**Réforme de la constitution de la V -ème République française :**

**proposition d’instaurer une procédure démocratique de mise en responsabilité du président de la République française**

**devant le parlement national ou les citoyens Français**

--------

**Date** : 12/1/18

Modifié le 24/4/18

**Objet**: réforme de la constitution française / droit européen / procédure démocratique de mise en cause de la responsabilité politique du Président de la République française.

**Rédacteur** : Jean-Pierre Audy, joignable au 0611277173

conseiller municipal de Meymac,

membre de l’Assemblée politique du Parti populaire européen

ancien député européen (2009 – 2014), ancien président de la délégation française au groupe du Parti populaire européen (PPE) au Parlement européen (2010 – 2014)

s’exprimant à titre personnel

**Résumé :**

Actuellement, selon la constitution de la V -ème République, le président de la République française est juridiquement irresponsable. Compte-tenu de la place importante prise progressivement par le chef de l’Etat dans le paysage politique national, européen et international, la question de la mise cause démocratique de sa responsabilité politique se pose d’autant que c’est une exigence des Traités européens pour qu’il puisse siéger au Conseil européen en qualité de représentant de la France.

**Texte**

Juridiquement, le président de la République jouit d’une irresponsabilité absolue et permanente bien sûr sur les plans civil et pénal mais également politique (article 67 de la constitution : le président de la République « *n’est pas responsable des actes accomplis en cette qualité* ») avec, cependant, deux exceptions : poursuite devant la Cour pénale internationale pour crime contre l’humanité (article 53-2 de la constitution) et destitution prononcée par le Parlement constitué en Haute cour (majorité des 2/3 des inscrits) « *en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l’exercice de son mandat* » (article 68 de la constitution) .

La présente réflexion ne concerne ni la poursuite pour crime contre l’humanité, ni la destitution pour manquement à ses devoirs mais la mise en responsabilité démocratique pour des raisons politiques qui est exigée du Traité sur l’Union européenne (TUE) pour pouvoir être membre du Conseil européen.

En effet, l’article 10-2 du TUE prévoit, à la rubrique des principes démocratiques de l’Union que « *Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens*. »

Il n’est donc pas contestable que le membre du Conseil européen est, entre le chef d’Etat ou le chef du gouvernement, celui qui est démocratiquement responsable.

Le fait que le président de la République française soit élu au suffrage universel n’est pas, à lui seul, un élément permettant d’affirmer qu’il est responsable démocratiquement car la responsabilité s’apprécie sur les actes et non sur les promesses de campagne électorale. Par exemple pour le Portugal, le président de la République est élu au suffrage universel et ne siège pas, pour autant, au Conseil européen où cet Etat est représenté par le Premier ministre.

Mais avant de porter un œil critique sur la violation du droit européen, je propose quelques considérations générales sur les pratiques présidentielles françaises en matière d’affaires étrangères.

1 - Considérations générales sur la pratique de la fonction présidentielle de la République française

La pratique de la fonction présidentielle montre que la base juridique constitutionnelle de son exercice mérite, à minima, d’être débattue, précisée et d’évoluer de telle sorte que le droit soit mis en conformité avec elle.

Au fils du temps, le président de la République française s’est accaparé une place très importante dans la vie politique nationale, européenne et internationale alors qu’en réalité, il ne dispose que peu de pouvoirs propres : nomination du Premier ministre en prenant en considération la majorité parlementaire, dissolution de l’Assemblée nationale (c’est là son pouvoir le plus important), mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels, chef des armées.

Pour l’essentiel, tous les autres pouvoirs du chef de l’Etat sont contresignés par le Premier ministre ou le membre du gouvernement concerné (pouvoirs réglementaires, nomination des membres du gouvernement, négociation et ratification des traités internationaux, promulgation des lois, textes réglementaires etc…).

Sur le plan international, dont il est souvent affirmé que c’est le domaine « réservé » du président de la République française, la pratique des présidents de la République française de s’attribuer des pouvoirs en matière de politique extérieure et de défense sont des usages récurrents qui s’accentuent lorsque le président dispose de sa majorité parlementaire : en réalité, ces pratiques politiques n’ont pas de base juridique constitutionnelle précise et les textes sont souvent ambigus.

Par exemple, s’agissant des traités internationaux, le président de la République a, certes, le pouvoir de négocier et ratifier les traités mais ce n’est pas lui qui les adopte et en fixe le contenu politique.

Au sujet de la défense, le président de la République est chef des armées et c’est lui, seul, qui dispose du pouvoir d’actionner l’arme nucléaire notamment au titre de sa fonction de garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. Néanmoins, le budget, les textes législatifs et, plus généralement, le contenu de la politique de défense relèvent du gouvernement, de sa majorité parlementaire et du parlement.

2 – Violation du droit européen

L’article 10-2 du TUE prévoit, à la rubrique des principes démocratiques de l’Union, que « *Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens*. »

Selon mon analyse, le représentant de la France au Conseil européen ne peut pas être le président de la République car il ne remplit pas la condition, prévue à l’article 10-2 du Traité sur l’Union européenne (TUE), d’être démocratiquement responsable soit devant le parlement national, soit devant les citoyens Français : le représentant de la France au Conseil européen est, selon mon analyse et en l’état actuel des textes, le chef du gouvernement ; c’est-à-dire le Premier ministre qui, avec son gouvernement, est démocratiquement responsable devant l’Assemblée nationale.

Revenons en arrière, dans le temps, au moment de la création du Conseil européen.

Le 10 décembre 1974, à Paris, le président de la République française, Valéry Giscard d’Estaing, annonce la mort des Sommets européens et la naissance du Conseil européen qui sonne la reprise en main de la construction européenne par les chefs de gouvernement des Etats-membres.

De ce point de vue, il se situe dans la lignée de Charles de Gaulle qui, dès les années 1959-1961, souhaite revenir sur le caractère supranational de la Communauté économique européenne (CEE), créée le 25 mars 1957 sous la IV èm République, et transformer sa structure afin qu'elle devienne davantage intergouvernementale.

Dans ce contexte, le général de Gaulle déclare : « *se figurer qu'on peut bâtir quelque chose qui soit efficace pour l’action et qui soit approuvé par les peuples en dehors et au-dessus des États, c'est une chimère* ».

Pour revenir au Sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, dans le communiqué final il est uniquement question d’être « *chef de gouvernement* » pour être membre du tout nouveau Conseil européen ; ce qui exclut, en fait et en droit, le président de la République française car ce dernier est chef de l’Etat et non chef du gouvernement.

Il semblerait qu’en privé, le président Giscard d’Estaing ait affirmé : « *je suis bien le chef du gouvernement puisque je le préside* ». Cette affirmation est exacte pour la présidence formelle du gouvernement car le conseil des ministres se tient à l’Elysée et est présidé, de par la constitution (article 9), par le président de la République mais la réalité constitutionnelle est différente sur le fond.

En effet, il n’est pas contestable que le président de la République française n’est pas le chef du gouvernement : il est le chef de l’Etat et c’est le Premier ministre qui est le chef du gouvernement.

Néanmoins, à l’époque, c’est bien le président de la République française qui va, seul, siéger au Conseil européen et, ce, sans discontinuité sauf au cours des trois périodes de cohabitation (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002) pendant lesquelles l’on a vu cette situation singulière où la France se présentait aux réunions du Conseil européen avec deux représentants ; le chef de l’Etat et le chef du gouvernement.

Initialement et avant la chute du mur de Berlin, seule la France était concernée par cette ambiguïté.

En effet, avant la vague d’adhésions post chute du mur de Berlin de 13 Etats (10 Etats en 2004, 2 Etats en 2007 et 1 Etat en 2013), la question de savoir qui, du chef de l’Etat ou du gouvernement, siège au Conseil européen ne se pose que pour les 8 républiques (Allemagne, France, Italie, Irlande, Grèce, Portugal, Autriche, Finlande) car dans les 7 monarchies (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark, Espagne, Suède), le Roi (Grand Duc pour le Luxembourg) est chef de l’Etat et il y a un chef du gouvernement démocratiquement responsable.

Au 1 -er janvier 2004, parmi les 8 républiques membre de l’Union, il semble qu’il n’y ait que la France où se pose ce problème (ce qui n’est pas exact mais il y a sur la situation française une acceptation silencieuse curieuse).

Depuis le 1 er mai 2004, le président de la République française n’est plus le seul chef d’Etat qui siège au Conseil européen : il y a Chypre, la Finlande, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie et la République tchèque, pour des raisons très variées qui dépendent des systèmes institutionnels de chaque Etat.

Actuellement le Conseil européen, composé des chefs d’Etat ou de gouvernement ainsi que de son président permanent et du président de la Commission européenne, est l’instance européenne suprême car il donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales (article 15 TUE).

Ces impulsions et orientations sont essentielles car elles sont prises par des personnalités qui occupent, au sein des Etats membres, des fonctions politiques importantes : en général, elles dirigent l’exécutif national, sont chefs des majorités politiques qui gouvernent et, enfin, elles président ou sont influentes dans les formations politiques qui agissent dans les différents scrutins, par exemple, en choisissant les candidats aux élections européennes ayant vocation à être élus députés européens (exemple : Angela Merkel est chancelière d’Allemagne et, également, présidente de l’Union démocrate-chrétienne (CDU)).

En France, la réalité constitutionnelle de l’exercice du pouvoir prévoit que c’est le Premier ministre qui détermine et conduit la politique de la nation avec sa majorité parlementaire dont il est le chef et c’est lui et lui seul, avec son gouvernement, qui est responsable démocratiquement devant les représentants du Peuple français siégeant à l’Assemblée nationale.

La situation actuelle mérite d’être débattue car la France et encore moins le premier des Français, ne peuvent pas ne pas respecter les traités européens qu’elle a signés.

Quelle crédibilité le président de la République française aurait d’exiger de ses collègues, au sein de l’Union européenne et dans le Monde, le respect d’un traité international alors que lui-même ne respecte pas un traité européen qui, par définition juridique, est un traité international dont, en application de la constitution française, il doit garantir la bonne application ?

Parmi les valeurs républicaines, il y a le droit et la démocratie ; cette dernière étant l’une des sources principales du droit. Or, lorsque la pratique du droit ne respecte plus le droit, il faut sanctionner les manquements pour qu’ils cessent ou changer la règle : sinon, c’est la crédibilité même de l’Etat de droit qui est en cause. Sauf qu’au cas particulier, il n’y a pas de sanction ni juridique, ni politique du non-respect du TUE.

La Commission européenne, gardienne des Traités, pourrait engager une procédure d’infraction contre la France de telle sorte qu’au cours de la procédure, il soit possible d’avoir une interprétation et une analyse de cette situation par la Cour de justice de l’Union européenne. Elle ne fait rien et il ne se passe rien car personne ne dit rien.

Il y a une sorte de silence sur la situation française qui n’est pas sain et si la France veut, ce qui est souhaitable, jouer un rôle majeur au sein de l’Union européenne, elle doit en respecter les règles.

Le rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique créée en juillet 2012 esquisse le sujet de la destitution en considérant (chapitre 2 – point 1) qu’il est nécessaire de lever l’ambiguïté même du texte de la constitution et d’affirmer le caractère exclusivement politique de la procédure de destitution du président de la République prévue à l’article 68 mais, hélas, outre qu’elle ne semble pas aborder sérieusement le sujet du respect du droit européen dans son rapport final, elle ne propose qu’une simple modification de pure forme sans toucher au fond du motif de la mise en cause qui reste pour « *manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l’exercice de son mandat* » : nous sommes très loin des exigences du Traité sur l’Union européenne.

Mais il est vrai qu’en ces domaines et pour plagier un homme politique de mon ancienne circonscription européenne, André Laignel, lorsque vous êtes politiquement majoritaire, vous finissez par croire que vous avez juridiquement raison.

\* \* \* \*

Le président de la République française veut une réforme de la constitution française : c’est naturel puisqu’il souhaite, non seulement réformer, mais transformer la France.

Selon le Larousse, le verbe transformer signifie « *rendre quelque chose différent, le faire changer de forme, modifier ses caractères généraux, modifier l’état physique, moral, psychologique de quelqu’un de manière spectaculaire* ». Transformer est beaucoup plus fort que réformer. Réformer est lié à l’évolution ; transformer est lié à la révolution a sens de changement brusque.

Ainsi donc, et dès lors qu’il souhaite transformer la France, il paraît logique que le président de la République française entende réformer le texte fondateur de nos institutions : la constitution de la V -ème République française.

Dans ce contexte, je suggère que la sphère politique profite du débat et de la décision qui lui sont offertes pour s’interroger sur le traitement de la fonction de président de la République française dans la constitution à la veille des élections européennes de 2019.

La réforme de la constitution française peut être réalisée : soit par référendum ; soit par un vote des 3/5 du Parlement (Assemblée nationale + Sénat).

Pour atteindre une telle majorité, l’ensemble des forces politiques est concerné et il serait logique qu’un consensus le plus large possible s’instaure sur cette réforme.

Le 3 janvier dernier, au moment des vœux des sages du Conseil constitutionnel au président de la République, le sujet de la réforme de la Constitution, semble-t-il, a été évoqué mais rien ou peu n’a filtré.

François de Rugy, président de l’Assemblée nationale voudrait bien apporter sa pierre à l’édifice mais sa marge de manœuvre est voisine de zéro et a-t-il ce sujet en tête ?

Le président du Sénat, Gérard Larcher a présenté ses propositions le 24 janvier dernier. L’opinion du Sénat est scrutée mais ce sujet n’y apparaît pas.

Le 4 octobre prochain, la constitution de la V -ème République française va fêter ses 60 ans.

60 ans, c’est l’âge où la sagesse devrait dominer pour solidifier ce remarquable édifice voulu et construit par le général de Gaulle qu’est la constitution française.

Le maître des horloges est le chef de l’Etat : il n’a que 40 ans ; âge ou l’audace prédomine sur la sagesse et où l’on n’a pas encore compris que son plus grand ennemi est soi-même.

Sans en être convaincu ou y être contraint, il est probable que l’actuel chef de l’Etat, seul, ne mettra pas sur la table le sujet de la conformité de l’exercice de sa fonction avec le droit et, au final, avec les pratiques des grandes démocraties dans le monde.

Si Emmanuel Macron considère que l’intérêt de la France est que ce soit le président de la République française qui la représente au sein du Conseil européen, alors il doit accepter d’être démocratiquement responsable : c’est-à-dire qu’il puisse être révoqué par le Peuple français ou ses représentants pour des motifs politiques.

Sans modifier fondamentalement le juste équilibre construit par le général de Gaulle entre Parlement, président de la République et Premier ministre et dans l’unique objectif de respecter les traités européens, une piste consisterait à prévoir un rapport annuel du chef de l’Etat devant le Congrès réuni à Versailles qui rendrait compte de l’exercice de son mandat et exposerait ses perspectives politiques. A l’issue de ce rapport, les membres du Congrès pourraient, en cas désaccords politiques graves, engager une procédure démocratique de mise en responsabilité du chef de l’Etat pouvant déboucher sur sa destitution ou la saisine du Peuple français.

Dans cette hypothèse, je propose que les députés européens élus en France (74 actuellement et 79 dans la prochaine mandature) soient membres de droit de ce Congrès annuel. En effet, il est logique d’associer les députés européens élus en France car les affaires européennes pourraient être au cœur de l’intime conviction du Congrès conduisant ce dernier à engager ou pas une procédure démocratique de mise en cause de la responsabilité politique du président de la République

De plus, il parait cohérent d’associer les deux branches de la démocratie représentative que sont les parlementaires nationaux (citoyenneté nationale) et les parlementaires européens (citoyenneté européenne) pour ce moment politique annuel important visant le président de la République pris non seulement dans sa dimension nationale mais également dans celle de représentant de la France au Conseil européen.

Ce sujet est très important et est, finalement, un débat très ancien : faut-il à la France un régime présidentiel ou parlementaire ?

D’où l’intérêt qu’un tel sujet fasse l’objet d’un débat politique et public le plus large possible et dont la conclusion pourrait être un référendum tellement le sujet est capital.

Au-delà de la mise en conformité du droit avec la pratique, trancher ce débat n’est pas une réforme mais bien une transformation qui, finalement, pourrait attirer l’attention du chef de l’Etat.