

N° 84

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 novembre 2011

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, RENVOYEE EN COMMISSION, portant application de l'article 68 de la Constitution,

Par M. Jean-Pierre SUEUR,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hiest, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 69, 187 (2009-2010) et 85 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
I. L'EXIGENCE D'UNE LOI ORGANIQUE	8
A. LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET ORGANIQUES ANTÉRIEURES À LA RÉVISION DU 23 FÉVRIER 2007.....	8
B. LE NOUVEAU CADRE CONSTITUTIONNEL.....	10
II. LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE : UNE PROCÉDURE SUSCEPTIBLE DE GARANTIR UN ÉQUILIBRE SATISFAISANT ENTRE LE RESPECT DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE ET LA SANCTION DE MANQUEMENTS GRAVES AUX DEVOIRS DU MANDAT	13
EXAMEN DES ARTICLES.....	17
• <i>Article premier</i> Conditions de recevabilité	17
• <i>Article 2</i> Procédure d'examen de la proposition de résolution	18
• <i>Article 3</i> Présidence et bureau de la Haute Cour.....	20
• <i>Article 4</i> Mise en place d'une commission ad hoc.....	21
• <i>Article 5</i> Organisation des débats devant la Haute Cour	22
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
TABLEAU COMPARATIF	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 8 novembre 2011 sous la présidence de **M. Jean-Pierre Michel, vice-président**, la commission des lois a procédé à l'**examen** du **rapport** de son président **M. Jean-Pierre Sueur** et établi son texte sur 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**.

Votre commission a souhaité l'entrée en vigueur effective du statut juridictionnel du chef de l'Etat tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 23 février 2007 en adoptant la présente proposition de loi organique modifiée et complétée par 14 amendements de son rapporteur dont certains s'inspirent du projet de loi organique déposé par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale en décembre 2010.

Elle a ainsi prévu, comme le proposait le texte gouvernemental, qu'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour devrait être signée par un dixième au moins des députés ou des sénateurs. Elle a ajouté qu'un député ou un sénateur ne pourrait être signataire de plus d'une proposition de résolution au cours d'un même mandat présidentiel. Votre commission a en outre fixé de manière précise la composition du bureau et de la commission de la Haute Cour :

- le bureau serait ainsi composé de 22 membres désignés, en leur sein et en nombre égal, par le bureau de l'Assemblée nationale et celui du Sénat ;

- la commission comprendrait 12 membres élus, selon la représentation proportionnelle des groupes au plus fort reste, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement total ou partiel de ces assemblées.

Votre commission a précisé plusieurs points relatifs, notamment, aux conditions de computation des délais dans lesquels les assemblées doivent se prononcer sur la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour. Elle a en outre supprimé toutes les dispositions de la proposition de loi organique redondantes avec le texte de l'article 68 de la Constitution.

Elle a adopté la proposition de loi organique ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Près de cinq ans après l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 réformant le statut juridictionnel du chef de l'Etat, ses dispositions demeurent inapplicables. En effet, la loi organique à laquelle renvoie l'article 68 de la Constitution n'a toujours pas été adoptée. Ainsi, un président de la République qui commettrait un manquement « *manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » ne pourrait être destitué par la Haute Cour. Cette situation, certes hypothétique, n'en constitue pas moins une anomalie de notre état de droit.

Comme le déclarait le président Jean-Pierre Bel lors de la séance publique du 14 janvier 2010 au Sénat : « *l'absence de loi organique paralyse la volonté du constituant : le statut pénal du chef de l'Etat est en suspens (...). Il le protège complètement, mais cette immunité absolue n'est pas équilibrée par la mise en œuvre de la procédure de destitution* »¹.

A défaut de toute initiative gouvernementale, MM. François Patriat et Robert Badinter et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, avaient déposé, en octobre 2009, devant le Sénat, une proposition de loi organique afin de corriger cette lacune. Examinée par notre assemblée le 14 janvier 2010, elle avait fait l'objet, à la demande de votre commission des lois, d'une motion de renvoi en commission. Cette position avait été alors justifiée par la nécessité de poursuivre la réflexion sur certains aspects de la procédure et l'annonce par le Garde des Sceaux d'un examen rapide d'un texte gouvernemental.

Comme le rappelait le rapporteur, le président Jean-Jacques Hyest, votre commission estimait « *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 considérait que « *ces choix [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* »².

¹ Sénat, séance du 14 janvier 2010, compte rendu intégral, Journal officiel, p. 126.

² Rapport au nom de la commission des lois sur la proposition de loi organique n°69, par M. Jean-Jacques Hyest, Sénat n° 187, 2009-2010, p. 16.

La condition ainsi posée se trouve désormais, bien que très tardivement, satisfaite.

En effet, un projet de loi organique a été déposé à la fin du mois de décembre 2010, son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale étant envisagée au cours du dernier trimestre 2011. La proposition de loi organique, sous réserve d'y apporter certains amendements inspirés, pour partie, des dispositions du projet de loi, semble présenter un point d'équilibre plus satisfaisant entre l'exigence de stabilité des institutions et la protection de la fonction présidentielle vis-à-vis de manquements graves susceptibles d'être commis par le titulaire de ce mandat.

Aussi, pour votre commission, ce constat plaide-t-il pour que le débat sur la mise en œuvre de l'article 68 de la Constitution s'engage sur la base de la proposition de loi organique.

I. L'EXIGENCE D'UNE LOI ORGANIQUE

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 Avril¹.

Le dernier alinéa de l'article 68 renvoie la détermination des conditions d'application de la procédure de destitution à une loi organique.

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

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.

¹ Rapport remis le 12 décembre 2002 au Président de la République.

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.

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). L'ordonnance instituait une commission d'instruction 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 n'a cessé de s'affirmer à la faveur de l'élection au suffrage universel instaurée par la révision du 6 novembre 1962.

La mise en cause de la responsabilité du Président de la République à raison des actes liés à l'exercice de ses fonctions s'inscrit désormais dans une logique plus politique que judiciaire. Aussi la connotation pénale de « haute trahison », de même que le caractère juridictionnel de la procédure de mise en accusation, apparaissaient-ils 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 2001¹, 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

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

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 trahison¹.

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

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.

Comme l'observait notre ancien collègue Robert Badinter lors du débat sur la révision constitutionnelle : « *le jour où le président quitte ses fonctions, il redevient un citoyen ordinaire. A ce moment-là, l'horloge se remet en marche et les poursuites reprennent à l'encontre du président sortant* ».

• 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* ». Il s'agit avant tout de protéger le **mandat présidentiel**, y compris, le cas échéant, contre celui auquel il a été confié, s'il ne s'en montre pas digne.

¹ 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.

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 le Président Jean-Jacques Hiest le rappelait dans le rapport sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution¹, l'article 68 permet « *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* ».

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* ».²

Lors de l'examen, par le Sénat, de la loi constitutionnelle du 23 février 2007, le nouveau statut juridictionnel du Chef de l'Etat avait fait l'objet de nombreuses critiques qui, du reste, dépassaient les clivages partisans. Les objections portaient sur deux points essentiels : l'immunité totale, en particulier, au regard des actions de caractère civil, accordée au Chef de l'Etat, la notion ambiguë de manquement aux devoirs « manifestement incompatibles » avec l'exercice du mandat.

Le président Robert Badinter s'était ému d'une situation selon laquelle « *le Président de la République française est le seul Français sous cloche immunitaire [qui] ne répond de rien pendant la durée de son mandat, ni de ses actions pénales, ni de ses actions civiles, ni même de la haute trahison* ». Il avait relevé que « *l'épouse du Président de la République serait la seule française à ne pas pouvoir divorcer, pendant cinq ans, dix ans, à moins que son mari n'y consente* » : « *c'est de la répudiation !* » s'était-il exclamé. Notre ancien collègue, M. Pierre Fauchon avait également critiqué l'inégalité entre un « *président qui conserverait le droit d'agir en justice et des tiers qui n'auraient pas la faculté d'introduire une instance contre celui-ci* ».

¹ 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 Hiest, Sénat n° 194, 2006-2007, p. 39.

² Rapport précité, p. 39.

Quant au manquement aux devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice du mandat, il serait susceptible de donner lieu à une appréciation purement politique, voire partisane.

Le Constituant s'étant toutefois prononcé en faveur de la révision, les nouvelles dispositions doivent pouvoir s'appliquer.

L'article 68, dans sa nouvelle rédaction, 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. L'exigence d'une majorité qualifiée résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue M. André Vallini et des membres du groupe socialiste afin d'éviter un usage partisan de la procédure de destitution. 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**.

Néanmoins ces indications demeurent insuffisantes pour déterminer l'ensemble des conditions régissant le déclenchement et le déroulement de la procédure de destitution.

Au reste, 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 sur ces questions, la procédure prévue par l'article 68 ne pourrait être mise en œuvre.

Il va de soi, par ailleurs, que l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice n'est plus applicable.

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* »).

II. LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE : UNE PROCÉDURE SUSCEPTIBLE DE GARANTIR UN ÉQUILIBRE SATISFAISANT ENTRE LE RESPECT DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE ET LA SANCTION DE MANQUEMENTS GRAVES AUX DEVOIRS DU MANDAT

En l'état du droit comme le soulignait, lors de l'examen de la proposition de loi organique le 15 janvier 2010 au Sénat, M. François Patriat, l'« *irresponsabilité du chef de l'Etat reste totale, ce qui constitue (...) une condition très exceptionnelle, voire anormale, dans le fonctionnement de nos institutions, qui porte atteinte à l'équilibre de ces dernières, voire à la sérénité nécessaire à leur bon fonctionnement* ».

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.

Inscrite dans l'ordre du jour réservé au Sénat le 14 janvier 2010, la proposition de loi avait fait, à la demande de votre commission des lois, l'objet d'une motion de renvoi en commission. Tout en soulignant que le texte répondait à l'évidence à une lacune juridique, le rapporteur, M. Jean-Jacques Hyest, avait estimé que certains aspects de la procédure justifiaient un approfondissement de la réflexion.

Deux points importants retenaient l'attention :

- les conditions de recevabilité ;
- la faculté pour le Président de la République de se faire représenter tant devant la commission que devant la Haute Cour.

Il apparaît en effet essentiel de permettre de concilier la mise en œuvre effective de la procédure de destitution dans le cas où elle s'avère nécessaire et la nécessité de protéger la fonction présidentielle contre des tentatives de déstabilisation inspirées par des considérations partisanses.

Plus de vingt deux mois après le renvoi en commission, la réflexion a muri. Elle est désormais éclairée, comme l'avait souhaité votre commission des lois, par le texte proposé par le Gouvernement à la fin de l'année 2010. La proposition de loi organique semble mieux en mesure de concilier les deux exigences rappelées précédemment même si elle peut utilement être complétée par certaines des précisions contenues dans le projet de loi organique.

• ***Les conditions de recevabilité***

La proposition de loi prévoit deux conditions :

- la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour doit être déposée par soixante députés ou soixante sénateurs ;
- elle doit être motivée.

Votre commission, s'inspirant d'une recommandation de la commission Avril, reprise également par le projet de loi organique déposé par le Gouvernement, a assoupli la première de ces exigences en fixant le nombre minimal de signatures nécessaires au dépôt d'une proposition de résolution au **dixième des membres de chaque assemblée** (soit cinquante huit députés ou trente cinq sénateurs).

Elle a néanmoins jugé utile d'ajouter une troisième condition également suggérée par le rapport Avril : un député ou un sénateur ne pourrait être signataire de plus d'une proposition de résolution au cours du même mandat présidentiel.

• ***Modalités d'examen de la proposition de résolution***

La proposition de loi organique doit être examinée dans un délai de quinze jours par l'assemblée devant laquelle elle a été déposée. Votre commission a précisé que ce délai courait à compter du dépôt de la proposition de résolution.

Par ailleurs, si l'article 68 de la Constitution précise lui-même que la proposition est « aussitôt transmise à l'autre assemblée, qui se prononce dans les quinze jours » (article 2, troisième alinéa), il est apparu souhaitable à votre commission d'indiquer, à l'instar du projet de loi organique, que cette proposition est inscrite de droit au plus tard le treizième jour suivant cette transmission à l'ordre du jour de l'assemblée concernée.

• ***L'institution du bureau et de la commission de la Haute Cour***

La proposition de loi organique institue un bureau de la Haute Cour composé des membres des bureaux des deux assemblées chargé d'organiser les conditions du débat et du vote au sein de la Haute Cour. Elle crée également une commission dont le rôle, que votre commission a explicité par un amendement, est de recueillir les éléments d'information nécessaires pour permettre à la Haute Cour de se prononcer. Cette commission serait composée des vice-présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle s'inspire directement, sur ce chapitre, des préconisations du rapport Avril.

Cependant, la composition de ces deux organes appelle deux réserves. D'une part, ni le nombre des membres des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, ni celui des vice-présidents, en particulier, ne correspondent alors

que le principe d'une parité entre les deux assemblées est évidemment souhaitable. D'autre part, tant l'effectif du bureau de la Haute Cour que celui de la commission paraissent excessifs au regard de la mission confiée à chacun de ces deux organes. Aussi votre commission a-t-elle retenu un dispositif différent :

- le bureau serait composé de vingt-deux membres désignés, en leur sein et en nombre égal, par le bureau de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat ;

- la commission comprendrait douze membres élus selon la représentation proportionnelle des groupes au plus fort reste, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement total ou partiel des assemblées.

• **Les droits du Chef de l'Etat devant la commission et devant la Haute Cour**

La proposition de loi prévoit que, **devant la commission**, le Président de la République peut 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.

Selon votre commission, cette formulation est équilibrée. En effet, il ne serait pas satisfaisant de laisser au seul Président de la République, comme le prévoit pourtant le projet de loi organique, l'initiative de se présenter devant la commission. Celle-ci doit pouvoir aussi demander à entendre le Chef de l'Etat. La faculté donnée à la commission d'exprimer cette demande n'implique pas cependant que le Président soit tenu d'y répondre. Les prérogatives du Chef de l'Etat sont ainsi préservées.

Devant la Haute Cour, la proposition de loi indique que le droit d'intervention est réservé exclusivement au Chef de l'Etat et à son conseil, au Gouvernement et aux membres de la Haute Cour. Elle prévoit que la parole est donnée en dernier, avant la clôture des débats, au Président de la République et à son conseil. Votre commission a précisé qu'il s'agit là d'un droit laissé à l'initiative du Chef de l'Etat. Elle n'a pas en revanche retenu la possibilité donnée au président de la République, par le projet de loi organique, de se faire représenter.

Elle a en outre indiqué que la Haute Cour serait dessaisie si elle n'avait pas statué dans le délai d'un mois fixé au troisième alinéa de l'article 68 de la Constitution. Cette précision figure aussi dans le texte du Gouvernement.

Enfin, afin d'éviter toute redondance, votre commission a supprimé la reproduction dans la proposition de loi organique de dispositions figurant déjà dans l'article 68 de la Constitution.

*

Votre commission a adopté la proposition de loi organique ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Conditions de recevabilité

Le présent article subordonne la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour à **deux conditions**.

En premier lieu, cette proposition doit être déposée par **soixante députés** ou **soixante sénateurs**.

Tout en retenant le principe d'un nombre minimal de signatures, le rapport de la commission Avril suggérait que l'initiative émane au moins du **dixième** des membres de l'assemblée concernée -soit un nombre de députés (58) et surtout de sénateurs (35) moins important que celui requis par la proposition de loi. Cette recommandation, inspirée des anciennes dispositions des règlements du Sénat (article 86, premier alinéa) et de l'Assemblée nationale (article 158) concernant le nombre minimal de signatures exigé pour une proposition de résolution portant mise en accusation devant la Haute Cour de justice, a été retenue par le Gouvernement dans le projet de loi organique qu'il a déposé.

Votre commission s'est ralliée à cette formule qui lui paraît en effet plus favorable à l'expression des droits du Parlement, en adoptant un **amendement** de son rapporteur.

En second lieu, la proposition de résolution doit être **motivée**.

Ces conditions sont-elles suffisantes pour éviter un recours abusif à la procédure de destitution ?

Le Gouvernement, dans le projet de loi organique qu'il a déposé devant l'Assemblée nationale, a confié à la commission des lois de chaque assemblée d'exercer un rôle de **filtre** : une proposition « *dénuée de tout caractère sérieux* » ne saurait être mise en discussion.

Selon l'exposé des motifs du projet gouvernemental, la « *procédure de destitution du Président de la République ne peut être regardée comme un droit collectif de nature politique ouvert aux groupes minoritaires de l'une ou l'autre assemblée* ». Cependant, cette disposition donnerait à la commission la possibilité de bloquer en amont toute procédure de destitution.

Selon votre commission, l'appréciation du caractère sérieux de la proposition de résolution devrait être tranchée par l'assemblée en séance publique lorsqu'elle sera saisie de la proposition. En effet, les enjeux soulevés par une telle initiative justifient une décision par l'ensemble des députés ou des sénateurs.

En revanche, votre commission a jugé utile de reprendre une proposition de la commission Avril préconisant qu'un membre du Parlement ne puisse être **signataire** que **d'une seule proposition de réunion de la Haute Cour pendant un même mandat**. 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* ».

Cette limitation devrait dissuader les manœuvres à caractère purement partisan et permettre de conjurer le risque évoqué par M. Robert Badinter lors de la révision constitutionnelle de « *vieux Caton [ou] de jeunes Saint-Just* » qui « *à toute occasion, sous tout prétexte* » déposeraient une motion tendant à la destitution du Président de la République. Sans doute, un nouveau manquement grave aux devoirs de la charge présidentielle peut-il se produire alors qu'une première procédure de destitution n'a pas abouti. Néanmoins, si les faits présentent un degré réel de gravité, il devrait toujours se trouver le nombre nécessaire de signataires - d'autant plus que le seuil minimal requis pour déposer une proposition de résolution a été abaissé par votre commission.

En conséquence, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur complétant en ce sens la proposition de loi.

Votre commission a adopté l'article premier **ainsi modifié**.

Article 2

Procédure d'examen de la proposition de résolution

Cet article définit les modalités d'examen de la proposition de résolution.

- *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 sur le bureau de l'assemblée concernée, la Conférence des Présidents doit se réunir (1^{er} alinéa) ;

- dans un **délai de quinze jours**, la proposition de résolution est **inscrite de droit** à l'ordre du jour de l'assemblée concernée. Cette disposition, absente du projet de loi organique, apparaît utile : elle répond à l'observation formulée par le rapport Avril selon laquelle « *l'inscription obligatoire à*

l'ordre du jour devra intervenir dans un délai suffisamment impératif pour que la question soit tranchée, et suffisamment bref pour qu'elle le soit sans alourdir inutilement le climat institutionnel ».

Votre commission a souhaité préciser, par un **amendement** de son rapporteur, que le point de départ du délai de quinze jours court à compter du dépôt de la proposition de résolution devant le bureau de l'assemblée concernée.

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. » Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur afin de préciser, comme pour l'examen de la proposition de résolution devant l'assemblée qui en a pris l'initiative, le délai d'inscription à l'ordre du jour. L'inscription interviendrait ainsi de droit le **13^{ème} jour** suivant la transmission de la proposition de résolution. Le projet de loi organique prévoit une disposition identique.

- *Les modalités de vote de la proposition de résolution*

La proposition de loi organique reprend les dispositions constitutionnelles s'agissant du vote de la proposition de résolution :

- 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. Ces dispositions figurant déjà à l'article 68, il ne semble pas utile de les rappeler dans la loi organique. Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur afin d'en supprimer la mention.

Le texte de la proposition de résolution indique que le vote doit faire l'objet d'un **scrutin public**.

Le rapporteur de votre commission des lois, M. Jean-Jacques Hyest, s'était montré favorable à ce choix lors de l'examen de la révision constitutionnelle du 23 février 2007. Il avait alors estimé « *nécessaire que les parlementaires souhaitant provoquer la saisine de la Haute Cour assument publiquement leur responsabilité (...)*. »

Le dernier alinéa de l'article 2 prévoit enfin que le rejet de la proposition de résolution par l'une des deux assemblées met un terme à la procédure.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

Présidence et bureau de la Haute Cour

Cet article définit l'instance décisionnelle pour organiser la procédure devant la Haute Cour. L'article 68 de la Constitution se borne, sur ce point, à indiquer que la Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale.

La commission Avril avait suggéré, plutôt que de figer la procédure par un règlement détaillé, 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 la 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 organique s'inscrivent dans l'esprit de ces recommandations :

- le bureau de la Haute Cour est composé des membres des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- 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 utiles à l'application de l'article 68 de la Constitution ;
- ses décisions s'appliquent de plein droit et ne sont susceptibles d'aucun recours.

Les dispositions relatives à la **composition** du bureau présentent un double inconvénient.

En premier lieu, elles ne garantissent pas une représentation égale des deux assemblées. En effet, la composition du bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat relève du règlement de chaque assemblée qui peut en conséquence déterminer l'effectif de son choix.

Ainsi actuellement, le bureau du Sénat comprend vingt-six sénateurs (outre le président, huit vice-présidents, trois questeurs et quatorze secrétaires) et celui de l'Assemblée nationale vingt-deux membres (le président, six vice-présidents, trois questeurs et douze secrétaires).

En second lieu, la réunion actuelle des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat aboutirait à un effectif (48 personnes) sans doute inadapté au caractère décisionnel que cette instance devrait jouer.

Aussi, votre commission a-t-elle adopté un **amendement** de son rapporteur afin de prévoir que le bureau est constitué de vingt-deux membres choisis, en **nombre égal**, au sein du bureau de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat.

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

Mise en place d'une commission ad hoc

Cet article institue une commission dotée de prérogatives identiques à celles des commissions d'enquête.

En effet, l'institution d'une commission permettrait de mener le travail nécessaire afin d'éclairer la Haute Cour dans son ensemble. Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur afin d'expliciter ce rôle en rappelant que la commission est chargée de recueillir toute information utile à l'accomplissement de la mission de la Haute Cour.

Le rapport Avril proposait que cette commission soit composée des 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 les membres et désigne son rapporteur. Cette composition appelle des remarques comparables à celles déjà formulées pour le bureau de la Haute Cour. D'une part, le nombre de vice-présidents au Sénat (8) dépasse celui retenu à l'Assemblée nationale (6). D'autre part, un effectif trop important ne serait pas compatible avec la vocation assignée à la commission.

Aussi votre commission a-t-elle adopté un **amendement** de son rapporteur afin de prévoir que la commission se compose de douze membres élus pour moitié par l'Assemblée nationale et par le Sénat selon la **représentation proportionnelle des groupes** au sein de chaque assemblée. A l'initiative de M. Alain Richard, votre commission a également précisé que la répartition des sièges au sein de cette commission se ferait **au plus fort reste**. Il n'apparaît pas indispensable, par ailleurs, que les membres de la commission soient issus du bureau de chacune des assemblées.

Afin d'accomplir sa mission, comme le recommandait le rapport Avril, la commission disposerait des pouvoirs d'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. Ces prérogatives sont de deux sortes.

D'abord, le rapporteur de la commission d'enquête peut exercer sa mission sur pièce et sur place.

Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent lui être fournis. Il peut obtenir tout document de service *« à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs »*.

Ensuite, une commission d'enquête peut entendre toute personne qui est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée.

La proposition de loi organique prévoit que le Président de la République pourra 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.

Contrairement à la proposition de loi organique, le projet de loi organique réserve au chef de l'Etat le droit d'être entendu, s'il le souhaite, par la commission. Néanmoins, priver la commission de toute initiative sur ce point ne semble pas compatible avec la mission qui lui est fixée de recueillir les éléments nécessaires pour éclairer l'assemblée.

Toutefois, la rédaction retenue par la proposition de loi ménage les prérogatives du Chef de l'Etat : si la commission peut demander à entendre le Chef de l'Etat, il est loisible à celui-ci de refuser de se présenter devant cette instance.

La commission dispose d'un délai de **quinze jours** pour conduire ses travaux.

Votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a précisé par un **amendement** que ce délai courrait à compter de l'adoption de la proposition de résolution.

Dans cet intervalle, le rapporteur désigné par la commission devrait établir un rapport écrit soumis à l'approbation de la commission. Après cette approbation, il serait communiqué à la Haute-Cour.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

Article 5

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, le présent article se borne à fixer, d'une part, les principes indispensables à la garantie des droits du Chef de l'Etat et, d'autre part, à rappeler certaines des dispositions contenues dans l'article 62 de la Constitution.

- *Les garanties procédurales*

Ces garanties sont au nombre de trois :

- la **publicité des débats** ;

- le droit d'intervention réservé exclusivement au Président de la République et à son conseil, au Gouvernement et aux membres de la Haute Cour. Cette configuration permet de garder au débat une dimension purement politique. Il s'agit en effet d'apprécier si le président de la République est en mesure de poursuivre son mandat sans porter atteinte à la dignité de sa fonction ;

- la parole donnée, avant la clôture des débats, au Chef de l'Etat et à son conseil. Votre commission a jugé utile d'indiquer, en adoptant un **amendement** de son rapporteur, qu'il s'agissait là d'une faculté laissée à l'initiative du Chef de l'Etat.

- *Le rappel des dispositions constitutionnelles*

Le dernier alinéa de l'article 5 reprend les dispositions figurant à l'article 68 :

- 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 d'effet immédiat.

Votre commission a adopté un **amendement** afin de supprimer ces mentions qu'il n'est pas nécessaire de rappeler ici. De même, elle a supprimé par un **amendement** la disposition, redondante avec l'article 3, selon laquelle le bureau de la Haute Cour fixe les conditions de déroulement du débat et du vote.

Par ailleurs, la proposition de loi organique précise utilement que le **délai d'un mois** assigné à la Haute Cour par l'article 68 pour statuer court à compter de l'adoption par les deux assemblées de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour.

Le texte de la proposition de loi organique n'indique pas, en revanche, les effets attachés au dépassement de délai. Dans cette hypothèse, un **amendement** de votre rapporteur adopté par votre commission a prévu que la **Haute Cour serait dessaisie**.

La destitution, si elle était prononcée, entraînerait la **vacance** de la présidence de la République dans les conditions prévues par l'article 7 de la Constitution. En cas de vacance, les fonctions du Président de la République sont provisoirement exercées par le Président du Sénat ou, si celui-ci est empêché, par le Gouvernement. Pendant la période d'intérim, aucune procédure de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale (articles 49 et 50) ni aucune révision constitutionnelle ne peuvent être mises en œuvre.

Le scrutin présidentiel doit avoir lieu, sauf cas de force majeure constatée par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance. Ce délai devrait courir à compter du jour où la Haute Cour s'est prononcée, sa décision étant d'effet immédiat.

Votre commission a adopté l'article 5 **ainsi modifié**.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi organique ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

Mardi 8 novembre 2011

- Présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président -

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'article 68 de la Constitution, relatif à la destitution du Président de la République, prévoit dans son dernier alinéa qu'une loi organique en détermine les modalités d'application : c'est l'objet de la présente proposition de loi. Le statut juridictionnel du chef de l'Etat est régi par les articles 67 et 68 de la Constitution. L'article 67 pose en principes l'immunité et l'inviolabilité du Président de la République pendant l'exercice de ses fonctions : il ne peut être ni interrogé, même comme témoin, ni poursuivi devant aucune juridiction. On a souvent souligné le déséquilibre que cela occasionne, puisque le chef de l'Etat peut être à l'origine de poursuites. Mais surtout, le périmètre de l'inviolabilité est encore mal défini : s'il est légitime de protéger le Président de la République au cours de son mandat contre toute procédure dilatoire ou animée par des intérêts politiques, cette protection doit-elle s'étendre à ses collaborateurs ? La cour d'appel de Paris vient de décider qu'un ancien chef de cabinet du Président qui n'avait pas respecté le code des marchés publics était couvert par l'article 67 ; il y aura sans doute un pourvoi en cassation. Pour quelles raisons le droit commun ne s'appliquerait-il pas aux collaborateurs du chef de l'Etat ?

Quant à l'article 68, il dispose que « le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour. » Cet article résulte de la loi constitutionnelle du 23 février 2007. Or, depuis quatre ans et neuf mois, la loi organique qu'il prévoit n'a toujours pas été promulguée. MM. Patriat et Badinter ont voulu y remédier en déposant une proposition de loi qui a déjà été examinée en commission et en séance, puis renvoyée en commission. Le groupe socialiste a décidé de demander sa réinscription à l'ordre du jour. M. Hyest, dans son précédent rapport, indiquait que si le Gouvernement tardait trop à déposer un projet de loi organique, la commission réexaminerait la proposition de nos collègues ; mais on annonçait le dépôt imminent d'un texte gouvernemental. Nous en disposons effectivement depuis un an, mais il n'a toujours pas été inscrit à l'ordre du jour : il est temps de réagir.

En rédigeant mes amendements, je me suis inspiré des propos de M. Hyest en 2010 : il ne fallait pas répéter dans la loi organique ce que la Constitution disait déjà ; il fallait attendre le projet gouvernemental pour comparer les deux textes. J'ai donc cherché à éviter toute redondance et à retenir le meilleur de chaque texte.

M. Jean-Jacques Hyest. – Comme je le disais en effet dans mon rapport, une loi organique ne doit pas seulement être conforme à la

Constitution, elle doit éviter de la répéter. Je préconisais aussi d'attendre le dépôt du projet du Gouvernement. Avec grand retard, celui-ci doit finalement être examiné par l'Assemblée nationale dans les prochaines semaines. Comment pourrions-nous donc voter de notre côté une proposition de loi organique ? C'est une méthode absurde. Nous devrions attendre la transmission du texte gouvernemental, quitte à y joindre celui de nos collègues. Dans ces conditions, je ne participerai pas au débat.

M. Jean-Pierre Michel, président. – Nous vous regretterons.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Nous ne partageons pas cette philosophie générale de la responsabilité du chef de l'Etat, comme nous l'avons dit lors de la révision constitutionnelle : il devrait être responsable comme tout citoyen pour les actes commis en dehors de ses fonctions. Nous avons malgré tout déposé un amendement afin que chaque groupe politique puisse lancer la procédure de destitution, plutôt qu'un certain nombre de députés ou de sénateurs.

M. François Zocchetto. – Peu de tâches plus solennelles que celle-ci incombent à notre commission des lois. Il est indispensable d'adopter une loi organique pour rendre applicable la procédure de destitution du Président de la République : souhaitons qu'elle se serve pas trop souvent, mais sait-on jamais... Cependant, on ne peut légiférer sur pareil sujet dans la confusion. Le Gouvernement a beaucoup tardé, mais à la demande des parlementaires et en particulier de la commission des lois du Sénat, il a fini par déposer un texte qui sera bientôt examiné par l'Assemblée nationale. La procédure normale, surtout pour une loi organique, veut que nous attendions la transmission du projet gouvernemental, et que nous l'amendions éventuellement à la lumière des travaux de nos collègues. Mais évitons un télescopage ! Si nous votons cette proposition de loi, qu'allons-nous faire du texte transmis par l'Assemblée nationale ?

M. Gaëtan Gorce. – C'est précisément pour répondre aux observations de MM. Hyst et Zocchetto que nous avons demandé la réinscription de ce texte à l'ordre du jour. Il n'est pas anormal que le Sénat exerce ses responsabilités, sur un sujet où nous sommes tous d'accord. L'article 68 de la Constitution résulte d'une révision de février 2007, mais ce n'est qu'en décembre 2010 que le Gouvernement a déposé son projet de loi organique qui, à quelques semaines de l'interruption des travaux parlementaires, n'a toujours pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Le moment nous semble particulièrement bien choisi, puisque personne ne peut prévoir le résultat de l'élection présidentielle de mai prochain, et que l'on ne sait donc pas à qui la nouvelle procédure de destitution sera éventuellement applicable. Loin de vouloir imposer notre point de vue, nous cherchons à rapprocher notre texte de celui du Gouvernement. L'examen de notre proposition fera gagner du temps. Les arguments procéduraux de nos collègues sont peut-être recevables en eux-mêmes, mais ils ne peuvent être acceptés étant donné les contraintes de calendrier.

Je m'interroge sur un point. Les règles relatives aux modalités de financement et au plafond de dépenses des campagnes électorales s'appliquent, comme à tout autre, au Président de la République élu, mais quel moyen y aurait-il de sanctionner un éventuel manquement ? L'annulation de l'élection et l'infliction d'une peine d'inéligibilité sont inenvisageables. Peut-on considérer que la procédure de l'article 68 s'appliquerait ?

M. Pierre-Yves Collombat. – L'article 67, reflet d'une conception très particulière de la démocratie, s'applique, l'article 68, qui était destiné à faire avaler la pilule, toujours pas. Je ne vois pas pourquoi nous n'examinerions pas cette proposition de loi organique qui comble une lacune. Quant aux litiges relatifs aux comptes de campagne, c'est le Conseil constitutionnel qui en juge ...

M. Hugues Portelli. – Il est inadmissible que le projet de loi organique mettant en application l'article 68, déjà prêt en 2007 – je l'ai vu –, n'ait toujours pas été voté. Mais il a enfin été déposé, examiné en commission, et il doit être inscrit à l'ordre du jour incessamment : le rapporteur pour l'Assemblée nationale me l'a assuré cette semaine. Examiner en même temps cette proposition de loi organique, c'est perdre son temps. Qui peut d'ailleurs imaginer la voir inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ?

Si nous avons attendu aussi longtemps, c'est que l'on craignait que la nouvelle procédure puisse servir contre l'actuel Président. De la même façon, on avait attendu jusqu'à la veille de l'élection présidentielle de 2007 pour revoir le régime de responsabilité pénale et politique du chef de l'Etat, alors que la commission Avril avait rendu ses conclusions en 2002.

Je rappelle à M. Gorce que la procédure de destitution prévue à l'article 68 n'a aucun caractère juridictionnel. La précédente procédure de jugement devant la Haute cour de justice, composée de parlementaires, était contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit le droit à un procès équitable.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – J'ai bien entendu l'objection de Mme Borvo Cohen-Seat. Mais l'article 68 figure désormais dans la Constitution, et il nous revient d'adopter une loi organique qui le rende applicable.

A tous les autres intervenants, je ferai d'abord valoir qu'il n'y a pas de hiérarchie entre projets et propositions de loi. Il n'y a donc aucune raison d'écarter la proposition de loi organique de nos collègues sous prétexte qu'un projet – postérieur - a été déposé à l'Assemblée nationale.

M. Jean-Jacques Hyest. – Nous voilà réduits à bégayer !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – M. Ollier dit que le Gouvernement s'efforcera d'inscrire le texte à l'ordre du jour de l'Assemblée en janvier ou février : vu le calendrier parlementaire, il y a de fortes chances qu'il passe à la trappe. Notre initiative aidera donc le Gouvernement à faire passer cette réforme dans les meilleurs délais !

Lors de la précédente discussion de ce texte, M. Hyest avait souhaité disposer au plus vite du projet gouvernemental afin que la discussion en fût enrichie.

M. Jean-Jacques Hyest. – Je n’ai jamais dit cela : j’ai dit que le projet de loi organique serait enrichi par la proposition de nos collègues.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Quoiqu’il en soit, j’ai voulu conserver la substantifique moelle de chaque texte.

Examen des amendements

Article 1er

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L’article 1er prévoit que la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute cour doit être déposée par soixante députés ou soixante sénateurs. Le projet gouvernemental, en revanche, fixe un seuil d’un dixième des membres de l’une ou l’autre assemblée. Cette formule est plus favorable à l’expression des droits du Parlement, et je propose par mon amendement n° 2 de nous y rallier.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – D’après notre amendement n° 1, un groupe politique pourrait aussi déposer une proposition de résolution.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je préfère fixer un seuil numérique. Si chaque groupe pouvait être à l’initiative de la procédure, nous ne serions pas à l’abri de manœuvres politiques.

M. Pierre-Yves Collombat. – Politiciennes !

L’amendement n° 2 est adopté.

L’amendement n° 1 devient sans objet.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L’amendement n° 3 est rédactionnel.

L’amendement n° 3 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Mon amendement n° 4 s’inspire d’une recommandation de la commission Avril : qu’un parlementaire ne puisse être signataire que d’une seule proposition de réunion de la Haute cour pendant un même mandat.

L’amendement n° 4 est adopté.

L’article 1er est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Mon amendement n° 5 précise à partir de quand court le délai dont dispose l’assemblée devant laquelle la proposition de résolution a été déposée pour l’examiner.

L’amendement n° 5 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Sur les modalités d'examen de la proposition de résolution par la seconde assemblée, mon amendement n° 9 reprend les termes du projet de loi organique.

L'amendement n° 9 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Mon amendement n° 6 supprime des dispositions figurant déjà à l'article 68 de la Constitution.

L'amendement n° 6 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – La procédure d'adoption d'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute cour est enfermée dans des délais contraints. Elle obéit d'ailleurs à une autre logique que la procédure législative. Il ne serait pas opportun de laisser la navette se poursuivre par une deuxième lecture dans chaque assemblée. Mon amendement n° 7 prévoit donc que la proposition ne peut être amendée.

M. Alain Richard . – Une proposition de résolution aurait une portée très solennelle, puisqu'il s'agirait en somme de la motivation de la destitution du chef de l'Etat. Il ne me paraît pas déraisonnable d'autoriser le dialogue entre les deux assemblées.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – J'avais repris une disposition du projet gouvernemental, car il ne serait pas bon que le débat sur une proposition de résolution s'éternisât. Mais je suis sensible à l'argument de M. Richard : il faut préserver les droits du Parlement. Je retire donc l'amendement. Nous pourrions en rediscuter à l'occasion du débat en séance.

M. Jean-Pierre Michel, président. – Un acte d'accusation rédigé par voie d'amendements parlementaires... C'est un retour à la Quatrième République !

M. Alain Richard. – C'est la Constitution...

L'amendement n° 7 est retiré.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Sur la composition du bureau de la Haute cour, ni la proposition, ni le projet de loi organique ne me paraissent satisfaisants. La première prévoit que le bureau est constitué de la réunion des bureaux des deux assemblées, ce qui le rendrait pléthorique et assurerait au Sénat une représentation plus importante que celle de l'Assemblée nationale. Je propose donc, par l'amendement n° 8, que le bureau soit composé de vingt-deux membres, onze députés et onze sénateurs, désignés au sein du bureau de chaque chambre.

M. Jean-Pierre Michel, président. – J'attire votre attention sur le fait que le bureau n'est pas la commission d'instruction.

M. Christian Cointat. – Il serait préférable de s'en tenir aux bureaux existants, sans se mêler de parité. Sinon, on aura la tentation de représenter les deux assemblées au prorata du nombre de leurs membres.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Il est bon que les deux assemblées soient également représentées, et que le bureau ne soit pas pléthorique. Je maintiens donc l'amendement.

L'amendement n° 8 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement n° 10 précise le rôle de la commission.

L'amendement n° 10 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – La commission aura une fonction éminente, puisqu'elle sera chargée d'examiner la demande de destitution, en quelque sorte comme un juge d'instruction.

M. Jean-Jacques Hyest. – La procédure n'est pas juridictionnelle.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Certes. Mais le projet gouvernemental comme la proposition de nos collègues prévoient bizarrement que les membres de la commission sont choisis au sein du bureau de la Haute cour, parmi les vice-présidents de l'une ou l'autre assemblée. Je préconise au contraire par l'amendement n° 12 que la commission soit composée de douze membres, six sénateurs et six députés, élus par chaque assemblée à la proportionnelle, ce qui garantit une représentation pluraliste. Des parlementaires pourront être membres de la commission sans l'être du bureau.

M. Alain Richard. – Les membres de la commission seront-ils élus après chaque renouvellement des assemblées ou pour la circonstance, ce qui nuirait à la sérénité des débats ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Après chaque renouvellement.

M. Christian Favier. – Six membres de chaque assemblée, ce n'est pas assez pour garantir la représentation des petits groupes : cela favoriserait le bipartisme. Chaque groupe devrait au moins compter un élu au sein de la commission.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'approuve la philosophie générale de l'amendement, mais il me semble qu'il crée une distorsion entre les deux assemblées en fonction du nombre de leurs groupes : plus il y aura de groupes, plus il y aura de chances que les plus petits soient éliminés. M. Sueur a voulu que la commission soit la plus représentative possible, mais sa méthode est-elle la bonne ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – J’ai longuement réfléchi à ce problème, mais s’il fallait à la fois que chaque groupe fût représenté et que la représentation fût proportionnelle, la commission serait pléthorique. Il est question d’abaisser à dix membres le seuil de constitution d’un groupe. La commission devrait alors compter au moins 35 sénateurs et 58 députés ! Peut-être devrait-on prévoir que, dans cette commission de douze parlementaires, tous les groupes sont représentés par un membre au moins.

M. Jean-Jacques Hyest. – Les micro-groupes seraient alors surreprésentés !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Ou bien qu’en plus des douze membres élus à la proportionnelle, chaque groupe dispose au moins d’un membre. Je vous suggère de déposer un amendement en séance : la commission se prononcera.

M. Alain Richard. – La proportionnelle au plus fort reste est plus favorable aux petites unités.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Excellente remarque. Je rectifie en ce sens l’amendement.

L’amendement n° 12 rectifié est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L’amendement n° 11 est une précision.

L’amendement n° 11 est adopté.

L’article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je souhaite vous rappeler que, devant la commission, le président « peut » être entendu, de la même façon que la commission « peut » demander à entendre le chef de l’Etat. Ce dernier peut aussi ne pas venir. Il est exclu de l’amener entre deux gendarmes...

M. Jean-Jacques Hyest. – Ah, tout de même...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Son conseil peut l’assister, mais non le remplacer. Devant la Haute Cour, les deux, présents, peuvent reprendre la parole avant la clôture des débats. Tel est l’objet de l’amendement n° 13

M. Jean-Jacques Hyest. – Nous ne sommes plus au stade de la commission ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Non, à celui de la Haute Cour.

M. Jean-Pierre Michel, président. – C’est-à-dire au Congrès. C’est bien la IV^e République !

M. Jean-Jacques Hyest. – Ou la III^e, durant laquelle la Haute Cour a plus fonctionné que sous la IV^e !

L'amendement n° 13 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement n° 14 tend à supprimer des dispositions figurant déjà à l'article 3.

M. Jean-Jacques Hyest. – Je ne le voterai pas mais vous encourage à le faire !

L'amendement n° 14 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement n° 15 est aussi un amendement qu'aurait pu proposer M. Hyest : il supprime cinq phrases reproduites de l'article 68 de la Constitution.

L'amendement n°15 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – La proposition de loi n'indique pas ce qui se passe si la Haute Cour ne se prononce pas dans le délai imparti. L'amendement n°16 tend, dans ce cas, à la dessaisir. C'est un « amendement Fillon », puisque la mesure figure dans le projet de loi.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne le voterai pas. Peut-être faudrait-il faire comme pour les cardinaux ! Gagner du temps, tergiverser, aboutirait à une absence de décision ? C'est inacceptable.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je vous sais attaché comme nous à la République laïque ! Mais l'amendement va dans le sens que vous souhaitez. Il s'agit, comme le prévoit d'ailleurs la Constitution, de ne pas prolonger excessivement une procédure pendant laquelle tout le pays est dans l'expectative.

M. Pierre-Yves Collombat. – Non ! Le président du Sénat est là !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nullement, il reste au Sénat tant que le chef de l'Etat n'est pas destitué. On ne peut demeurer trois ans sans savoir si le président va être destitué ou non.

M. Pierre-Yves Collombat. – Alors il ne faut pas mettre en place un tel dispositif.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Il est nécessaire, mais doit être cadré dans le temps.

L'amendement n° 16 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1er			
Conditions de recevabilité			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SUEUR, rapporteur	2	Condition de dépôt de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour	Adopté
Mme BORVO COHEN-SEAT	1	Condition de dépôt de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour	Tombe
M. SUEUR, rapporteur	3	Rédactionnel	Adopté
M. SUEUR, rapporteur	4	Condition de dépôt de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour	Adopté
Article 2			
Procédure d'examen de la proposition de résolution			
M. SUEUR, rapporteur	5	Précision	Adopté
M. SUEUR, rapporteur	9	Précision	Adopté
M. SUEUR, rapporteur	6	Suppression de dispositions redondantes	Adopté
M. SUEUR, rapporteur	7	Interdiction d'amendement	Retiré
Article 3			
Présidence et bureau de la Haute Cour			
M. SUEUR, rapporteur	8	Composition du bureau	Adopté
Article 4			
Mise en place d'une commission ad hoc			
M. SUEUR, rapporteur	10	Précision	Adopté
M. SUEUR, rapporteur	12	Composition de la commission	Adopté avec modification
M. SUEUR, rapporteur	11	Précision	Adopté
Article 5			
Organisation des débats devant la Haute Cour			
M. SUEUR, rapporteur	13	Précision	Adopté
M. SUEUR, rapporteur	14	Suppression de dispositions redondantes	Adopté
M. SUEUR, rapporteur	15	Suppression de dispositions redondantes	Adopté
M. SUEUR, rapporteur	16	Précision	Adopté

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
	<p data-bbox="587 506 1007 595" style="text-align: center;">Proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution</p> <p data-bbox="743 663 850 689" style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="576 725 1018 846">Une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour peut être déposée par soixante députés ou soixante sénateurs.</p> <p data-bbox="576 913 1018 1003">La proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour est motivée.</p> <p data-bbox="743 1249 850 1276" style="text-align: center;">Article 2</p> <p data-bbox="576 1312 1018 1496">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.</p> <p data-bbox="576 1532 1018 1680">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.</p> <p data-bbox="576 1738 1018 1921">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.</p> <p data-bbox="576 2047 1018 2105">Le vote des assemblées sur la proposition de résolution tendant à la</p>	<p data-bbox="1045 506 1465 595" style="text-align: center;">Proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution</p> <p data-bbox="1201 663 1308 689" style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="1034 725 1476 873">Une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour <u>doit être signée par au moins un dixième des membres de l'assemblée devant laquelle elle est déposée.</u></p> <p data-bbox="1110 913 1289 940" style="text-align: center;"><u>Elle est motivée.</u></p> <p data-bbox="1034 1039 1476 1187"><u>Un député ou un sénateur ne peut être signataire de plus d'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour au cours du même mandat présidentiel.</u></p> <p data-bbox="1201 1249 1308 1276" style="text-align: center;">Article 2</p> <p data-bbox="1110 1312 1401 1344" style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p data-bbox="1034 1532 1476 1715">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 <u>à compter du dépôt de cette proposition.</u></p> <p data-bbox="1034 1751 1476 2016">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. <u>Elle est inscrite de droit à son ordre du jour, au plus tard le treizième jour suivant cette transmission. Le vote intervient de droit, au plus tard, le quinzième jour.</u></p> <p data-bbox="1034 2047 1476 2105">Le vote des assemblées sur la proposition de résolution tendant à la</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
Constitution du 4 octobre 1958	<p>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.</p>	<p>réunion de la Haute Cour fait l'objet d'un scrutin public.</p>
<p><i>Art. 68.</i> — 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.</p>	<p>Le rejet de la proposition de résolution par l'une des deux assemblées met un terme à la procédure.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>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.</p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
<p>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.</p>	<p>Le président de l'Assemblée nationale préside la Haute Cour.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>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</p>	<p>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.</p>	<p>En cas de saisine de la Haute Cour, le bureau de celle-ci se réunit aussitôt. Il est composé <u>de vingt-deux membres désignés, en leur sein et en nombre égal, par le bureau de l'Assemblée nationale et par celui</u> du Sénat. Son président est celui de la Haute Cour.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>Ses décisions s'appliquent de plein droit et ne sont susceptibles d'aucun recours.</p>	<p>Ses décisions s'appliquent de plein droit et ne sont susceptibles d'aucun recours.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>la Haute Cour ou à la destitution.</p> <p>Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article.</p>		
	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
	<p>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.</p>	<p>En cas de saisine de la Haute Cour, il est institué une commission <u>chargée de recueillir toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission par la Haute Cour. La commission comprend douze membres élus, selon la représentation proportionnelle au plus fort reste des groupes, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement total ou partiel de ces assemblées.</u> Elle élit parmi ses membres son président et désigne un rapporteur.</p>
	<p>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.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>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.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>La commission dispose d'un délai de quinze jours pour mener à bien ses travaux.</p>	<p>La commission dispose d'un délai de quinze jours <u>à compter de l'adoption de la résolution</u> pour mener à bien ses travaux.</p>
	<p>Article 5</p>	<p>Article 5</p>
	<p>Les débats de la Haute Cour sont publics.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>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.</p>	<p>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 <u>peuvent reprendre la parole</u> en dernier avant la clôture des débats.</p>
	<p>Les conditions de déroulement du débat et du vote sont fixées par le bureau de la Haute Cour.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>

Texte en vigueur

—

Texte de la proposition de loi organique

—

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.~~

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—

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.

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