaire de préciser qu'il s'agissait d'un droit laissé à l'initiative du Chef de l'Etat.

Faudrait-il aussi permettre devant la Haute Cour, comme le prévoyait le rapport de la commission Avril, l'intervention d'un représentant du Chef de l'Etat ?

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 13 précise utilement que le point de départ du délai d'un mois pour le vote sur la destitution court à compter de l'adoption par les deux assemblées de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour (l'article 68 indiquant seulement que la Haute Cour « *statue dans un délai d'un mois* »).

Pour le reste, cet alinéa rappelle que :

- le scrutin a lieu à bulletins secrets ;

- les délégations de vote sont interdites ;

- seuls sont recensés les votes favorables ;

- la décision est adoptée à la majorité des deux tiers des membres composant la Haute Cour et est d'effet immédiat.

\*

\* \*

Votre commission observe que la présente initiative **répond, à l'évidence à une lacune juridique** touchant un aspect important du fonctionnement de nos institutions même s'il vise, en pratique, des situations de crise mettant en cause le Chef de l'Etat qui ne sont jamais présentées sous la V<sup>ème</sup> République.

Elle relève ensuite que le texte proposé, d'ailleurs largement inspiré des propositions formulées par le rapport de la commission Avril, prévoit de manière **très complète** les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de l'article 68 de la Constitution -votre rapporteur étant toutefois réservé sur la répétition systématique dans le texte organique de dispositions déjà fixées par la Constitution.

Elle constate néanmoins que certaines de ces dispositions mettent en jeu des équilibres délicats justifiant une réflexion approfondie.

Tel est le cas plus particulièrement :

- du **nombre de signataires** requis pour le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour ;

- d'une manière plus générale, des **conditions de recevabilité** et du **nombre de résolutions** de ce type susceptible d'être déposé au cours d'un mandat présidentiel ;

- de la **composition du Bureau** de la Haute Cour ;

- des modalités d'établissement des **règles de procédure applicables devant la Haute Cour** ;

- de la **possibilité pour le Président de la République de se faire représenter** tant devant la commission que devant la Haute Cour. La notion de représentant n'est-elle pas, d'ailleurs, préférable à celle de « conseil » qui conserve une connotation sans doute excessivement judiciaire ?

Votre commission a enfin été informée par le Gouvernement qu'un **projet de loi organique** portant application de l'article 68 de la Constitution serait présenté au Parlement au début de l'année 2010. Avant de se prononcer sur la présente proposition de loi organique, votre commission estime nécessaire de prendre connaissance du texte du Gouvernement dans un domaine qui intéresse directement la stabilité de nos institutions et peut justifier de la même manière l'initiative parlementaire et celle de l'exécutif. Elle considère que ses choix seront mieux éclairés par l'analyse comparée des dispositions proposées par les deux textes s'agissant, en particulier, des aspects les plus complexes de la procédure de destitution.

Aussi votre commission souhaite-t-elle permettre un examen concomitant de la proposition de loi organique et du projet de loi organique. Elle propose en conséquence de ne pas établir de texte et d'adopter, à ce stade, une **motion tendant au renvoi en commission** de la présente proposition de loi organique.



## EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 22 DÉCEMBRE 2009

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Jacques Hiest et du texte proposé par la commission pour la proposition de loi organique n° 69 (2009-2010), présentée par M. François Patriat et plusieurs de ses collègues, portant application de l'article 68 de la Constitution.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, a d'abord rappelé le cadre constitutionnel dans lequel s'inscrivait la présente proposition de loi organique. Il a ainsi indiqué que l'article 68 de la Constitution instituait une procédure de destitution du Président de la République « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », corollaire de l'article 67 de la Constitution, relatif au statut juridictionnel du Chef de l'Etat. Il a relevé que le dernier alinéa de l'article 67 renvoyait la détermination des conditions d'application de la procédure de destitution à une loi organique qui, à ce jour, n'avait pas fait l'objet d'une initiative du Gouvernement.

Le rapporteur a analysé ensuite les principales dispositions de la proposition de loi organique :

- la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour devrait être déposée par 60 députés ou 60 sénateurs et motivée ;

- dans un délai de quinze jours, cette proposition de résolution serait inscrite de droit à l'ordre du jour de l'assemblée concernée et ferait l'objet d'un scrutin public ;

- le bureau de la Haute Cour, composé des membres des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, serait chargé d'organiser les conditions du débat et du vote et de prendre toute décision jugée utile à l'application de l'article 68 de la Constitution ;

- une commission ad hoc, dotée des mêmes pouvoirs qu'une commission d'enquête, serait chargée de mener un travail d'information afin d'éclairer la Haute Cour.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, a observé que la proposition de loi organique répondait à une lacune juridique évidente touchant à un aspect important du fonctionnement de nos institutions. Il a relevé que le texte proposé, d'ailleurs largement inspiré des propositions formulées dans le rapport de la commission présidée par le professeur Pierre Avril, prévoyait de manière très complète les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de l'article 68 de la Constitution. A l'issue des quelques auditions auxquelles il avait pu procéder, il a constaté que plusieurs des dispositions proposées

mettaient en jeu des équilibres délicats justifiant une réflexion approfondie. Tel était selon lui plus particulièrement le cas :

- du nombre de signataires requis pour le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour ;

- d'une manière plus générale, des conditions de recevabilité et du nombre de résolutions de ce type susceptibles d'être déposées au cours d'un mandat présidentiel ;

- de la composition du bureau de la Haute Cour et notamment de la présence au sein de cette instance du président du Sénat ;

- des modalités d'établissement des règles de procédure applicables devant la Haute Cour ;

- de la possibilité pour le Président de la République de se faire représenter tant devant la commission que devant la Haute Cour.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur, a indiqué, en outre, qu'il avait été informé par le Gouvernement qu'un projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution serait présenté au Parlement au début de l'année 2010. Avant de se prononcer sur la proposition de loi organique, il a estimé nécessaire de prendre connaissance du texte du Gouvernement dans un domaine qui intéresse directement la stabilité des institutions et peut justifier de la même manière l'initiative parlementaire et celle de l'exécutif. Il a jugé que les choix de la commission seraient mieux éclairés par l'analyse comparée des dispositions proposées par les deux textes s'agissant, en particulier, des aspects les plus complexes de la procédure de destitution. Aussi a-t-il souhaité un examen concomitant de la proposition de loi organique et du projet de loi organique et proposé en conséquence l'adoption d'une motion tendant au renvoi en commission de la présente proposition de loi organique.

M. Jean-Pierre Sueur a observé que la proposition de loi organique répondait à une véritable lacune et que rien n'interdisait qu'une initiative parlementaire soit adoptée pour la combler. Il a noté que les sujets sur lesquels le rapporteur s'était interrogé pouvaient donner lieu à des amendements. Il a ajouté que le Gouvernement, présent lors de l'examen du texte en séance publique, pourrait lui aussi faire connaître sa position et suggérer des modifications, le cas échéant, sous forme d'amendements. Il a donc souhaité que puisse s'engager, au-delà de la discussion générale, un examen article par article de la proposition de loi organique, ce que ne permettrait pas l'adoption d'une motion de renvoi en commission.

M. Yves Détraigne a demandé des précisions sur la date retenue par le Gouvernement pour déposer un texte portant application de l'article 68.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur, a relevé que l'examen de la proposition de loi organique conduirait certainement à accélérer ce calendrier.

M. Bernard Frimat a demandé sous quelle forme le gouvernement avait fait connaître ses intentions.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, a indiqué qu'un texte était actuellement en préparation et que le Gouvernement préciserait, lors de l'examen de la proposition de loi organique, les modalités de son inscription à l'ordre du jour du Parlement.

M. Jean-Pierre Michel a souhaité obtenir des éclaircissements sur les effets de l'adoption d'une motion de renvoi en commission.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, a relevé que le vote d'une telle motion intervenait à l'issue de la discussion générale.

M. Hugues Portelli a regretté que, deux ans et dix mois après la révision constitutionnelle du 23 février 2007, le texte organique n'ait toujours pas été adopté. Il a rappelé que cette réforme reposait sur un équilibre entre, d'une part, les immunités posées par l'article 67 de la Constitution et, d'autre part, la possibilité de mettre en cause la responsabilité du chef de l'Etat en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. Il a estimé que l'impossibilité, du fait de l'absence de loi organique, de mettre en œuvre la procédure de destitution contredisait l'intention du constituant.

Tout en estimant que le texte de la proposition de loi organique justifiait des amendements et une réflexion complémentaire, il a indiqué que des garanties devaient être données sur l'examen, à une date précise, d'un texte organique.

M. Bernard Frimat a souhaité qu'un espace de dialogue puisse s'ouvrir sur la proposition de loi organique au-delà de la succession des interventions que permettra la discussion générale. Il a constaté que l'opposition, dans le cadre de l'ordre du jour qui lui était réservé, avait la possibilité de présenter, soit des propositions affirmant des positions de principe, soit des propositions susceptibles de recueillir l'adhésion de la majorité et de prospérer. Il a regretté que cette deuxième voie rencontre en pratique de nombreux obstacles, ce qui tendait à vider de leur substance les droits ouverts à l'opposition par la révision constitutionnelle. Il s'est déclaré très dubitatif sur l'engagement du Gouvernement d'inscrire de sa propre initiative un projet de texte portant application de l'article 68 de la Constitution, compte tenu notamment de l'encombrement de l'ordre du jour.

Partageant l'analyse de M. Bernard Frimat sur l'alternative qui s'ouvrirait aux groupes de l'opposition dans le cadre de l'ordre du jour réservé, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat a estimé que la révision constitutionnelle n'avait en fait ouvert aucun nouveau droit effectif pour l'opposition.

M. Jean-René Lecerf a exprimé ses craintes que la possibilité, donnée par la proposition de loi organique, à 60 sénateurs ou 60 députés de déposer une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour ne conduise à banaliser le recours à ce dispositif. Par ailleurs, il a observé que le renvoi par la Constitution à une loi organique conférait au législateur une compétence obligatoire. Il a estimé que parallèlement au renvoi en

commission de la proposition de loi organique, il convenait de fixer un délai au-delà duquel l'initiative parlementaire devrait être reprise.

M. Alain Anziani et Mme Virginie Klès se sont demandé s'il ne serait pas opportun de reporter l'examen en séance publique de la proposition de loi organique.

M. Jean-Pierre Sueur a relevé que le débat public jouerait un rôle d'aiguillon pour le Gouvernement en soulignant les retards pris par le pouvoir exécutif.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, a réitéré le vœu qu'il avait formé en conférence des présidents que les différents groupes politiques fassent connaître les textes dont ils entendaient demander l'inscription à l'ordre du jour dans des délais permettant un examen suffisamment approfondi par les commissions compétentes. Par ailleurs, il a noté que, contrairement aux autres types de motion, la motion de renvoi en commission permettait la poursuite effective de l'examen d'un texte, par exemple sous la forme d'auditions de la commission. Il a indiqué qu'il partageait les craintes exprimées par M. Jean-René Lecerf sur une utilisation à répétition de la proposition tendant à la réunion de la Haute Cour si les conditions de recevabilité prévues par la proposition de loi organique n'étaient pas renforcées.

M. Hugues Portelli s'est interrogé sur l'opportunité de constituer un groupe de travail pour poursuivre la réflexion sur ce texte.

M. Yves Détraigne a insisté sur la nécessité de maintenir une certaine pression sur le Gouvernement.

M. Laurent Béteille a jugé utile que la commission organise des auditions en commençant par la Chancellerie.

La commission a alors décidé de ne pas élaborer de texte et d'adopter une motion tendant au renvoi en commission de la présente proposition de loi organique.

## **ANNEXE**

### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR**

---

- **M. Pierre Avril**, professeur émérite à l'université Paris-II
- **M. Guy Carcassonne**, professeur de droit public à l'université Paris-X Nanterre
- **M. Didier Maus**, conseiller d'Etat, président de l'Association française des constitutionnalistes



## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi organique

Examen par la commission

**Proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution**

*La commission n'a pas établi de texte et propose d'adopter une motion tendant au renvoi en commission*

Article 1<sup>er</sup>

Une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour peut être déposée par soixante députés ou soixante sénateurs.

La proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour est motivée.

Article 2

La Conférence des présidents de l'assemblée concernée se réunit dans un délai de six jours à compter du dépôt sur le bureau de celle-ci de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour.

Si la proposition de résolution satisfait aux conditions de recevabilité, elle est inscrite de droit à l'ordre du jour de l'assemblée concernée dans un délai qui ne peut excéder quinze jours.

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

Le vote des assemblées sur la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour fait l'objet d'un scrutin public. Elle est adoptée à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour.

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

**Texte en vigueur**

—

**Constitution du 4 octobre 1958**

*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.

**Texte de la proposition de loi organique**

—

Article 3

Le président de l'Assemblée nationale préside la Haute Cour.

En cas de saisine de la Haute Cour, le bureau de celle-ci se réunit aussitôt. Il est composé des membres des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat. Son président est celui de la Haute Cour.

Le bureau organise les conditions du débat et du vote, prend toute décision qu'il juge utile à l'application de l'article 68 de la Constitution.

Ses décisions s'appliquent de plein droit et ne sont susceptibles d'aucun recours.

Article 4

En cas de saisine de la Haute Cour, il est institué une commission, composée des vice-présidents des deux assemblées du Parlement. Elle élit parmi ses membres son président et désigne un rapporteur.

**Examen par la commission**

—



**Texte en vigueur**

---

**Texte de la proposition de loi organique**

---

**Examen par la commission**

---

Elle dispose des mêmes prérogatives que celles reconnues aux commissions d'enquête. Le Président de la République peut être entendu soit à sa demande, soit à la demande de la commission. Dans les deux cas, il peut se faire assister d'un conseil de son choix.

Le rapporteur établit un rapport écrit qu'il soumet à la commission. Ce rapport est transmis à la Haute Cour après son approbation par la commission.

La commission dispose d'un délai de quinze jours pour mener à bien ses travaux.

**Article 5**

Les débats de la Haute Cour sont publics.

Seuls peuvent y prendre la parole le Président de la République et son conseil, le Gouvernement et les membres de la Haute Cour. Le Président de la République et son conseil sont entendus en dernier avant la clôture des débats.

Les conditions de déroulement du débat et du vote sont fixées par le bureau de la Haute Cour.

Le vote sur la destitution intervient dans un délai d'un mois à compter de l'adoption par les deux assemblées de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour. Il a lieu à bulletins secrets. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables. La décision est adoptée à la majorité des deux tiers des membres composant la Haute Cour. Elle est d'effet immédiat.