

André CHASSAIGNE
Député du Puy-de-Dôme
Président du groupe de la gauche
démocrate et républicaine
La Croix Blanche
63300 THIERS

Le 18 février 2019

Madame

Objet : art. 68 de la Constitution

Nos références :

Chère Madame,

Pour faire suite à votre dernier courrier, je tiens à vous apporter quelques précisions.

J'ai lu avec attention votre argumentaire.

Les exemples de tentatives de destitution de dirigeants de pays étrangers sont à relativiser.

Pour étayer mes propos, je ne prendrai que l'exemple américain.

L'article 68 de notre Constitution n'entretient qu'un rapport très éloigné avec la procédure d'impeachment à l'américaine.

La Constitution fédérale des États-Unis distingue en effet la procédure de mise en accusation de la procédure de condamnation : l'impeachment proprement dit, c'est-à-dire la mise en accusation, est votée comme une loi ordinaire, à la majorité simple de la Chambre des représentants. Ce vote a pour conséquence d'ouvrir le procès devant le Sénat, qui joue alors le rôle de notre Haute Cour, et peut destituer le Président à la majorité des deux tiers.

Rien de tel dans le dispositif français, où la procédure de mise en accusation requiert d'emblée une résolution des deux assemblées, prise à la majorité des deux tiers, dans les mêmes conditions que le vote du Parlement constitué ultérieurement en Haute Cour, de sorte que la Haute Cour ne pourra être réunie que lorsque la destitution est pratiquement certaine, ce qui n'est absolument pas le cas actuellement.

De la même manière, la Constitution américaine dispose explicitement que « le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs ». Autrement dit, l'impeachment peut intervenir en matière pénale et s'apparente à une procédure juridictionnelle. Le procès devant le Sénat est d'ailleurs alors présidé par le président de la Cour suprême.

Rien de tel, là non plus, dans **la réforme constitutionnelle intervenue en 2007, qui a explicitement consacré le principe d'irresponsabilité et d'inviolabilité du chef de l'État**. Le deuxième alinéa de l'article 67 est explicite : le chef de l'État « 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. »

La comparaison avec la Constitution américaine montre combien celle-ci respecte le principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs et combien la nôtre est déséquilibrée.

Le Gouvernement objectait alors que l'innovation que constituait la procédure de destitution représentait une avancée et rééquilibrait les pouvoirs en faveur du Parlement. C'était vraiment se payer de mots, car, dans le cadre de nos institutions, la destitution du chef de l'État n'a aucune chance d'être jamais prononcée, non seulement à cause du verrou précédemment évoqué de la majorité qualifiée et de la lourdeur

de la procédure, mais aussi en raison du déséquilibre institutionnel profond de la Ve République, tant est patent le renforcement de la « dérive monarchique de nos institutions » que le candidat Jacques Chirac lui-même évoquait en 1995.

Depuis, hélas, **la présidentialisation du régime s'est encore accrue, avec l'instauration du quinquennat en 2000 et l'inversion du calendrier électoral en 2001, qui soumet désormais les élections législatives au résultat de la présidentielle.** Cette dérive a de graves conséquences sur la vie politique, avec l'accentuation du fait majoritaire et le renforcement de la bipolarisation, ce qui agrandit le fossé entre gouvernants et gouvernés.

Le mal le plus flagrant de cette République réside bien dans l'irresponsabilité politique d'un Président qui s'est arrogé, dans la pratique, des pouvoirs allant bien au-delà de ce que prévoit la lettre de la Constitution.

Dans un régime où la séparation et l'équilibre des pouvoirs sont garantis, comme aux États-Unis, la procédure de destitution a un sens. Dans le cadre de notre Ve République, une telle procédure apparaît incohérente et bancal. **La situation serait évidemment tout à fait différente dans le cadre d'une VIe République, fondée sur un régime véritablement parlementaire.** La question du statut pénal du chef de l'État ne soulèverait alors ni le problème d'un privilège de juridiction ni celui de l'inviolabilité de la personne. Pour les actes sans rapport avec ses fonctions, il serait un justiciable comme n'importe quel autre citoyen, et ne pourrait échapper aux juridictions de droit commun.

La réforme de 2007, elle, est allée dans le sens inverse. Elle est peut-être conforme à la doctrine dominante et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais elle ne répond pas à la préoccupation légitime de beaucoup de nos concitoyens. C'est précisément pour les faits détachables de sa fonction, qui lui sont donc antérieurs ou extérieurs, qu'il paraît aujourd'hui incompréhensible, voire insupportable, que le Président de la République bénéficie d'une immunité de fait, fût-elle temporaire. **Pourquoi faudrait-il attendre cinq ans avant que le Président réponde d'actes sans rapport avec ses fonctions ?**

S'agissant des actes en lien avec ses fonctions, l'immunité est entière, exception faite des actes traduisibles devant la Cour pénale internationale et pour « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », expression qui remplace les termes de « haute trahison », mais dont il n'y a pas de définition. Cette expression s'avère en réalité plus lourde de risques qu'elle ne consacre de réelle avancée. En effet, les faits que vous énoncez comme entrant dans ces critères sont relatifs à votre interprétation. Il est très improbable qu'ils rentrent dans le cadre juridique.

La responsabilité pénale du Président de la République est une question ancienne et complexe, qui a d'autant plus divisé les constitutionnalistes qu'elle est évidemment inséparable de la conception que l'on a de la République et de la place du Président au sein des institutions.

J'ai, pour ma part, la conviction que **le Président de la République ne peut être au-dessus des lois,** même s'il faut bien entendu s'assurer de l'existence de filtres, pour éviter qu'il ne fasse l'objet d'un harcèlement judiciaire abusif.

La France a fait, et je le regrette vivement, le choix de consacrer l'inviolabilité et l'irresponsabilité du chef de l'État en matière civile et pénale, pour lui substituer **une procédure de destitution dont les conditions de mise en œuvre sont si restrictives qu'elle ne sera jamais qu'une coquille vide.**

Pour leur part, les députés communistes, restent fidèles à l'esprit et à la lettre de l'article 31 de la belle Constitution montagnarde du 24 juin 1793, hélas jamais appliquée : « Les délits des mandataires du peuple et de ses agents ne doivent jamais être impunis. Nul n'a le droit de se prétendre plus inviolable que les autres citoyens ».

Espérant avoir répondu à votre questionnement, je vous prie de croire, Madame, en l'expression de mes sentiments les meilleurs *et les plus cordiaux.*


André CHASSAIGNE