

Décision n° 2014-703 DC du 19 novembre 2014

Loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 22 octobre 2014, par le Premier ministre, en application des articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution.

Le projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution a été délibéré en conseil des ministres et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2010. Le projet a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 janvier 2012. Puis, le Sénat l'a adopté en des termes conformes le 21 octobre 2014.

Dans sa décision n° 2014-703 DC du 19 novembre 2014, le Conseil constitutionnel a tout d'abord examiné si la loi organique avait été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par la Constitution. Il a simplement relevé que les exigences procédurales résultant des trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution ont été respectées.

Le Conseil constitutionnel a censuré quatre dispositions de cette loi organique : le troisième alinéa de l'article 1^{er}, relatif à la limitation pour chaque membre du Parlement de la possibilité de signer une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour à une seule fois par mandat présidentiel ; les mots du deuxième alinéa de l'article 7 qui prévoyaient la participation du Premier ministre aux débats devant la Haute Cour ; les mots de la première phrase du troisième alinéa de l'article 7 renvoyant au Bureau de la Haute Cour le soin de fixer les conditions dans lesquelles le temps de parole est limité devant la Haute Cour et le cinquième alinéa de ce même article 7 relatif à la limitation de la durée des débats devant la Haute Cour.

Il a déclaré le surplus de cette loi organique conforme à la Constitution, tout en formulant des réserves d'interprétation sur les articles 5, 6 et 7 :

– la Haute Cour devra adopter un règlement, lequel sera soumis au contrôle du Conseil constitutionnel en application de l'article 61 de la Constitution, pour fixer en particulier les règles relatives aux débats devant la Haute Cour (réserves d'interprétation des cons. 25 et 41) ;

– le Président de la République ne pourra faire l'objet de mesures de contrainte (réserves d'interprétation du cons. 33).

I. – Le fondement de la loi organique : l'article 68 de la Constitution

Sous la III^{ème} République, la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics traitait de la responsabilité pénale du Président de la République en son article 6. Celui-ci disposait « *Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison* ». D'autre part, l'article 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat prévoyait que celui-ci « *peut-être constitué en Cour de justice pour juger (...) le Président de la République* ». Ce jugement devait être précédé par une mise en accusation par la Chambre des députés.

Sous la IV^{ème} République, l'article 42 de la Constitution du 27 octobre 1946 disposait « *Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.*

« *Il peut être mis en accusation par l'Assemblée nationale et renvoyé devant la Haute Cour de justice dans les conditions prévues à l'article 57 ci-dessous.* ». Cette Haute Cour de justice était composée de deux tiers de députés et d'un tiers de personnes choisies en dehors de l'Assemblée.

Les articles 67 et 68 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans leur version initiale, reprenaient souvent mot pour mot les dispositions en vigueur sous la III^{ème} et la IV^{ème} Républiques, de sorte que, selon le rapport de la commission de réflexion présidée par Pierre Avril en 2002, il existait « *une tradition républicaine en la matière* ».

L'article 67 disposait : « *Il est institué une Haute Cour de justice.*

« *Elle est composée de membres élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées. Elle élit son Président parmi ses membres.*

« *Une loi organique fixe la composition de la Haute Cour, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle.* ».

L'article 68 disposait en son premier alinéa (son second concernant les membres du Gouvernement) : « *Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. 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 les composant ; il est jugé par la Haute Cour de justice.* ».

La révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 a abrogé le second alinéa de l'article 68 de la Constitution pour insérer dans cette dernière un nouveau titre :

« *De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement* », comportant les articles 68-1 et 68-2.

Le premier alinéa de l'article 68 de la Constitution relatif au chef de l'État, inchangé lors de cette révision constitutionnelle de 1993, a donné lieu à deux interprétations.

Dans sa décision n° 99-408 DC du 22 janvier 1999, le Conseil constitutionnel a jugé que le statut de la Cour pénale internationale contredisait l'article 68 puisqu'il permettait de poursuivre le Président de la République pour des faits commis dans l'exercice de ses fonctions autres que la haute trahison et de le faire juger par une autre juridiction que la Haute Cour de justice. Le Conseil a, pour aboutir à cette conclusion, préalablement analysé l'article 68 de la Constitution et jugé : « *Considérant qu'il résulte de l'article 68 de la Constitution que le Président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité ; qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de justice, selon les modalités fixées par le même article* ». ¹

Dans son arrêt *Breisacher* du 10 octobre 2001, la Cour de cassation a, pour sa part, jugé (chambre criminelle, 01-84-922) : « *Attendu que, rapproché de l'article 3 et du titre II de la Constitution, l'article 68 doit être interprété en ce sens qu'étant élu directement par le peuple pour assurer, notamment, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État, le Président de la République ne peut, pendant la durée de son mandat, être entendu comme témoin assisté, ni être mis en examen, cité ou renvoyé pour une infraction quelconque devant une juridiction pénale de droit commun ; qu'il n'est pas davantage soumis à l'obligation de comparaître en tant que témoin prévue par l'article 101 du Code de procédure pénale, dès lors que cette obligation est assortie par l'article 109 dudit Code d'une mesure de contrainte par la force publique et qu'elle est pénalement sanctionnée ;*

« *Que, la Haute Cour de justice n'étant compétente que pour connaître des actes de haute trahison du Président de la République commis dans l'exercice de ses fonctions, les poursuites pour tous les autres actes devant les juridictions pénales de droit commun ne peuvent être exercées pendant la durée du mandat présidentiel, la prescription de l'action publique étant alors suspendue* ».

Ainsi, les interprétations de l'article 68 de la Constitution du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation divergeaient en ce que la décision du

¹ Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, cons. 16.

Conseil constitutionnel laissait entendre que les faits commis par le Président avant son élection entraient dans la compétence de la Haute cour de justice pendant la durée du mandat alors que la Cour de cassation a estimé que, pour ces faits, l'action publique devant les juridictions répressives de droit commun était suspendue pendant toute la durée du mandat. Ces deux décisions aboutissaient à un résultat partiellement commun en ce qu'elles affirmaient l'impossibilité que le Président de la République soit poursuivi de quelque manière que ce fût devant une juridiction pénale de droit commun pendant l'accomplissement de son mandat.

À la suite de sa réélection à la Présidence de la République, le Président Jacques Chirac a chargé une Commission présidée par le professeur Pierre Avril de lui faire des propositions sur le statut pénal du chef de l'État. Il était notamment nécessaire de clarifier la situation née des décisions susmentionnées du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation. Comme le relevait le rapport de cette commission : « *Le privilège de juridiction affirmé par le Conseil constitutionnel reconnaît compétence à la Haute Cour de Justice pour connaître de l'ensemble de la responsabilité pénale du Président de la République, tandis que cette compétence est, selon la Cour de cassation, limitée à la haute trahison* ». Le même rapport ajoutait : « *ces dispositions sont à la fois ambiguës dans leur rédaction et inadaptées dans leur esprit* ».

En premier lieu la commission Avril a proposé de reprendre dans la Constitution l'orientation dégagée par la Cour de cassation. Ainsi le chef de l'État bénéficie, pendant la durée de son mandat, d'une inviolabilité le mettant à l'abri d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Il s'agit de protéger la fonction présidentielle contre ce qui pourrait l'atteindre de bonne ou de mauvaise foi. Cette inviolabilité n'est cependant que temporaire et relative alors que l'irresponsabilité pour les actes accomplis dans l'exercice du mandat est permanente et absolue. Les procédures sont suspendues pendant la durée du mandat et reprises à l'expiration de celui-ci sans qu'une forclusion ou une prescription puisse être opposée.

En second lieu, la Commission Avril a attiré l'attention sur la nécessité d'« *éviter de confondre la logique judiciaire et la logique politique* » ainsi « *La commission a voulu rompre avec la mauvaise pratique par laquelle des procédures en réalité politiques tentent de parodier les procédures judiciaires, au besoin en créant des juridictions d'exception* ». Il n'est donc plus question d'un Président « mis en accusation » devant une « Haute Cour de justice ». Il s'agit désormais de permettre à la représentation nationale de décider si le chef de l'État doit le rester et non pas de le condamner pour des infractions qu'il aurait commises. Ainsi, s'il est mis fin au mandat du Président de la République, celui-ci redevient un justiciable comme les autres. Si le manquement qui a

justifié la destitution peut donner lieu à poursuite, notamment pénale, celle-ci s'engage selon les règles de droit commun.

La loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution a repris ces orientations.

D'une part, selon la nouvelle rédaction de l'article 67 de la Constitution :

« Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.

« Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.

« Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions. ».

D'autre part, l'article 68 de la Constitution dispose :

« 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. ».

Il revenait donc au législateur organique d'intervenir afin de permettre l'entrée en vigueur de cette réforme de l'article 68 de la Constitution. Il s'agit du dernier

texte organique qui n'avait pas été adopté par le Parlement pour permettre l'entrée en vigueur d'une disposition résultant d'une révision constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a dans un premier temps analysé les dispositions des articles 67 et 68 de la Constitution et énuméré les normes de constitutionnalité applicables à l'occasion de l'examen de la loi organique prise en application de l'article 68 de la Constitution.

Le Conseil a tout d'abord relevé « *que, sous la seule réserve prévue à l'article 53-2 de la Constitution pour la Cour pénale internationale, le Président de la République n'est responsable devant aucune juridiction des actes accomplis en cette qualité ; que la Haute Cour, instituée à la suite de la suppression de la Haute Cour de justice, ne constitue pas une juridiction chargée de juger le Président de la République pour des infractions commises par lui en cette qualité, mais une assemblée parlementaire compétente pour prononcer sa destitution en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » (cons. 5).

Dès lors que la Haute Cour est une assemblée parlementaire, le Conseil constitutionnel a considéré que lui est applicable l'exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires qu'il dégage notamment du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution (cons. 6)².

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel juge que le principe de la séparation des pouvoirs s'applique à l'égard du Président de la République³. Dès lors, les conditions d'application de l'article 68 de la Constitution se doivent de respecter tant les prérogatives du Président de la République que ce principe et ne sauraient y apporter d'autres atteintes que celles expressément prévues par l'article 68 (cons. 7 et 8).

Le Conseil a alors successivement examiné les différentes dispositions de la loi organique.

² Voir not. les décisions n^{os} 2005-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 5 ; 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 3.

³ Voir les décisions n^{os} 2009-577 DC du 3 mars 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, cons. 13 ; 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B., épouse D. et autres (Secret défense)*, cons. 20 et 2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (II)*, cons. 82.

II. Les dispositions relatives à la décision de réunir la Haute Cour

La demande de réunion de la Haute Cour doit faire l'objet, en vertu de l'article 68 de la Constitution, d'une proposition de réunion adoptée par les deux assemblées. Les articles 1^{er} à 4 de la loi organique sont relatifs à la procédure relative à cette proposition de réunion de la Haute Cour.

A. – La proposition de résolution

L'article 1^{er} de la loi organique soumet la réunion de la Haute Cour à l'adoption d'une proposition de résolution⁴.

Cet article détermine les conditions auxquelles doit répondre une telle proposition de résolution : elle doit être motivée, justifier des motifs susceptibles de caractériser un manquement et être signée par au moins un dixième des membres de l'assemblée devant laquelle elle est déposée (2^e alinéa) ; un député ou un sénateur ne peut être signataire de plus d'une proposition de résolution au cours d'un même mandat présidentiel (3^e alinéa) ; elle doit être communiquée sans délai par le Président de l'assemblée devant laquelle elle a été déposée au Président de la République et au Premier ministre (4^e alinéa) ; elle ne peut être amendée à aucun stade de son examen devant l'une ou l'autre assemblée (5^e alinéa) ; son examen ne peut faire l'objet de plus d'une lecture dans chaque assemblée (6^e alinéa).

La condition tenant à ce qu'une proposition de résolution soit signée par au moins un dixième des membres de l'assemblée devant laquelle elle a été déposée a été jugée conforme à l'article 68 de la Constitution par le Conseil constitutionnel dès lors que cet article ne confère pas aux membres du Parlement un droit individuel à proposer la réunion de la Haute Cour (cons. 11).

En revanche, la condition limitant le droit de chaque membre du Parlement à la signature d'une seule proposition de résolution par mandat présidentiel a été déclarée contraire à la Constitution (cons.12).

Cette orientation figurait dans le rapport « Avril » mais n'avait pas été reprise dans le projet de loi organique présenté par le Gouvernement. Elle a été introduite par un amendement à l'Assemblée nationale. Elle pouvait sembler proche de celle figurant au deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution interdisant à un député d'être signataire de plus de trois motions de censure au

⁴ Cette appellation est habituellement réservée, en droit parlementaire, à des décisions internes à chaque assemblée. Ici, il s'agira d'un acte commun aux deux assemblées, tout comme le sont par exemple les motions tendant à proposer de soumettre un projet de loi portant sur un objet mentionné à l'article 11 de la Constitution à référendum, ou encore les motions tendant à autoriser l'adoption d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89 de la Constitution.

cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Cette limitation a, toutefois, une portée bien plus grande que celle figurant au deuxième alinéa de l'article 49. Elle porte en effet sur les cinq ans d'un mandat présidentiel et non sur une session parlementaire. Elle interdit à un membre du Parlement de soutenir une seconde résolution alors qu'il avait pu soutenir une première initiative, ignorant alors les faits qui allaient justifier la seconde. En outre, elle fait en pratique obstacle à ce qu'une telle proposition de résolution soit soutenue, pour lui donner plus de poids, par une proportion importante des membres d'une assemblée, qui perdrait alors tout droit à faire jouer à nouveau l'article 68 de la Constitution, quelle que soit la gravité des nouveaux faits. Qui plus est, cette interdiction, alors que la faculté constitutionnelle de décider la réunion de la Haute Cour est conférée aux membres du Parlement, et qu'elle est donc directement liée au mandat qu'ils exercent, interdirait à tout parlementaire dont le mandat aurait été renouvelé au cours du mandat présidentiel de proposer la réunion de la Haute Cour au seul motif qu'il aurait signé une telle proposition lors de son précédent mandat. Il en va principalement ainsi pour les sénateurs dont le calendrier des mandats ne concorde pas avec celui du mandat du Président de la République ; il peut en aller de même pour les députés en cas de non concordance des élections présidentielle et législative.

En définitive, le Conseil constitutionnel a déclaré cette limitation contraire à la Constitution, considérant qu'elle « *a apporté aux modalités de mise en œuvre de l'article 68 de la Constitution une restriction d'une ampleur telle qu'elle en méconnaît la portée* » (cons. 12).

Les autres conditions que doit remplir une proposition de résolution, figurant aux quatrième à sixième alinéas de l'article 1^{er} de la loi organique, ne posaient pas de difficultés au regard de la Constitution.

B. – L'examen de la proposition de résolution par l'assemblée devant laquelle elle a été déposée

Les conditions d'examen de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour par l'assemblée devant laquelle elle a été déposée sont régies par l'article 2 de la loi organique.

Cet article distingue deux étapes successives.

Dans un premier temps, le Bureau de cette assemblée est chargé de vérifier si la proposition de résolution est recevable au regard des conditions posées au deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la loi organique. Le Conseil a jugé que, pour pouvoir être mise en discussion, une proposition de résolution doit, d'une part, avoir été communiquée par le président de l'assemblée devant laquelle elle a été déposée et, d'autre part, répondre aux conditions de recevabilité (cons. 14).

Dans un second temps, si la proposition de résolution a été communiquée au Président de la République et si le Bureau constate que les conditions susmentionnées sont satisfaites, la proposition de résolution est envoyée, pour examen, à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles. Le Conseil a considéré que cette commission n'a ni l'obligation d'examiner la proposition de résolution, ni celle de la rejeter ou de l'adopter. En cas de rejet ou d'adoption par cette commission, l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée ne peut intervenir que dans les conditions de droit commun prévues par l'article 48 de la Constitution, l'article 2 de la loi organique n'ayant pas pour effet d'entraîner « *de droit* » cette inscription à l'ordre du jour (cons. 14 et 15).

Le Conseil a, par ailleurs, jugé que l'article 2 conduit à ce que la proposition de résolution devienne caduque en l'absence d'inscription à l'ordre du jour dans un délai de treize jours suivant son éventuelle adoption ou son éventuel rejet par la commission permanente compétente (cons. 15). Une proposition de résolution qui serait ainsi rejetée à une nette majorité en commission pourrait ne pas même être inscrite à l'ordre du jour de la séance publique.

C. – L'examen de la proposition de résolution par la seconde assemblée

Les conditions d'examen de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour par la seconde assemblée sont régies par l'article 3 de la loi organique.

Si la proposition de résolution est adoptée par la première assemblée dans les conditions de majorité qualifiées requises par l'article 68 de la Constitution, l'article 3 prévoit des délais impératifs devant l'autre assemblée : le deuxième alinéa de cet article dispose que la proposition de résolution est inscrite « *de droit* » à l'ordre du jour de cette seconde assemblée au plus tard le treizième jour suivant sa transmission et que le vote de cette assemblée intervient « *de droit* » au plus tard le quinzième jour suivant sa transmission. Le Conseil a relevé que, ce faisant, l'article 3 met en œuvre les dispositions du deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution (cons. 17), qui prévoient que le vote de cette seconde assemblée intervient dans les quinze jours suivant la transmission de la proposition de résolution adoptée par la première assemblée.

Le troisième alinéa de l'article 3 prévoit que, lorsque la clôture de la session fait obstacle à l'inscription à l'ordre du jour et au vote susmentionnés, l'inscription à l'ordre du jour intervient au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante. Cette disposition correspond à l'hypothèse d'une adoption d'une résolution par la première assemblée juste avant la clôture de la session ordinaire du Parlement. Comme l'expliquait le rapporteur à l'Assemblée nationale, la seule autre option, celle de la convocation d'une session extraordinaire, aurait posé de délicates questions constitutionnelles dès lors, d'une part, que

l'article 29 de la Constitution n'ouvre pas aux sénateurs la possibilité de demander la convocation d'une telle session et, d'autre part, que le Président de la République est libre de refuser cette demande en ne signant pas le décret de convocation de la session extraordinaire⁵. Le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'en adoptant ces dispositions, le législateur organique a entendu assurer la conciliation des exigences découlant du deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution et de celles de ses articles 28 et 29* » (cons. 18). Il a donc admis la conformité à la Constitution des dispositions de l'article 3 de la loi organique.

D. – La conséquence du rejet de la proposition de résolution par l'une ou l'autre assemblée

L'article 4 de la loi organique dispose que le rejet de la proposition de résolution par l'une ou l'autre assemblée met un terme à la procédure tendant à la réunion de la Haute Cour. Cet article 4 ne posait pas de difficulté au regard de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a souligné que « *les dispositions de cet article s'appliquent indépendamment des hypothèses visées à l'article 2 qui peuvent aboutir à l'irrecevabilité ou à la caducité de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour* » (cons. 19), notamment si la proposition de résolution examinée par la commission permanente compétente de la première assemblée saisie n'est pas inscrite à l'ordre du jour dans un délai de treize jours suivant cet examen.

III. Les dispositions relatives à la Haute Cour

Les articles 5 à 7 de la loi organique sont relatifs à la Haute Cour, et portent respectivement sur son Bureau, sur la commission instituée en son sein et sur les débats devant la Haute Cour.

A. – Le Bureau de la Haute Cour

L'article 5 de la loi organique définit la composition et les fonctions du Bureau de la Haute Cour. L'article 68 de la Constitution ne prévoit pas l'existence de ce Bureau. C'est donc au titre des « conditions d'application » de cet article que ces dispositions sont prises.

Le Bureau de l'Assemblée nationale comprend 22 membres. Le Bureau du Sénat en comprend 26. Le Bureau du Congrès est le Bureau de l'Assemblée nationale.

⁵ En mars 1960, le Général De Gaulle a refusé de décréter la convocation d'une session extraordinaire, alors qu'une telle demande avait été faite par une majorité de 287 députés.

Le projet de loi organique avait fait le choix de ne pas fixer le nombre de membres du Bureau de la Haute Cour, mais un nombre maximal de 44 membres. L'Assemblée nationale a, outre son Président, fixé ce nombre à 22 membres, soit 11 députés et 11 sénateurs, « *désignés en leur sein et en nombre égal, par le Bureau de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat* ».

Une modification apportée par l'Assemblée nationale a visé à préciser que le Bureau sera composé « *en s'efforçant de reproduire la configuration politique de chaque assemblée* ».

Par ailleurs, il est prévu, au troisième alinéa de l'article 5, que le Bureau de la Haute Cour est présidé par le Président de la Haute Cour. Or, il résulte de l'article 68 de la Constitution que le Président de l'Assemblée nationale est, *ès qualités*, le Président de la Haute Cour.

Le Conseil constitutionnel en a donc déduit « *qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions [de l'article 5 de la loi organique] que le Président de l'Assemblée nationale, qui préside la Haute Cour en vertu de la première phrase du troisième alinéa de l'article 68 de la Constitution, préside également de droit le Bureau de la Haute Cour sans qu'il soit désigné comme l'un des vingt-deux membres de ce Bureau* » (cons. 22).

Il a par ailleurs considéré « *qu'aucune disposition de la Constitution ne s'oppose à ce que la désignation des membres du Bureau de la Haute Cour soit organisée au sein des Bureaux respectifs des deux assemblées du Parlement* » (cons. 23).

Le Conseil a donc déclaré conformes à la Constitution les trois premiers alinéas de l'article 5, relatifs à la composition du Bureau de la Haute Cour.

Le quatrième et dernier alinéa de l'article 5 prévoit que le Bureau « *prend les dispositions nécessaires pour organiser les travaux de la Haute Cour* ».

À ce titre, M. Philippe Houillon, rapporteur à l'Assemblée nationale, rappelait que la commission Avril avait estimé : « *plutôt que d'élaborer un règlement de procédure, il semble préférable de s'en remettre à l'expérience considérable acquise par les bureaux des deux assemblées et d'instituer la réunion de ceux-ci en Bureau de la Haute Cour, ce qui permet de confier à celui-ci le soin de pourvoir à toutes les décisions (convocation de la Haute Cour, organisation du débat, répartition des temps de parole, surveillance du scrutin...) ainsi, le cas échéant, que de régler tout différend* ».

Aucune disposition de la loi organique n'a donc prévu expressément que la Haute Cour se dote d'un règlement. Celui-ci pourrait sembler inutile si la loi

organique comportait toutes les dispositions utiles et si le dernier alinéa de l'article 5 se bornait à renvoyer au Bureau une compétence d'organisation matérielle. En revanche, une telle omission ne saurait conduire à ce que ne figure ni dans la loi organique, ni dans un règlement soumis au contrôle du Conseil constitutionnel en application de l'article 61 de la Constitution⁶, des dispositions générales portant non pas sur des questions matérielles mais sur des règles qui encadrent le déroulement des travaux de la Haute Cour.

Le Conseil constitutionnel, suivant cette analyse, a estimé « *que le respect du principe de la séparation des pouvoirs ainsi que l'exigence de clarté et de sincérité des débats devant la Haute Cour imposent que les règles relatives aux débats devant la Haute Cour qui n'ont pas été prévues par le législateur organique soient fixées par un règlement de la Haute Cour, soumis à l'examen du Conseil constitutionnel en application de l'article 61 de la Constitution* » (cons. 25).

Aussi, le Conseil constitutionnel n'a déclaré conforme à la Constitution le dernier alinéa de l'article 5 de la loi organique que sous une réserve d'interprétation conduisant à ce que cet alinéa se borne à donner compétence au Bureau pour des questions d'organisation matérielle : « *les dispositions du dernier alinéa de l'article 5 de la loi organique, qui sont relatives à la compétence du Bureau de la Haute Cour pour l'organisation des travaux, n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de permettre à ce Bureau de fixer les règles relatives aux débats devant la Haute Cour* » (cons. 25).

B. – La commission chargée de recueillir toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission par la Haute Cour

L'article 6 de la loi organique est relatif à la composition et aux fonctions d'une commission chargée de réunir les informations nécessaires aux travaux de la Haute Cour. Cette commission se substitue à la commission d'instruction placée dans le passé auprès de la Haute Cour de justice.

1. – La composition de la commission

Dans la logique d'une responsabilité politique et non judiciaire, le législateur organique a fait le choix de constituer la commission de six vice-présidents de l'Assemblée nationale et de six vice-présidents du Sénat. Cette composition était proposée par la commission Avril. Elle est très proche de celle du projet de loi initial, qui se bornait toutefois à prévoir un nombre égal de vice-présidents de

⁶ Le Conseil constitutionnel a déjà contrôlé à trois reprises le règlement du Congrès, en considérant qu'un tel règlement était un règlement d'une assemblée au sens et pour l'application de l'article 61 de la Constitution (voir décisions n^{os} 63-24 DC du 20 décembre 1963, 99-415 DC du 28 juin 1999 et 2009-583 DC du 22 juin 2009).

chaque assemblée sans en fixer le nombre. Toutefois, le fait de prévoir expressément dans une disposition organique le nombre de vice-présidents des Bureaux des deux assemblées que doit comprendre cette instance a pour effet de fixer ainsi dans la loi organique, que les règlements des assemblées doivent respecter, un nombre plancher de vice-présidents pour les Bureaux des deux assemblées.

Concernant la composition de cette commission, un doute pouvait exister quant aux modalités de désignation des membres, qui, à l'inverse, des modalités de désignation des membres du Bureau, ne faisaient l'objet d'aucune précision dans la loi organique. En effet, si pour l'Assemblée nationale, les vice-présidents sont au nombre de six, pour le Sénat, leur nombre s'élève actuellement à huit.

Le Conseil constitutionnel s'est contenté de relever que, dans le silence du législateur organique, est laissé aux règlements des assemblées « *le soin de fixer les conditions de désignation des vice-présidents appelés à siéger au sein de la commission, dans le cas où le nombre de vice-présidents d'une assemblée excéderait celui fixé par le premier alinéa de l'article 6 de la loi organique* » (cons. 27).

Dès lors, les dispositions de l'article 6 relatives à la composition de la commission ne font pas obstacle à ce que celle-ci se réunisse dès que la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour aura été adoptée par chacune des assemblées, sans qu'il soit obligatoirement besoin pour cela de réunir ni le Bureau de la Haute Cour ni *a fortiori* la Haute Cour elle-même.

2. – Les pouvoirs de la commission

Cette commission a un rôle important. Elle doit élaborer, dans un délai de quinze jours suivant l'adoption de la résolution tendant à la réunion de la Haute Cour, un rapport qui est distribué aux membres de la Haute Cour et rendu public.

Pour ce faire, elle dispose des pouvoirs reconnus aux commissions d'enquête par les paragraphes II à IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires : contrôle sur pièces et sur place, audition sous serment de toute personne dont la commission juge « *l'audition utile* », demande d'enquêtes à la Cour des comptes.

Du point de vue formel, le renvoi à ces dispositions législatives ordinaires dans la loi organique contrôlée a pour effet de cristalliser la version applicable, comme n'a pas manqué de le relever le Conseil constitutionnel : « *l'ensemble*

des dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui sont rendues applicables à la commission chargée de recueillir toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission par la Haute Cour le sont dans leur rédaction en vigueur à la date de l'adoption définitive de la loi organique » (cons. 30). Dans l'hypothèse où les pouvoirs prévus par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 seraient modifiés par le législateur, cela n'aurait pas d'incidence sur les pouvoirs confiés à la commission de la Haute Cour.

Par ailleurs, le Conseil a jugé que les dispositions des paragraphes II à IV de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 rendues applicables ne comportent aucune disposition inconstitutionnelle.

Le Conseil a toutefois relevé que ne saurait être rendu applicable à la Haute Cour l'avant-dernier alinéa du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance, en vertu duquel : *« L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête »*. En effet, ces dispositions seraient en contradiction avec celles du dernier alinéa de l'article 6 de la loi organique, qui prévoient une publicité obligatoire du rapport de la commission (cons. 31).

3. – L'expression du chef de l'État devant la commission

L'un des apports des travaux de la commission de la Haute Cour va tenir à la possibilité pour le Président de la République ou son représentant d'être auditionné par la commission. Cette nouveauté est évidemment capitale, alors que le Président n'aura pas eu l'occasion de s'exprimer devant les membres du Parlement lors de l'examen de la proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour. Elle implique que le Président de la République soit entendu par la commission autant de fois qu'il le demande afin de pouvoir fournir tout élément à la commission. La seule limite est l'obligation pour la commission de rendre son rapport dans un délai de quinze jours.

Les prérogatives de la commission ne sauraient en effet porter atteinte ni à l'inviolabilité du chef de l'État dont le principe est posé à l'article 67 de la Constitution ni au principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil constitutionnel a analysé à cette aune les dispositions du troisième alinéa de l'article 6 de la loi organique, relatives à la possibilité pour le Président de la République ou son représentant d'être entendu par la commission et de se faire assister par toute personne de son choix.

Il a donc formulé une réserve d'interprétation selon laquelle « *ces dispositions, qui permettent au Président de la République de s'exprimer sur sa demande devant la commission chargée de recueillir toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission par la Haute Cour, ne sauraient, sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ainsi qu'aux exigences constitutionnelles qui résultent du deuxième alinéa de l'article 67 de la Constitution, permettre à la commission de faire usage des prérogatives des paragraphes II à IV de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 lorsqu'elle entend le Président de la République, son représentant ou la personne qui l'assiste* ». La décision fait référence non seulement à la séparation des pouvoirs mais également au deuxième alinéa de l'article 67. En effet le paragraphe III de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit la possibilité de poursuites engagées devant les juridictions répressives, notamment en cas de refus de déférer à une convocation devant une commission d'enquête. De la même manière, le Conseil a également jugé que « *ces dispositions n'ont pas non plus pour objet ou pour effet de permettre, dans le cadre des travaux d'élaboration du rapport par la commission, de fixer de manière réduite le temps de parole du Président de la République, de son "représentant" ou de la personne qui l'assiste* » (cons. 33).

Ce n'est qu'au bénéfice de ces deux réserves d'interprétation que les dispositions du troisième alinéa de l'article 6 de la loi organique ont été déclarées conformes à la Constitution.

4. – Le rapport public de la commission

Le troisième alinéa de l'article 68 de la Constitution prévoit que la Haute Cour a un mois pour statuer. L'article 6 donne quinze jours au plus à la commission pour produire son rapport, lequel est rendu public. Il s'agit là d'un délai maximal, qui n'interdit aucunement à la commission de rendre son rapport beaucoup plus rapidement si elle l'estime nécessaire et si le Président de la République ne demande plus à être entendu.

Par ailleurs, concernant le délai de quinze jours, le Conseil l'a mis en relation avec le fait que la Haute Cour dispose d'un mois pour statuer. Il serait en effet problématique que cette dernière puisse être mise dans l'impossibilité d'avoir un temps de délibération suffisant en raison d'un éventuel retard apporté par la commission dans l'élaboration et la remise du rapport.

Inversement, le Conseil a également relevé « *que le délai imparti à la commission ne prive pas cette dernière de la faculté, selon des modalités fixées par le règlement de la Haute Cour, de recueillir d'autres informations*

nécessaires à l'accomplissement de sa mission par la Haute Cour une fois le délai de quinze jours expiré » (cons. 35).

Par conséquent, le règlement de la Haute Cour devra non seulement fixer les règles relatives aux débats devant la Haute Cour mais également organiser les relations entre la Haute Cour et la commission constituée en son sein en application de l'article 6 de la loi organique.

C. – Les débats devant la Haute Cour

L'article 7 de la loi organique est relatif aux débats devant la Haute Cour. Le Conseil constitutionnel n'a formulé aucune observation sur le principe de la publicité de ces débats prévu par le premier alinéa de cet article 7. Il n'a pas davantage formulé d'observation sur le quatrième alinéa qui reconnaît au Président de la République le droit de se faire assister à tout moment par une personne de son choix. Ces dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution.

En revanche, le Conseil constitutionnel a estimé que la possibilité que le Premier ministre participe en cette qualité aux débats devant la Haute Cour méconnaissait la Constitution, dans la mesure où une telle possibilité n'est pas prévue par l'article 68 et que la procédure de destitution du Président de la République ne le met pas en cause. Le Conseil constitutionnel a donc censuré les mots « *et le Premier ministre* » figurant à ce premier alinéa et a opéré dans cet alinéa la correction grammaticale rendue nécessaire par cette censure⁷ (cons. 36).

Le troisième alinéa est relatif au temps de parole et, en particulier, à la prise de parole du Président de la République. Il fixe deux règles : d'une part, le temps de parole est limité ; d'autre part, le Président de la République peut prendre ou reprendre la parole en dernier. Si, en elles-mêmes, ces règles ne posaient pas de difficulté constitutionnelle, il n'en allait pas de mêmes des dispositions qui confiaient au Bureau de la Haute Cour le soin de fixer les conditions dans lesquelles le temps de parole est limité. Le Conseil a estimé que les décisions relatives au temps de parole devaient être encadrées, en particulier pour qu'une durée minimale soit fixée. Le législateur organique ne pouvait déléguer cette compétence au Bureau de la Haute Cour. Il appartiendra donc au règlement de la Haute Cour de prévoir des dispositions à cette fin (cons. 37).

⁷ En ce sens, voir par ex. les décisions n^{os} 2014-691 DC du 20 mars 2014, *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, cons. 27 et dispositif, 2013-666 DC du 11 avril 2013, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, cons. 18 et dispositif, 2009-588 DC du 6 août 2009, *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires*, cons. 23 et dispositif.

Le Conseil a également jugé que les modalités du scrutin devraient être organisées par le règlement de la Haute Cour en l'absence de disposition, dans la loi organique, précisant les modalités de scrutin prévues par le quatrième alinéa de l'article 68 de la Constitution. Les modalités d'annonce et de déroulement du scrutin sont en particulier d'une importance capitale dès lors que ces dispositions prévoient que les délégations de vote sont interdites et que seuls sont recensés les votes favorables à la destitution du Président de la République (cons. 39).

Enfin les deux derniers alinéas de l'article 7 encadrent les travaux de la Haute Cour par deux délais. Le premier impose que le vote commence au plus tard quarante-huit heures après l'ouverture des débats et le second impose, à peine de dessaisissement, que la Haute Cour statue dans le délai d'un mois à compter de l'adoption, par la seconde assemblée, de la proposition en vue de sa réunion. Cette dernière règle ne pose pas de difficulté constitutionnelle dans la mesure où elle met précisément en œuvre les exigences fixées par le troisième alinéa de l'article 68 de la Constitution. Il n'en va pas de même du premier délai qui restreint les débats devant la Haute Cour à une durée ne pouvant excéder quarante-huit heures. Le Conseil a estimé qu'une telle contrainte pesant sur les débats de la Haute Cour ne pouvait être regardée comme nécessaire, compte tenu du délai d'un mois prévu par l'article 68 de la Constitution, et qu'elle était de nature à apporter des restrictions méconnaissant le principe de clarté et de sincérité des débats. Le Conseil constitutionnel l'a donc déclarée contraire à la Constitution (cons. 40).

En définitive, le Conseil a jugé que les débats devant la Haute Cour relatifs à la destitution du Président de la République ne sauraient être ouverts sans qu'elle ait, au préalable, adopté son règlement (cons. 41). Il a déclaré le surplus de l'article 7 conforme à la Constitution sous cette réserve.