



N° 489

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 octobre 2024.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

visant à réunir le Parlement en Haute Cour, en vue d'engager la procédure de destitution à l'encontre du Président de la République, prévue à l'article 68 de la Constitution et à la loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution,

présentée par

Mme Mathilde PANOT, Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Abdelkader LAHMAR, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LEBOUCHER, M. Aurélien LE COQ, M. Jérôme

LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élisa MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER,

députées et députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La procédure de destitution du Président de la République est définie à l'article 68 de notre Constitution. Son premier alinéa la prévoit en cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* ». La loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 ne précise pas davantage le périmètre de tels manquements. Elle rappelle simplement que la proposition de résolution doit être motivée, afin de justifier « *des motifs susceptibles de caractériser un manquement au sens du premier alinéa de l'article 68 de la Constitution* ». Selon la maîtresse de conférences en droit public Anne-Charlène Bezzina « *Cette écriture est volontaire, la démarche est politique et c'est aux parlementaires de lui donner corps* ». Quand on demande en 2023 à Mme Véronique Champeil-Desplats, professeure de droit public, dans quels cas pourrait s'appliquer l'article 68, elle explique que « *C'est toujours la grande question. Il n'y a pas de définition, c'est le grand flou. C'est la Haute Cour, c'est-à-dire l'Assemblée nationale et le Sénat, qui, quand elle se réunira, décidera au cas par cas quels pourraient être ces motifs. L'esprit, c'est de ne pas laisser en place un président qui serait coupable de manquements à la Constitution.* » De même, le rapport remis le 12 décembre 2002 au Président de la République par la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République précise également que « *La présente rédaction, au contraire, se garde bien de définir le manquement par sa nature ou par sa gravité, le critère pertinent tenant exclusivement au fait que ce manquement serait incompatible avec la poursuite du mandat, c'est-à-dire avec la dignité de la fonction qui serait ainsi compromise* ». La procédure de destitution est ainsi avant tout “*politique*” pour les auteurs du rapport.

Face au refus du Président Emmanuel Macron de nommer une Première ministre issue de la coalition arrivée en tête des élections législatives du 31 juin et du 7 juillet dernier, les auteurs de la présente proposition de résolution souhaitent que le Parlement engage une procédure de destitution à l'encontre du Président de la République.

Ce refus est un cas sans précédent dans l'histoire de la Quatrième et de la Cinquième République. Il est sans égal dans les nations de l'Union Européenne qui confient partout au premier parti, même minoritaire, le soin de constituer leur gouvernement. On vient de l'observer une fois de plus en Allemagne. Le refus présidentiel contrevient aux principes républicains fondateurs de notre communauté politique. La République est née du refus

absolu du veto royal de la monarchie constitutionnelle. Car en République, seul le peuple est souverain.

En ce sens, cette décision unilatérale et arbitraire constitue un manquement grave au devoir de respect de la volonté exprimée par le suffrage universel, seul souverain en France.

En effet, la décision de ne pas nommer la personne désignée par la coalition arrivée en tête des élections législatives est une violation manifeste de l'article 3 de la Constitution. Celui-ci dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* » et qu'« *aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* ». L'élection législative de 2024 étant survenue deux ans après l'élection présidentielle de 2022, et a vu une participation électorale record de 66,7 % au second tour, soit la plus forte depuis 1997 : la souveraineté nationale s'exprime d'abord par ses représentants à l'Assemblée nationale. En refusant de le reconnaître, Emmanuel Macron agit comme un individu qui s'attribue l'exclusivité de l'exercice de la souveraineté populaire, ce qui est une mise en cause profonde de notre démocratie.

L'article 8 de la Constitution est clair : « *Le Président de la République nomme le Premier ministre* ». S'il n'y a ni délai, ni règle spécifique relative à l'identité de la personne à nommer, c'est que nul ne pouvait imaginer qu'un Président ne se conformerait pas immédiatement au choix déterminé par le suffrage universel. De nombreux constitutionnalistes s'insurgent face à cette situation comme M. Mathieu Carpentier, professeur de droit public, qui estime que M. Emmanuel Macron « *a manqué au devoir de sa charge en maintenant en vie artificielle un gouvernement démissionnaire* » et qui rappelle que de nombreux juristes « *considèrent que l'article 8 oblige le Président à nommer un Premier ministre* » ou bien Mme Anne Levade qui estime que « *le blocage vient du fait que le chef de l'État n'exerce pas le pouvoir qui lui est conféré* ».

Il ne répond en ceci pas à l'obligation qui lui incombe, au titre de l'article 5 de la Constitution, d'« *assurer, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, ainsi que la continuité de l'État* » . En cela, il s'éloigne également de l'obligation inscrite au même article qui lui impose de « *veiller au respect de la Constitution* ».

Le rôle du Président de la République au regard de la Constitution n'est pas de faire ses marchandages politiques à l'Assemblée nationale. L'article 8 de la Constitution ne dispose pas que le président « *choisit un Premier*

ministre qui lui plaît ». Il dispose simplement que le président de la République « nomme le Premier ministre ». Comment ? En demandant à la force politique arrivée en tête de constituer un gouvernement. Le Président de la République ne dispose aucunement d'un droit de censure *a priori* d'un gouvernement, qu'il s'est en réalité arrogé en refusant de nommer un gouvernement Nouveau Front Populaire. En choisissant un Premier ministre issu d'une force arrivée 4^e aux élections, ayant réalisé 5,41 % des suffrages exprimés au second tour, le président Macron a largement contrevenu à cette convention républicaine.

La dissolution, après un simulacre de consultation préalable du Premier ministre et des présidences de l'Assemblée et du Sénat, était déjà le signe solide d'un coup de force antidémocratique. La presse ⁽¹⁾, tout comme un ouvrage récent ⁽²⁾, s'en sont fait l'écho, révélant une série de ruptures majeures avec le rôle et les obligations constitutionnelles incombant au Président de la République. L'article 12 indique en effet que la dissolution intervient « après consultation du Premier Ministre et des présidents des assemblées », et qu'elle en est donc la condition. M. Emmanuel Macron lui-même, dans son allocution prononçant la dissolution, le mentionne explicitement : « C'est pourquoi, après avoir procédé aux consultations prévues à l'article 12 de notre Constitution, j'ai décidé de vous redonner le choix de notre avenir parlementaire par le vote. Je dissois donc ce soir l'Assemblée nationale ». Or Gabriel Attal, alors Premier ministre, n'a pas été consulté mais prévenu, d'abord de façon indirecte via le secrétaire général de l'Élysée et son directeur de cabinet, à 18 h 40, soit 2 h 20 avant l'annonce de la dissolution, et en rupture avec la décision du président de ne pas lui annoncer avant la dernière minute. Les informations indiquent même que le Premier ministre aurait été volontairement mis à l'écart par le président de la République les semaines et jours précédents, Matignon ayant été retiré des circuits normaux de préparations du décret de convocation des élections, et de toute information sur le sujet avant cette heure. M. Gérard Larcher lui-même, président du Sénat, est prévenu à 20 h 15, soit 45 minutes avant l'allocution présidentielle, lors d'une discussion d'une minutes 30 dans laquelle il aurait été uniquement « informé » de la décision, dont il aurait « pris acte ». Il a tenu un verbatim de cette conversation dont la publication est d'intérêt public. Les conditions pratiques de la dissolution

(1) « Macron, ses 20 jours jusqu'à la dissolution : nos révélations sur l'éviction d'Attal, l'influence de Darmanin, le rôle de Kohler », Laureline Dupont et Eric Mandonnet, *L'Express* (site web), 21 octobre 2024 ; « L'avertissement de Gérard Larcher à Emmanuel Macron : « On ne joue pas avec la France » », Solenn de Royer, *Le Monde*, 11 juillet 2024.

(2) Pauline de Saint Rémy (dir.), *La Surprise du chef. De la dissolution aux élections, 28 jours qui ont stupéfié la France*, Politico, Denoël (Paris), 2024.

auraient d'ailleurs été largement préparées et finalisées avant toute consultation des personnes constitutionnellement indiquées.

Enfin, pendant 46 jours, record des IV^e et V^e Républiques réunies, la France n'a pas eu de gouvernement légitime. Tout au long de cette période, la France a été dirigée par un gouvernement démissionnaire qui a exercé ses prérogatives bien au-delà des affaires courantes et sans aucun contre-pouvoir, la censure étant réputée impraticable sur un gouvernement ayant déjà démissionné, et le pouvoir de contrôle de l'Assemblée étant réduit à portion congrue car les parlementaires ne pouvaient adresser de questions écrites, ou orales, au gouvernement. À cela s'ajoute le problématique maintien de 17 députés-membres du gouvernement démissionnaire ayant fait basculer le vote de la présidence de l'Assemblée nationale, fait tout aussi inédit. La séparation des pouvoirs qui fonde le régime parlementaire et qui est garantie par la Constitution (article 16 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen) crée pourtant une séparation organique stricte entre les fonctions de députés et les fonctions exécutives. Ainsi, comme l'indique le maître de conférences en droit public Benjamin Morel, le maintien du gouvernement démissionnaire aussi longtemps est un « *problème* » : « *Traditionnellement dans nos républiques, un ministre député ne siège pas dans l'assemblée parlementaire. C'est la première fois dans l'histoire depuis la Convention qu'un ministre préside une commission parlementaire. Ces ministres députés auraient dû dire "je ne prends part au vote sur les instances de l'Assemblée nationale et je ne me présente pas à la présidence d'une commission"* ».

Au total, ce coup de force est inédit dans l'histoire des institutions de la République française, au moins depuis 1877. En effet, il faut remonter à cette date pour qu'un Président de la République, Edme-Patrice de Mac Mahon, prenne la décision de nommer un Premier ministre monarchiste contre l'avis d'une Assemblée nationale à majorité républicaine. Léon Gambetta adressa alors à Mac Mahon cette formule brûlante d'actualité : « *il faut se soumettre ou se démettre* ». Emmanuel Macron refusant de se soumettre au résultat des élections du 7 juillet 2024, nous souhaitons, par cette motion de destitution, le contraindre à se démettre.

Cette méthode autoritaire a sidéré de nombreux observateurs dans le monde. « *La France vient de s'enfoncer un peu plus dans le chaos politique* » a estimé le *Guardian* en réaction à la décision du Président de la République. Depuis, beaucoup d'autres commentaires étrangers ont pointé, inquiets, la faute démocratique commise par le président » *se comportant comme un puissant vainqueur des élections faisant fi de toutes les*

coutumes démocratiques » (*Die Zeit*, Allemagne), « *en train de détruire la démocratie française* » (*Expresso*, Portugal), et dont les décisions sont « *indignes d'un dirigeant d'une démocratie mature* » (*The Hindu*, Inde). En effet, il a contrevenu à une règle largement répandue dans les régimes parlementaires, et évidente sur le plan démocratique du respect du suffrage : la formation politique qui arrive en tête est chargée de constituer le gouvernement. Chez nos voisins espagnols, M. Pedro Sanchez gouverne avec une coalition de gauche, sans avoir obtenu de majorité absolue à la suite de l'élection. De l'autre côté de l'Atlantique, le Canada a déjà connu une dizaine de gouvernements minoritaires.

En refusant de nommer une Première ministre issue de la coalition arrivée en tête de l'élection législative, M. Emmanuel Macron n'est plus seulement dans une pente autoritaire : il se comporte en autocrate et justifie que le Parlement engage une procédure de destitution à son encontre. La République, par la voix des représentants du peuple, ne saurait reconnaître de monarchie présidentielle absolue. Elle doit donc le sanctionner par le moyen constitutionnel dont elle dispose.

Le Nouveau Front Populaire a gagné les élections législatives du 7 juillet dernier. Il a remporté 193 sièges de députés, soit 27 de plus que la coalition présidentielle et 52 de plus que le Rassemblement national et ses alliés). Cette coalition a proposé une candidate commune au poste de Première ministre en la personne de Mme Lucie Castets. En refusant cette nomination, le Président de la République a pris délibérément la décision d'ignorer le vote des électeurs et de mépriser la souveraineté populaire.

L'argument de la « *stabilité institutionnelle* » invoqué par Emmanuel Macron n'est pas recevable. La coalition présidentielle a elle-même gouverné deux ans dans le cadre d'une majorité relative et le Président de la République prévoyait de nommer à Matignon le chef de fil du Rassemblement national, quand bien même ce dernier n'aurait obtenu qu'une majorité relative au Palais Bourbon. Ces faux-semblants cachent mal la réalité : ce n'est ni plus ni moins qu'un droit de veto à l'encontre du vote des Français et du projet du Nouveau Front Populaire que monsieur Macron se croit en droit d'exercer.

C'est au chef du gouvernement, seul responsable devant le Parlement, et non au chef de l'État, qu'il revient de trouver une majorité. Mme Lucie Castets n'a, depuis juillet, cessé d'expliquer sa méthode pour y parvenir. Elle rendrait l'Assemblée maîtresse du contenu final des textes qu'elle lui soumettrait se réservant le droit de les retirer s'ils ne convenaient plus à l'orientation initiale du programme du Nouveau Front Populaire.

M. Emmanuel Macron le sait. Les précédents premiers ministres qu'il a nommés ont procédé de même, concluant par l'application répétées de 49.3 les refus qu'ils rencontraient.

Aujourd'hui, Emmanuel Macron ne peut qu'être tenu responsable de l'immobilisation institutionnelle du pays. Comme le souligne M. Benjamin Morel, la procédure de destitution « *est un outil politique qui permet également de faire porter la responsabilité du blocage à l'Elysée* ».

Face à cette manière autocratique d'exercer le pouvoir, les motions de censure ne peuvent donc être l'unique réponse à la hauteur de l'enjeu politique. Le problème n'est pas à Matignon mais à l'Élysée. Le problème qui est posé n'est pas – seulement – celui d'un désaccord avec l'orientation politique d'un gouvernement. Le problème posé est celui d'une décision du Président de la République qui signale sa volonté de faire passer des intérêts partisans avant l'intérêt général du peuple français, et le respect des institutions républicaines. Il ne répond en ce sens pas à ses obligations constitutionnelles définies par l'article 5. Cet abus de pouvoir et ce qu'il démontre d'une dérive personnelle de l'exercice du pouvoir nécessitent une réponse constitutionnelle des parlementaires à la hauteur du coup de force tenté contre elle et contre nos institutions. L'Assemblée comme le Sénat peuvent et doivent défendre la démocratie contre la tentation autoritaire du Président de la République, dont nous ne savons où elle s'arrêterait.

Puisque le Président de la République « *manque à ses devoirs* » d'une manière « *manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* », la destitution prévue par l'article 68 de la Constitution est désormais le moyen de le mettre en face de sa responsabilité politique lourde dans la production de la crise politique actuelle. Tel est l'objet de cette proposition de résolution.

Par l'**article unique**, nous demandons par la présente proposition de résolution d'enclencher la procédure de destitution du Président de la République prévue à l'article 68 de la Constitution et par la loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution. Les signataires du présent texte estiment que le Président Emmanuel Macron se trouve dans un cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » et souhaitent que le Parlement se réunisse en Haute Cour afin de prononcer la destitution du Président de la République.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

En application de l'article 68 de la Constitution et de la loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution, le Parlement est réuni en Haute Cour aux fins de prononcer la destitution du Président de la République, en raison du manquement manifestement incompatible avec l'exercice de ses fonctions que constitue les nomination du Premier Ministre qui constitue un déni démocratique du résultat du suffrage universel des élections législatives du 30 juin et 7 juillet 2024 ainsi que le non-respect de l'article 12 de la Constitution.