

Les cadres légaux de la DOCTRINE MILITAIRE DE STRATÉGIE NATIONALE (Code de la défense) et de la DESTITUTION prévue par l'article 68 de la Constitution constituent-ils un « garde-fou » contre une éventuelle utilisation malhonnête et/ou perverse de l'article 16 par un Président de la République ?

Un article repris dans toute la presse a récemment fait grand bruit : « Pleins pouvoirs : Macron pourrait activer l'article 16 de la Constitution en cas de blocage des institutions », (M. Monforta, *le JDD* du 19 juin 2024). Ce régime de circonstances exceptionnelles a déjà été utilisé une fois du 23 avril au 29 septembre 1961, à la suite du putsch des généraux en Algérie. Mais de quoi parle-t-on exactement ? Quelle est l'étendue réelle du pouvoir présidentiel ? Et quelles sont ses limites ?

Article 16 de la Constitution

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. »

Plusieurs risques importants pour la vie démocratique sont à relever :

- L'article 16 prévoit un pouvoir **exclusif** du Président, écartant au besoin la séparation des pouvoirs ;
- Les conditions de fond de l'article 16 prévues à l'alinéa 1^{er} demeurent suffisamment vagues pour être interprétées largement, et **dans un intérêt politique** ;
- Les garde-fous prévus à l'alinéa 1 et 2 (consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel, informer la Nation par message) apparaissent très légers en théorie et en pratique ;
- L'alinéa 3 prévoit une consultation importante : celle du Conseil constitutionnel (un avis rendu sur l'activation de l'article 16, puis des avis sur chaque décision prise dans ce cadre) **qui ne sont juridiquement que des avis ne liant pas le Président, qui peut donc tout à fait passer outre** (qu'il s'agisse de l'avis sur le recours à l'article 16, publié, que des avis suivants, non publiés) ;
- **Les avis** du Conseil constitutionnel rendus pour chaque mesure sur lesquelles il est consulté **demeurent en effet secrets**, tant que le Président n'en décide pas autrement ;
- **Le Parlement se réunit de plein droit mais ne décide plus de rien**, tout est confié au Président, ceci, au minimum pendant 30 jours.

Ce délai de plein pouvoir sans contrôle peut être suffisamment long pour prendre tout une grappe de mesures liberticides.

- Si le Conseil constitutionnel n'est pas saisi ou s'il est saisi et qu'il rejette les recours, **le Président peut aller bien au-delà de 30 jours.**

Mais certaines limites sérieuses sont toutefois à garder à l'esprit :

- Le Président de la République ne peut pas réviser la Constitution (Conseil constitutionnel, décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*) ;
- Il ne peut pas non plus dissoudre l'Assemblée (article 16, alinéa 5 de la Constitution)
- L'article 16 ne peut venir paralyser une alternance politique : *l'esprit* du texte est de revenir à l'état initial des institutions, non d'en tirer profit pour faire des réformes impossibles en l'état d'une majorité en période normale, et donc d'en faire une stratégie de contournement de la démocratie parlementaire. « *Il s'agit de se soucier du Salut de l'Etat, non de se soucier d'une péripétie électorale* » (J. Gicquel). L'opinion avait été avancée par M. Debré et A. Sanguinetti dans l'hypothèse d'une victoire de l'opposition qui déboucherait sur une interruption du fonctionnement des pouvoirs publics (M. Duverger, *Bréviaire de la Constitution*, 1986, p. 65) (en écho au démenti de l'Elysée au JDD, le 19 juin 2024 à propos d'éventuelles consultations menées à ce titre sur un « blocage des institutions »¹). L'article 16 ne suspend pas le contrôle politique de l'article 68 (voir plus avant) pour manquement du Président incompatible avec l'objet de son mandat.

Quel évènement pourrait être alors instrumentalisé afin de justifier un recours l'article 16 ?

Fort de l'expérience acquise pendant la seconde guerre mondiale notamment, les pères de la Constitution de 1958 n'ont certainement pas ignoré non plus les risques d'un Président complice d'une puissance étrangère ou d'un groupement financier ou idéologique qui organiseraient eux même des circonstances exceptionnelles pour servir leurs intérêts et s'arroger les pleins pouvoirs, comme par exemple dans ces trois hypothèses contemporaines et non exhaustives :

- D'abord, une situation de guerre qui s'étendrait à notre pays ou l'obligerait subitement à intervenir plus directement (« *De toute façon, dans l'année qui vient, je vais devoir envoyer des mecs à Odessa* », (E. Macron, hors micro à l'Elysée, le 21 février 2024 devant une poignée d'invités – *Le Monde*, 14 mars 2024 « Guerre en Ukraine : la métamorphose d'Emmanuel Macron, colombe devenue faucon »).
- Ensuite, un attentat lors d'une manifestation publique organisée et de renommée mondiale (« *Législatives 2024 : les renseignements alertent sur de possibles troubles à l'ordre public* » (*FranceTVinfo*, 27 juin 2024) ;
- Enfin, une « surreprésentation » électorale, constatée par le ministère de l'intérieur – en charge de la récupération officielle des résultats transmis par les bureaux de votes et dont le processus est particulièrement OPAQUE tout comme une partie de l'organisation du scrutin. **IL FAUT RAPPELER QU'AUCUN CONTROLE DE CITOYENS OU JURIDICTIONNEL N'EST AUTORISÉ ENTRE LES BUREAUX DE VOTE ET LA PROMULGATION DES RÉSULTATS !** Cette « surreprésentation » électorale pourrait être opérée dans le but de provoquer des émeutes et troubles graves à l'ordre public afin de justifier l'activation de l'article 16. Il

¹ <https://www.lejdd.fr/politique/pleins-pouvoirs-macron-pourrait-activer-larticle-16-de-la-constitution-en-cas-de-blocage-des-institutions-146558>

faudrait néanmoins que ces troubles soient d'une particulière gravité, telle qu'ils viendraient à empêcher le fonctionnement normal des institutions.

Des questions se posent également sur la distribution de la propagande, confié à un prestataire Adrexo, qui a fait polémique à la suite de dysfonctionnements préoccupants (par ex. question parlementaire à M. Jean Castex n° 4176 de la députée Véronique Louwagie en date du 30 juin 2021).

*
* * *

La question posée par la presse : « Pleins pouvoirs : Macron pourrait activer l'article 16 de la Constitution en cas de blocage des institutions », (M. Monforta, *le JDD* du 19 juin 2024) mérite d'être prise très au sérieux tant les relations du Président actuel avec le monde de la finance internationale et le *World Economic Forum* notamment semblent très « fusionnelles » :

*« Emmanuel Macron n'en finit pas de faire le buzz. Cette fois c'est le Forum économique mondial de Davos qui s'empare de sa personne pour le mettre sur un piédestal en le désignant **Young Global Leader (YGL)**, jeune leader mondial.*

***Il fait ainsi partie de la promotion 2016 des 121 hommes et femmes de moins de 40 ans, scientifiques, chefs de gouvernement, futurs chefs d'entreprise, activistes sociaux qui façonnent la politique, la société et le monde qui les entourent** ».*
(J.-P. Robin, *Le Figaro Économie* du 16 mars 2016)² .

NOTA : Le *World Economic Forum* et ses **Young Global Leader (YGL)** ont été missionnés par l'ONU³ afin de mettre en œuvre **les plans d'action inquiétants**⁴ de l'**AGENDA 2030**. Les plans d'action du *World Economic Forum* et de ses **Young Global Leader (YGL)** sont en effet **inquiétants** car ils semblent très éloignés des objectifs de l'**AGENDA 2030**⁵ votés à l'ONU en 2015⁶. **Du peu qui en est dévoilé aujourd'hui par les faits, ils semblent notamment poursuivre des objectifs d'instauration de gouvernement mondial, de contrôle social et de dépopulation** (voir notamment THE KISSINGER REPORT page 9⁷ « **des actions pour maintenir le niveau ultime le plus proche possible de 8 milliards plutôt que lui permettant d'atteindre 10 milliards, 13 milliards, ou plus.**» et les relations⁸ entre Henri Kissinger et Klaus Schwab).

Au regard de ces éléments, la vigilance autour de la dissolution surprise et les élections organisées dans la hâte est de rigueur d'autant plus qu'il existe un historique avec l'actuel Président de la République qui avait déjà mené des consultations pour recourir à l'article 16 durant la période de la crise sanitaire de la Covid-19, comme le rappelle discrètement un article des *Echos* en date du 12 mars 2020⁹. Le régime de l'article 16 pourrait revêtir pour lui un certain intérêt...

² <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/2016/03/16/20002-20160316ARTFIG00109-emmanuel-macron-promu-young-global-leader-2016-par-le-forum-de-davos.php>

³ <https://www.weforum.org/press/2019/06/world-economic-forum-and-un-sign-strategic-partnership-framework/>

⁴ <https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb000000LJQ4EAO?tab=publications>

⁵ <https://sdgs.un.org/goals>

⁶ <https://press.un.org/fr/2015/ag11688.doc.htm>

⁷ https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAB500.pdf

⁸ «Henry Kissinger et son élève et disciple Klaus Schwab»

https://www.reddit.com/r/jimmydore/comments/xg2hq8/henry_kissinger_and_his_apprentice_klaus_schwab/

⁹ <https://www.lesechos.fr/politique-societe/politique/municipales-larcher-et-fabius-en-travers-de-macron-1184812>

Au vu de ces quelques constats non exhaustif, que faudrait-il penser de l'activation de cet article par un Président qui poursuivrait des buts – y compris de nature économique (cf : Ch. 1^{er}, Livre III, Titre III du Code de la Défense) – contraire aux intérêts de la France et des français, des buts servant des intérêts de puissance ou groupement financiers ou idéologique étrangers ou un Président qui serait potentiellement atteint d'une pathologie ou d'un trouble mental ou psychique pouvant altérer son appréciation ou traduisant une vulnérabilité du Chef des armées (article 15 Constitution) ; à titre d'exemple, une hypomanie ou une hyperthymie : « période d'augmentation de l'estime, de réduction des besoins de sommeil, de fuite des idées, d'augmentation de l'activité et d'engagement excessif dans des activités dommageables » (Karl Ludwig Kahlbaum, 1882 et Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux - DSM-IV-TR).

Deux risques pèsent sur les décisions présidentielles : la santé mentale et l'influence – exogène ou endogène – néfaste, manifestement incompatible avec l'exercice de ses fonctions.

Si la députée du Gard Pascal Bordes a pu affirmer le 27 février 2024 sur LCP « on a l'impression qu'il est en permanence sous certaines substances psychotropes », les propos du député de la Somme F. Ruffin, en réaction à la dissolution de l'Assemblée le 9 juin 2024 sont interpellants : « Ecoutez, on a un taré à la tête de l'Etat, là. C'est un pyromane de la République ! » (9/6/2024 à 23h06 sur BFM-TV). Et cela ne s'arrête pas là. « Etes-vous fou ? » lui a demandé le journaliste du Figaro magazine au président de la République dans une interview en date du 11 juin. Le journaliste Ivan Rioufol estimait le 26 juin, « que la question qui se pose maintenant dans les milieux politiques est de savoir s'il a tous ses esprits » et Frantz-Olivier Giesbert dans l'émission « Punchline » sur LCI le même jour : « il a perdu les pédales ».

Dans un tel contexte, une activation de l'article 16 faciliterait encore la possibilité d'une mobilisation ou d'un envoi de troupes au sol afin d'engager la France dans un conflit ;

Or, dans l'hypothèse de l'exercice des pouvoirs prévus par l'article 16, il faut rappeler d'une part, qu'aucune limite n'existe au regard de l'hypothèse d'un « trouble », d'autre part, **rien n'imposerait au Président de se soumettre à un contrôle médical ou psychiatrique.**

Mais dans l'hypothèse où il était recouru à tort à l'article 16, deux voies demeurent possibles *a posteriori* :

1) L'obligation de respect de la DOCTRINE MILITAIRE DE STRAGIE NATIONALE par le Chef des armées.

Il conviendra de rappeler au Chef des armées son obligation de respect de la doctrine militaire de la République Française, imposée par la loi.

**** IMPORTANT :**

Ce « rappel » pourrait être réalisé soit en droit par un avis du Conseil constitutionnel, soit, en pratique, par la DIRECTION DES FORCES ARMÉES OPERATIONNELLES et DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE (FSI).

Cette doctrine dite « stratégie de sécurité nationale » est posée par le Code de la Défense :

Article L. 1111-1 Code de la Défense

« La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, **notamment en ce qui concerne la protection de la population**, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter.

*L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale.
La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la **protection de la population** contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale. Elle pourvoit au respect des alliances, des traités et des accords internationaux et participe, dans le cadre des traités européens en vigueur, à la politique européenne de sécurité et de défense commune. »*

Cette stratégie a recours à deux reprises à « **la protection de la population** », incitant le militaire, principal bras-armé de la mise en œuvre d'une déclaration de guerre ou d'autres mesures relevant de l'article 16, à bien réfléchir sur leur bien-fondé au regard de ce texte.

Nota : L'alinéa 1 vise expressément un sens large et non un sens restrictif de « l'agression armée » : « [...] *l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République* »

Et le Président de la République, Chef des armées et chef de l'exécutif, n'échappe pas à l'obligation de respecter ces dispositions, y compris durant l'article 16 :

Article L. 1111-2, al. 1^{er} Code de la Défense

« Le pouvoir exécutif, dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles, prend les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article L. 1111-1. »

Qui plus est, dans l'hypothèse d'un recours à l'article 16 manifestement contraire à l'esprit du texte, à l'esprit des institutions de la V^{ème} République, ou à la fonction présidentielle, l'article L. 1111-1 du Code de la Défense permettra aux forces militaires et opérationnelles de s'interroger sur leur devoir légitime de désobéissance – lui-même prévu par les textes et leurs statuts.

Ce devoir de désobéir existe en matière civile depuis l'arrêt du Conseil d'Etat, 10 novembre 1944, *Langneur*, Rec. 248. Cette jurisprudence est constante : l'obéissance à un ordre manifestement illégal n'exonère pas le fonctionnaire de sa sanction. Cette circonstance particulière implique donc de désobéir.

Cette jurisprudence est constante : Conseil d'Etat, 3 mai 1961, *Pouzelgues*, rec. 280 ; Conseil d'Etat, 4 janvier 1964, *Charlet et Limonier*, req. n° 56786, rec. 1, AJDA 1964, p. 447, RDP 1964, p. 453, note Waline ; Conseil d'Etat, 21 juillet 1995, *Bureau d'Aide Sociale de la Ville de Paris*, req. n°115332 ; Cour de cassation, Crim., 23 janvier 1997, 96-84.822, Bull. Crim. 1997, n° 32, p. 86 (affaire Papon) ; Cour de cassation, Crim., 13 octobre 2004, req. n° 03-81.763 ; 00-86.727 ; 00-86.726 ; 01-83.943 ; 01-83.945 ; 01-83.944, Bull. Crim. 2004, n° 243, p. 885 (affaire relative à l'incendie d'une paillote en Corse ordonné par le Préfet) ; CAA Lyon, 24 octobre 2017, *M. B c/ Syndicat mixte du Lac d'Annecy*, req. n° 16LY00300 ; CAA Versailles, 15 mars 2018, *Commune de Garges-Lès-Gonesse*, req. n° 16VE03904.

L'article L. 121-10 du Code général de la fonction publique, le confirme :

« L'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. »

Les trois conditions (cumulatives) sont claires :

- L'ordre doit être non seulement illégal ;
- Cette illégalité doit être manifestement établie ;

Un simple ordre illégal ne suffit pas pour désobéir. En l'espèce il s'agit d'un ordre de nature inconstitutionnel en ce que son fondement n'a pas été ratifié en la forme parlementaire approuvée par la Constitution.

- L'ordre doit compromettre gravement un intérêt public.

Pour ce cas, un sondage *Odoxa* pour *Le Figaro-Backbone consulting*, 29 février 2024 a montré que 68% des français estiment qu'Emmanuel Macron a eu tort de dire que l'envoi de troupes occidentales en Ukraine n'était pas exclu.

<https://www.odoxa.fr/sondage/ukraine-pour-68-des-francais-emmanuel-macron-a-eu-tort/>

L'ordre de l'exécutif, au-delà de n'avoir pas été validé en la forme, entrerait en contradiction avec la volonté de l'opinion publique.

Toutefois, cette condition de compromettre gravement un intérêt public ne s'applique pas explicitement pour les militaires et n'est pas prévue non plus par le Code pénal :

En effet, aux termes de l'article 122-4, alinéa 2 du Code pénal :

« N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal ».

Et pour le militaire, le **Code de la Défense** dispose à l'article L. 4122-1 :

*« Les militaires doivent obéissance aux ordres de leurs supérieurs et sont responsables de l'exécution des missions qui leur sont confiées.
Toutefois, il ne peut leur être ordonné et ils ne peuvent accomplir des actes qui sont contraires aux lois, aux coutumes de la guerre et aux conventions internationales. [...] »*

Article renforcé par des dispositions réglementaires :

Article D. 4122-3 Code de la Défense :

« En tant que subordonné, le militaire :

1° Exécute loyalement les ordres qu'il reçoit. [...]

[...]

*3° Ne doit pas exécuter un ordre prescrivant d'accomplir **un acte manifestement illégal** ou contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés et aux conventions internationales en vigueur.*

2) Lancement de la procédure de destitution prévue à l'article 68, immédiatement après l'activation de l'article 16 par le Président de la République.

Un usage arbitraire, unilatéral ou contraire à l'esprit de l'article 16 par le Président pourrait le conduire à l'engagement d'une procédure de destitution, prévue à l'article 68.

Article 68 de la Constitution

« 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. »

En effet, en dépit du caractère exceptionnel des pouvoirs dévolus au Président dans le cadre de l'article 16, le contrôle politique n'est pas exclu. En vertu de l'article 68 de la Constitution, le chef de l'État pourrait être destitué par la Haute Cour en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La doctrine (Pr. J. et J.-E. Gicquel) ainsi que le Conseil constitutionnel¹⁰ le confirment explicitement.

Le Parlement se réunissant de plein droit (article 16 de la Constitution), il lui est tout à fait possible de mettre en œuvre cette procédure, prévue par la loi organique n°2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.

La décision de réunir la Haute Cour résulte de l'adoption d'une proposition motivée de résolution par les deux assemblées du Parlement, qui doit justifier des motifs susceptibles de caractériser un *manquement aux devoirs du Président manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat*. Cette proposition de résolution motivée doit être signée par au moins un dixième des membres de l'assemblée devant laquelle elle est déposée, soit 58 députés ou 35 sénateurs (ce qui est accessible à un groupe politique d'opposition).

Le Bureau de l'assemblée devant laquelle la proposition de résolution a été déposée vérifie ses conditions de recevabilité (motivation, nombre de signataires). Si le Bureau constate que ces conditions ne sont pas réunies, la proposition de résolution ne peut être mise en discussion. Si le Bureau constate que ces conditions sont réunies, la proposition de résolution est envoyée pour examen à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles, qui conclut à son adoption ou à son rejet. La proposition de résolution est alors inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée au plus tard le 13^{ème} jour suivant les conclusions de la commission. Le vote intervient au plus tard le 15^{ème} jour. La proposition de résolution alors adoptée par une assemblée est ensuite immédiatement transmise à l'autre assemblée. Elle est envoyée pour examen à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles, qui conclut à son adoption ou à son rejet. L'inscription est de droit au plus tard le 13^{ème} jour à compter de ces conclusions, le vote également au plus tard au 15^{ème} jour.

Le rejet de la proposition de résolution par l'une des deux assemblées met un terme à la procédure (art. 4 de la loi organique de 2014).

Groupement de Juristes et Militaires Patriotes pour la défense de la Liberté.

¹⁰ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/quel-pouvoir-donne-l-article-16-de-la-constitution-au-president-de-la-republique> (voir en toute fin de page)