

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

Sénat – mardi 15 novembre 2011

Monsieur le président,

Monsieur le président de la Commission des lois et rapporteur (Jean-Pierre Sueur),
Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner la proposition de loi organique de Monsieur Patriat portant application de l'article 68 de la Constitution. Cet article, issu de la révision constitutionnelle du 23 février 2007, institue, comme vous le savez, une procédure de destitution du Président de la République « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ».

Selon la Constitution, le Président de la République « assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. » Il assure ainsi, dans la V^e République, la plus haute fonction du pouvoir exécutif ; il est, pour reprendre une expression bien connue mais très juste, la clé de voûte de notre système institutionnel.

A ce titre, le chef de l'Etat bénéficie d'une double protection. L'irresponsabilité, d'abord, en vertu de laquelle il n'a pas à répondre des actes accomplis en sa qualité de Président de la République ; ce principe est, je le rappelle, commun à la plupart des démocraties contemporaines. Et l'inviolabilité qui, pendant la durée de son mandat, le protège des poursuites judiciaires, de tout acte d'enquête et bien sûr de toute mesure privative ou restrictive de liberté. L'inviolabilité, que votre rapporteur a justement qualifiée d'immunité de procédure, est absolue mais temporaire ; l'irresponsabilité est définitive mais limitée dans son champ.

C'est parce qu'il est le représentant de la Nation et qu'il participe directement à l'exercice de la souveraineté que le Président de la République bénéficie des immunités qui s'attachent à cette qualité. Il doit en effet pouvoir exercer le mandat dont il est investi en toute indépendance et en dehors de toute pression ou

intimidation qui l'empêcheraient de mener à bien sa mission. Pour reprendre les termes du rapport de la commission présidée par M. le professeur Pierre Avril : « *tout président détient un mandat de représentation nationale, garantit la continuité de l'État et s'inscrit dans la séparation des pouvoirs. À ce triple titre, sa fonction doit être protégée contre ce qui pourrait abusivement l'atteindre, de bonne ou de mauvaise foi* ».

Entendons-nous bien : ces immunités sont attachées à la fonction et non pas à la personne du Président de la République. C'est ainsi que les éventuelles procédures judiciaires de droit commun ne sont que suspendues le temps de son mandat ; elles reprennent dès lors que cesse la fonction présidentielle.

Suivant, là encore, les recommandations de la commission présidée par Monsieur le professeur Avril, le constituant a cependant souhaité assortir ce régime protecteur d'un dispositif dit de sauvegarde, ou de « soupape », permettant que soit mise en cause la responsabilité du Président de la République dans l'hypothèse absolument exceptionnelle où il aurait manqué à ses devoirs de manière tellement grave et manifeste qu'il se rendrait, par là-même, indigne de poursuivre l'exercice du mandat que lui a pourtant confié le peuple français.

C'est à la faveur de cette conception qu'à la notion quelque peu surannée, et il est vrai un peu obscure, de « haute trahison », a été substituée, comme critère de saisine de la Haute Cour, celle du « manquement manifestement incompatible avec l'exercice du mandat ».

C'est au Parlement constitué en Haute Cour que l'article 68, qui est donc le pendant de l'article 67, confie le pouvoir de mettre en œuvre la procédure de destitution. C'est là un choix cohérent dès lors que l'objet de cette procédure n'est en aucun cas de mettre en cause pénalement le chef de l'Etat, même si la destitution peut, dans un second temps, permettre l'engagement de poursuites pénales dans les conditions redevenues de droit commun. Son objet est strictement politique, au sens le plus noble qui soit : il s'agit de se prononcer sur la dignité du titulaire de la fonction à exercer celle-ci, et seule la représentation nationale pouvait légitimement interrompre un mandat directement confié par le peuple à la personne du chef de l'Etat.

Le dernier alinéa de l'article 68 de la Constitution renvoie à une loi organique la fixation de ses modalités d'application, qu'il s'agisse des conditions de recevabilité des résolutions tendant à la réunion de la Haute Cour, des modalités d'examen de ces propositions ou encore du déroulement des débats devant la Haute Cour.

Tel est l'objet du texte proposé par M. Patriat, qui a déjà fait l'objet d'une discussion au sein de cette assemblée. Elle avait alors été renvoyée en commission, au motif que le Gouvernement allait présenter un projet de loi organique. C'est ce qu'il a fait le 22 décembre 2010 en adoptant un texte en conseil des ministres et en le déposant sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Je constate aujourd'hui votre impatience à débattre de ces sujets. Mais le Gouvernement, dont grâce au soutien de sa majorité parlementaire l'action et le bilan ne sont pas minces en matière constitutionnelle et organique – songeons à la QPC, au Défenseur des droits, à la saisine du CSM par les justiciables, à la modernisation du travail parlementaire, à l'institution d'un nouveau mode de contrôle sur les nominations du Président de la République – se devait de prendre le temps de la réflexion sur un sujet qui, vous en conviendrez avec moi, n'était pas le plus évidemment urgent et qui soulève des questions fort délicates. Vous l'aviez d'ailleurs relevé au sein de votre Haute assemblée, particulièrement les auteurs de la proposition de loi : les dispositions organiques qui découlent de l'article 68 de la Constitution ne relèvent pas seulement de mécanismes procéduraux ; elles mettent en jeu des équilibres institutionnels justifiant une réflexion approfondie.

Par ailleurs vous n'êtes pas sans savoir que la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui s'est saisie de ce projet de loi, l'examinera lors de sa réunion de demain matin ; son rapporteur, Monsieur Philippe HOUILLON présentera son rapport à cette occasion.

En outre, je peux vous confirmer ce que vous savez parfaitement, à savoir qu'ainsi que l'avait très officiellement indiqué le Premier ministre à l'issue du conseil des ministres du 5 octobre dernier, le texte sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dans le courant du mois de janvier et même, si c'est possible, dès le mois de décembre.

C'est la raison pour laquelle vous comprendrez que j'invite les sénateurs à adopter la motion conjointe des groupes UMP et UCR tendant à poser la question préalable. Il serait, en effet, tout à fait inopportun que deux textes portant sur le même sujet suivent une sorte de navette parlementaire croisée et j'ai la faiblesse de penser que nous pouvons nous accorder sur l'idée que le texte présenté par le Gouvernement, portant sur un sujet aussi important et touchant au cœur de fonctionnement de nos institutions, doit servir de support aux débats parlementaires.

Je vous remercie.