

**LES CONDITIONS DE CANDIDATURE A L'ELECTION PRESIDENTIELLE :  
LE PROBLEME DES « PARRAINAGES »**

---

**1.  
LES TEXTES  
EN VIGUEUR**

**Constitution du 4 octobre 1958**

***Article 6***

« Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique. »

**Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée**  
**relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel**

***Article 3***

« I. Quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du Président de la République, le Gouvernement assure la publication de la liste des candidats.

Cette liste est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées par au moins cinq cents citoyens membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils généraux des départements, de Mayotte, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Conseil de Paris, de l'assemblée de la Polynésie française, du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes associées, maires des arrondissements de Lyon et de Marseille ou membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger. Les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, les présidents des communautés de communes, le président de la Polynésie française, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France peuvent également, dans les mêmes conditions, présenter un candidat à l'élection présidentielle. Les présentations doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Lorsqu'il est fait application des dispositions du cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution, elles doivent parvenir au plus tard le troisième mardi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer.

Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, les sénateurs représentant les Français établis hors de France et les membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger sont réputés être les élus d'un même département. Pour l'application des mêmes dispositions, les députés et le sénateur élus en Nouvelle-Calédonie et les membres des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie sont réputés être élus d'un même département d'outre-mer ou d'une même collectivité d'outre-mer. Pour l'application des mêmes dispositions, les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France sont réputés être les élus d'un même département. Aux mêmes fins, les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes sont réputés être les élus du département auquel appartient la commune dont ils sont délégués. Aux mêmes fins, les conseillers régionaux sont réputés être les élus des départements correspondant aux

**Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République**

sections départementales mentionnées par l'article L. 338-1 du code électoral. Aux mêmes fins, les conseillers à l'Assemblée de Corse sont réputés être les élus des départements entre lesquels ils sont répartis en application des dispositions des articles L. 293-1 et L. 293-2 du même code.

Le Conseil constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées qui, à peine de nullité de leur candidature, doivent lui remettre, sous pli scellé, une déclaration de leur situation patrimoniale (...).

Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature (...).

**Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001  
portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962**

***Article 3***

« Les présentations sont rédigées sur des formulaires imprimés par les soins de l'administration conformément au modèle arrêté par le Conseil constitutionnel (...). »

***Article 5***

« Le Conseil constitutionnel fait procéder à toute vérification qu'il juge utile ».

***Article 6***

« Les citoyens mentionnés au deuxième alinéa du I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée ne peuvent faire de présentation que pour un seul candidat.

En aucun cas les présentations ne peuvent faire l'objet d'un retrait après leur envoi ou leur dépôt.»

## 2. LES PRECEDENTS HISTORIQUES

### ▪ Avant 1958

Sous la III<sup>e</sup> République, où le Président de la République était, il est vrai, élu par le Parlement, il n'existait aucune autre condition de recevabilité des candidatures que celle consistant à ne pas être membre des « *familles ayant régné sur la France* » (article 8 de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics dans sa rédaction issue de la loi du 14 août 1884).

La Constitution de la IV<sup>e</sup> République a repris cette condition en son article 44, se bornant pour le reste à limiter à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs (cf. fiche ad hoc).

### ▪ Pour l'élection présidentielle de 1958

La V<sup>e</sup> République a introduit dès 1958, soit avant même l'instauration du suffrage universel direct, une rupture en exigeant des candidats à l'élection présidentielle, par l'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958, qu'ils justifient d'au moins 50 « *présentations* » émanant du collège des quelque 80000 grands électeurs (députés, sénateurs, conseillers généraux, membres des assemblées des territoires d'outre-mer, représentants élus des conseils municipaux).

### ▪ Pour les élections présidentielles de 1965, 1969 et 1974

Dans le cadre d'une élection au suffrage universel direct, la loi précitée du 6 novembre 1962 prévoyait, dans sa rédaction initiale, que les candidatures devaient être présentées par un minimum de 100 parrains choisis parmi les députés, sénateurs, membres du Conseil économique et social, conseillers généraux et maires, et émanant d'au moins 10 départements ou territoires d'outre-mer.

### ▪ Pour les élections présidentielles de 1981, 1988, 1995, 2002 et 2007

L'inflation du nombre de candidatures (6 en 1965, 7 en 1969, 12 en 1974) a conduit le Conseil constitutionnel à recommander, dans une déclaration du 24 mai 1974 (Rec. p. 57), de durcir les conditions de recevabilité. Suivant ce souhait, la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 a relevé les seuils à 500 parrainages provenant d'au moins 30 départements ou TOM, sans que plus d'1/10 puissent relever d'un même département ou TOM ; les membres du Conseil économique et social ont par ailleurs été exclus du collège des parrains.

C'est, pour l'essentiel, ce régime qui s'est appliqué lors des cinq dernières élections présidentielles. La loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 a toutefois aménagé la composition du collège pour tenir compte des modifications apportées à l'organisation des collectivités locales, et notamment du développement de l'intercommunalité.

### 3. LA PRATIQUE DE LA V<sup>e</sup> REPUBLIQUE

- Le **nombre de candidats** à l'élection présidentielle a doublé entre 1965 et 1974 (de 6 à 12). La réforme de 1976 n'est pas véritablement parvenue à juguler cette croissance : 10 candidats en 1981, 9 en 1988, 9 en 1995, mais 16 en 2002 et encore 12 en 2007. Lors de la dernière élection, il semble toutefois que plusieurs prétendants n'aient franchi le seuil que de justesse tandis que d'autres (parmi lesquels Nicolas Dupont-Aignan) renonçaient faute d'avoir recueilli les signatures nécessaires. La recherche des parrainages donne lieu, de la part de certains candidats, à de véritables campagnes de démarchage.
- Selon le Conseil constitutionnel, le **collège des présentateurs** défini par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 dans sa rédaction aujourd'hui applicable correspondrait à plus de 47000 titulaires de mandats, soit environ 42000 signataires possibles en 2007 compte tenu du cumul des mandats. Il s'agit pour plus des trois quarts de maires, et pour plus de la moitié de maires de communes de moins de 1000 habitants.
- Sur les 42000 parrains potentiels, **16900 ont effectivement décidé d'accorder leur signature** en 2007, ce qui est proche de la moyenne des élections précédentes.
- La question de la **publication de la liste des parrains** a donné lieu à des hésitations. Alors que la loi de 1962 prévoyait expressément, dans sa rédaction initiale, que les nom et qualité des parrains n'étaient pas rendus publics, la loi organique du 18 juin 1976 a pris un parti inverse, mais dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature. Pour les élections de 1988, 1995 et 2002, ce texte a été interprété par le Conseil constitutionnel comme n'interdisant pas l'affichage temporaire, dans ses locaux, de l'intégralité des noms des présentateurs. Le Conseil a cependant renoncé à cette pratique en 2007, de nouveaux débats parlementaires ayant révélé que telle n'était pas le souhait du législateur. Les 500 noms publiés sont déterminés par tirage au sort.
- La collecte des parrainages a donné lieu à un certain nombre de **dérives**, qui ont par exemple conduit le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 19 mars 2007 arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle, à refuser de valider les présentations issues d'un tirage au sort au motif qu'une telle pratique était « *incompatible avec la dignité qui sied aux opérations concourant à toute élection* », ou encore à rappeler que la présentation étant un acte personnel et volontaire, elle ne pouvait donner lieu ni à marchandage ni à rémunération.

4.

**À L'ÉTRANGER**

- Parmi les 11 Etats membres de l'Union européenne qui élisent leur président au suffrage universel direct, 3 (Chypre, Roumanie, Slovénie) ne prévoient aucune procédure de sélection des candidatures.
- D'autres (Autriche, Finlande, Slovaquie) ont instauré un mécanisme de parrainage par les parlementaires – avec d'ailleurs des seuils faibles – avec parfois, à titre alternatif, une possibilité de parrainage par les citoyens eux-mêmes (cas notamment de l'Autriche).
- D'autres encore (Lituanie, Pologne, Portugal) ont retenu le système de la présentation citoyenne, avec des seuils respectivement fixés à 20.000, 100.000 et 7.500 signatures)<sup>1</sup>.
- Aux Etats-Unis, le candidat à la Présidence doit être né citoyen américain, être âgé de 35 ans au moins et avoir résidé 14 ans aux Etats-Unis. Il ne semble pas, en revanche, qu'il existe un système juridiquement contraignant de parrainage par des élus. La sélection se fait par le jeu du bipartisme, et sans doute aussi par l'argent nécessaire au financement des campagnes.

---

<sup>1</sup> Sur ces expériences européennes, source : Ph. Blachère, « La réforme des parrainages : une bonne mauvaise idée ou une mauvaise bonne idée » ([www.droitconstitutionnel.org/afdc/parrainblacher.pdf](http://www.droitconstitutionnel.org/afdc/parrainblacher.pdf)).

## 5. LA PROBLEMATIQUE

- Le régime actuel ne limite que faiblement le nombre de candidatures à l'élection présidentielle. Faut-il, au nom du pluralisme, assumer la fonction tribunitienne de l'acte de candidature ? Faut-il au contraire aller plus loin dans le filtrage pour clarifier la confrontation démocratique des projets, compte tenu notamment des règles gouvernant le déroulement de la campagne électorale à la télévision ?
- Quelle est la part qui revient, dans l'inflation des candidatures, aux règles de parrainage d'une part et aux autres facteurs (contexte politique, règles de financement...) d'autre part ?
- Encore que le risque se concrétise rarement, la loi en vigueur peut avoir pour effet d'exclure de la compétition présidentielle certains courants d'opinion qui trouvent un écho dans la vie de la nation mais qui sont marginalement représentés au sein du collège des présentateurs. Y a-t-il là une anomalie démocratique, ou l'incapacité à obtenir 500 signatures parmi 42000 élus, soit 1.2% du collège, est-elle un critère légitime d'élimination ?
- Quel est le sens de la « *présentation* » : soutien politique ? reconnaissance de la légitimité démocratique ? simple manière de prendre acte de la nécessité d'une participation au débat ?
- Convierait-il d'augmenter le nombre de parrainages nécessaires ?
- Y a-t-il moyen d'éviter l'instrumentalisation stratégique de la procédure et les manœuvres diverses auxquelles donne lieu la collecte des signatures, soit pour empêcher l'émergence d'une candidature, soit pour la favoriser ?
- Une telle mesure devrait-elle s'accompagner de l'introduction d'un parrainage par les citoyens eux-mêmes, à titre cumulatif ou à titre alternatif ? Un mécanisme de cette nature se heurterait-il à des obstacles techniques (notamment en cas d'élection anticipée) ? Surtout, n'y aurait-il pas un risque de décalage entre « candidats des élus » et « candidats des citoyens » et de transformation de la procédure de parrainage en premier tour de l'élection présidentielle ? Les intérêts corporatistes y trouveraient-ils un terrain favorable ?
- Les règles relatives à la publicité des présentations sont-elles satisfaisantes en termes d'efficacité et de lisibilité ? Faut-il envisager d'en revenir au secret pour libérer les élus des pressions extérieures, au risque de les soustraire au contrôle de leurs administrés ? Doit-on au contraire privilégier le principe simple de la publication intégrale ?
- Faudrait-il plutôt changer de logique en modifiant la composition du collège des parrains, soit en le limitant aux parlementaires, soit au contraire en l'élargissant ? Dans cette dernière hypothèse, la recherche des signatures des intéressés resterait-elle une procédure appropriée ?

## **LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT**

---

**1.**  
**LES TEXTES**  
**EN VIGUEUR**

Aucun texte de quelque nature que ce soit, et notamment pas le titre III de la Constitution du 4 octobre 1958, relatif au gouvernement, ne fixe la structure de ce dernier. Quant à l'article 8 de la Constitution, il se borne à indiquer que le Président de la République nomme le Premier ministre et, sur la proposition de ce dernier, « *les autres membres du Gouvernement* ».

2.  
LES  
PRECEDENTS  
HISTORIQUES

Il n'y en a pas. Tout au plus doit-on remarquer que le thème de la limitation du nombre de ministres est apparu en France au lendemain des événements du 6 février 1934. C'est André Tardieu qui, dans le cadre de la « *réforme de l'Etat* » qu'il appelait de ses vœux, a formulé le souhait que le nombre de ministres fût limité à six, sur le modèle de l'*inner cabinet* britannique.

### 3. LA PRATIQUE DE LA V<sup>e</sup> REPUBLIQUE

- Elle est très variable, mais la moyenne du nombre de ministres tend, classiquement, à augmenter au fil de chaque « période politique ».
- Comme on le verra en annexe, les gouvernements les plus resserrés ont été les gouvernements Pompidou 2 et Jospin 1, avec 26 membres (Premier ministre compris), suivis par les gouvernements Debré (27), Pompidou 3 (28) et Pompidou 1, Pompidou 4, Messmer 3, Balladur et Fillon (29). Les années 1974 à 1993 ont été des périodes de forte croissance des gouvernements, avec un record de 48 membres pour le gouvernement Rocard 2, 45 membres pour les gouvernements Mauroy 2 et Cresson et 42 pour les gouvernements Mauroy 1, Mauroy 3 et Fabius ; plus récemment encore, il y avait 42 membres dans le gouvernement Juppé 1 et 41 membres dans le gouvernement Raffarin 3. Sur l'ensemble de la V<sup>e</sup> République, la moyenne s'établit à 35.6 membres par gouvernement.
- S'agissant des seuls ministres de plein exercice, la variabilité n'est pas moins forte, de 14 pour les gouvernements Chirac 1, Barre 2, Chirac 2 et Jospin 1 ou 15 pour les gouvernements Messmer 3, Mauroy 3, Jospin 2, Raffarin 1, Raffarin 2 et Fillon à 25 pour le gouvernement Mauroy 2. On ne saurait d'ailleurs établir de corrélation entre le nombre de ministres de plein exercice et le nombre total de membres du gouvernement, certains gouvernements resserrés l'ayant été du fait du très faible nombre de ministres délégués et secrétaires d'Etat tandis que d'autres, richement composés, reposaient sur un noyau réduit de ministres d'Etat et ministres.
- Quant aux attributions des ministres, elles connaissent, sauf pour les ministères régaliens, d'importantes variations d'un gouvernement à l'autre, s'adaptant aux priorités et conceptions politiques du moment.

4.

À L'ETRANGER

- En **Belgique**, l'article 99 de la Constitution prévoit que le conseil des ministres compte quinze membres au plus ; les secrétaires d'Etat, qui sont membres du gouvernement, ne siègent pas au conseil des ministres<sup>1</sup>.
- En **Espagne**, une loi du 16 août 1983 avait fixé la composition du gouvernement en le structurant en quinze départements aux attributions définies. Depuis 1997, le Président du gouvernement a cependant le pouvoir de créer, modifier et supprimer des départements ministériels par voie réglementaire<sup>2</sup>.
- En **Italie**, l'article 95-3 de la Constitution dispose que « *la loi pourvoit à l'organisation de la présidence du conseil et fixe le nombre, les attributions et l'organisation des ministères* ». En pratique, les dispositions en cause ont été prises par décret-loi ; dans leur rédaction applicable en 2001, elles fixaient le nombre de ministères à 14<sup>3</sup>.
- En **Autriche**, c'est une loi qui, en application de l'article 77-2 de la Constitution, détermine le nombre de ministres et leurs attributions ; ce texte est fréquemment modifié<sup>4</sup>.
- Au **Royaume-Uni**, le Parlement fixe cependant une limite au nombre de ministres qui peuvent percevoir une rémunération au titre de leur fonction. Pour autant, la structure du gouvernement britannique est moins resserrée qu'on le dit parfois : les *Cabinet Ministers* et *Secretaries of State*, équivalents des ministres de plein exercice en France, étaient 23 dans le gouvernement Blair ; les *Ministers of State* et *Parliamentary Secretaries*, équivalents en principe des ministres délégués et secrétaires d'Etat en France, environ 80<sup>5</sup>. Il reste que ces derniers sont en fait davantage assimilables à des directeurs d'administration centrale qui auraient la qualité de parlementaires.
- En **Allemagne**, aucun texte de niveau législatif ou supra-législatif ne fixe la structure du gouvernement. Celui de Mme Merkel compte, outre la chancelière, 14 ministres de plein exercice et 6 ministres délégués. Les ministres sont en outre secondés par un ou deux « secrétaires d'Etat parlementaires », dont le rôle est intermédiaire entre celui d'un secrétaire d'Etat à la française et celui d'un directeur d'administration centrale.

---

<sup>1</sup> Source : Les documents de travail du Sénat, « La composition du gouvernement », *Législation comparée* n° LC 94, octobre 2001 (<http://extranet.senat.fr/lc/lc94/lc94.html>).

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Source : *Rapport sur la coordination du travail interministériel* (juillet 2007) de la mission d'audit et de modernisation.

## 5. LA PROBLEMATIQUE

- Est-il opportun de limiter pour l'avenir le nombre de membres du gouvernement ?
- Si oui, la fixation du nombre – et le cas échéant du rang – des ministres doit-elle être fixée au niveau constitutionnel ?
- Ne relève-t-elle pas plutôt de la loi organique ?
- Faut-il laisser hors du champ de cette limitation les ministres délégués et secrétaires d'Etat ?
- Cette limitation peut-elle ne concerner que les ministres chargés des fonctions régaliennes ?
- Serait-il envisageable et utile de fixer au niveau d'une loi organique non seulement le nombre maximal, mais encore les principales attributions des ministres de plein exercice ?
- Le principe de la parité hommes/femmes devrait-il, le cas échéant, être pris en compte par les dispositions normatives afférentes à la structure du gouvernement ?

Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République

**Annexe**  
**Structure des gouvernements sous la V<sup>e</sup> République<sup>6</sup>**

Gouvernement	Ministres de plein exercice	Ministres délégués et secrétaires d'Etat	Nombre total de portefeuilles
Debré	19	6	27
Pompidou 1	19	9	29
Pompidou 2	21	4	26
Pompidou 3	17	10	28
Pompidou 4	20	8	29
Couve de Murville	16	14	31
Chaban-Delmas	16	22	39
Messmer 1	16	13	30
Messmer 2	21	16	38
Messmer 3	15	13	29
Chirac 1	14	22	37
Barre 1	17	19	37
Barre 2	14	24	39
Barre 3	19	18	38
Mauroy 1	24	17	42
Mauroy 2	25	19	45
Mauroy 3	15	26	42
Fabius	18	23	42
Chirac 2	14	26	40
Rocard 1	18	22	41
Rocard 2	22	30	48
Cresson	19	25	45
Bérégoovoy	20	20	41
Balladur	22	6	29
Juppé 1	26	15	42
Juppé 2	16	16	33
Jospin 1	14	11	26
Jospin 2	15	18	34
Raffarin 1	15	13	29
Raffarin 2	15	23	39
Raffarin 3	17	23	41
Villepin	16	15	32
Fillon	15	13	29
<b>Moyenne</b>	<b>17.8</b>	<b>16.9</b>	<b>35.6</b>

<sup>6</sup> Source : tableau issu du *Rapport sur la coordination du travail interministériel* (juillet 2007) de la mission d'audit et de modernisation et complété par les données concernant le gouvernement Fillon.

**Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République**

Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République

**LA CLARIFICATION DES ROLES DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE  
ET DU PREMIER MINISTRE**

---

**1.**  
**LES TEXTES**  
**EN VIGUEUR**

**Constitution du 4 octobre 1958**

***TITRE II – Le Président de la République***

***Article 5***

« Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. »

***Article 8***

« Le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. »

***Article 12***

« Le Président de la République peut, après consultation du Premier Ministre et des Présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale (...) ».

***Article 13***

« Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat (...)».

***Article 15***

« Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la Défense nationale.

***Article 19***

« Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8, 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier Ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables. »

***TITRE III – Le gouvernement***

***Article 20***

« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50. »

***Article 21***

« Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé. »

2.  
LES  
PRECEDENTS  
HISTORIQUES

▪ **Constitution du 27 octobre 1946**

**TITRE VI - Du Conseil des ministres**

« *Article 45.* - Au début de chaque législature, le président de la République, après les consultations d'usage, désigne le président du Conseil.

Celui-ci soumet à l'Assemblée nationale le programme et la politique du Cabinet qu'il se propose de constituer.

Le président du Conseil et les ministres ne peuvent être nommés qu'après que le président du Conseil ait été investi de la confiance de l'Assemblée au scrutin public et à la majorité absolue des députés, sauf cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale.

Il en est de même au cours de la législature, en cas de vacance par décès, démission ou toute autre cause, sauf en ce qui est dit à l'article 52 ci-dessous.

Aucune crise ministérielle intervenant dans le délai de quinze jours de la nomination des ministres ne compte pour l'application de l'article 51.

*Article 46.* - Le président du Conseil et les ministres choisis par lui sont nommés par décret du président de la République.

*Article 47.* - Le président du Conseil des ministres assure l'exécution des lois.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires, sauf ceux prévus par les articles 30, 46 et 84.

Le président du Conseil assure la direction des forces armées et coordonne la mise en oeuvre de la défense nationale.

Les actes du président du Conseil des ministres prévus au présent article sont contresignés par les ministres intéressés.

*Article 48.* - Les ministres sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du Cabinet et individuellement de leurs actes personnels.

Ils ne sont pas responsables devant le Conseil de la République. »

▪ **Loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics**

« *Article 3.* - Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux chambres ; il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce ; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales ; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre. »

« *Article 6.* - Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels.

Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison. »

▪ **Constitution du 14 janvier 1852**

« *Article 5.* - Le président de la République est responsable devant le Peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel.

*Article 13.* - Les ministres ne dépendent que du chef de l'Etat ; ils ne sont responsables que, chacun en ce qui le concerne, des actes du gouvernement ; il n'y a point de solidarité entre eux ; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. »

▪ **Constitution du 4 novembre 1848**

« *Article 64.* - Le président de la République nomme et révoque les ministres. (...)

*Article 66.* - Le nombre des ministres et leurs attributions sont fixés par le pouvoir législatif.

*Article 68.* - Le président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration. (...)

*Article 70.* - Il y a un vice-président de la République nommé par l'Assemblée nationale, sur la présentation de trois candidats faite par le président dans le mois qui suit son élection.

Le vice-président prête le même serment que le président.

Le vice-président ne pourra être choisi parmi les parents et alliés du président jusqu'au sixième degré inclusivement.

En cas d'empêchement du président, le vice-président le remplace.

Si la présidence devient vacante, par décès, démission du président, ou autrement, il est procédé, dans le mois, à l'élection d'un président. »

### 3. LA PRATIQUE DE LA V<sup>e</sup> REPUBLIQUE

On peut distinguer deux cas de figure : les périodes où les majorités présidentielle et parlementaire sont cohérentes ; les périodes où elles ne le sont pas.

- ***Lorsque les majorités parlementaire et présidentielle sont convergentes***, le partage des tâches entre le Président de la République et le Premier ministre varie selon la volonté du chef de l'Etat de déterminer, plus ou moins dans le détail, la politique de la nation. S'il demeure un arbitre, ainsi que le prévoit l'article 5 de la Constitution, il peut intervenir, à sa convenance, très directement dans la politique du Gouvernement.

Trois modes de fonctionnement ont ainsi pu être observés :

- un Président qui n'intervient que pour fixer les grandes lignes de la politique de la nation ;
  - un Président qui intervient parfois dans le détail en faisant jouer une forme de droit d'évocation, s'emparant de tel dossier particulier dont il souhaite conserver la maîtrise ;
  - un Président qui entend régler lui-même la plupart des questions.
- ***En période de cohabitation***, la répartition des rôles semble plus conforme à la lettre de la Constitution. Le Président de la République n'intervient pas dans la politique gouvernementale si ce n'est pour faire part de son désaccord (ou de son approbation) ou s'opposer à certaines mesures (refus de la signature d'ordonnances, par exemple). Le Premier ministre est alors pleinement responsable de la politique nationale qu'il détermine et conduit. Dans les domaines de la défense et de la diplomatie, la répartition entre les deux branches de l'exécutif est plus subtile, le chef du Gouvernement disposant cependant, contrairement à une idée reçue, de prérogatives substantielles.
- ***Le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral*** ont modifié la situation en rendant une cohabitation plus improbable – mais pas impossible – et en renforçant le caractère fondateur de l'élection présidentielle, le scrutin législatif apparaissant comme une simple confirmation de cette dernière.

Encore que les dissolutions de 1981 et 1988 aient eu, dans une moindre mesure, un effet comparable, la légitimité démocratique du Président de la République semble désormais fonder la légitimité même de la majorité parlementaire. Dès lors, on peut s'interroger sur les places respectives du chef de l'Etat et de son Premier ministre. Le programme sur lequel le Président a été élu devient la « feuille de route » de la majorité « parlementaro-présidentielle ». Le Président de la République n'est-il pas le mieux à même de le mettre en œuvre et de répondre devant les Français de cette mise en œuvre ? Quel rôle incombe alors au Premier ministre ?

## 4. À L'ÉTRANGER

### ▪ En Allemagne :

#### *Loi fondamentale de 1949*

« Article 62 – Le gouvernement fédéral se compose du chancelier fédéral et des ministres fédéraux.

*Article 64* – Les ministres fédéraux sont nommés et révoqués par le président fédéral sur proposition du chancelier fédéral.

*Article 65* – Le chancelier fédéral fixe les grandes orientations de la politique et en assume la responsabilité. Dans le cadre de ces grandes orientations, chaque ministre fédéral dirige son département de façon autonome et sous sa propre responsabilité. Le gouvernement fédéral tranche les divergences d'opinion entre les ministres fédéraux. Le chancelier fédéral dirige les affaires du gouvernement selon un règlement intérieur adopté par le gouvernement fédéral et approuvé par le président fédéral.

*Article 65a* – Le ministre fédéral de la défense exerce l'autorité et le commandement sur les forces armées.

*Article 67* – 1°) Le Bundestag ne peut exprimer sa défiance envers le chancelier fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité de ses membres et en demandant au président fédéral de révoquer le chancelier fédéral. (...)

*Article 68* – 1°) Si une motion de confiance proposée par le chancelier fédéral n'obtient pas l'approbation de la majorité des membres du Bundestag, le président fédéral peut, sur proposition du chancelier fédéral, dissoudre le Bundestag dans les vingt et un jours. Le droit de dissolution s'éteint dès que le Bundestag a élu un autre chancelier fédéral à la majorité de ses membres. (...) »

- **Au Royaume-Uni**, le Premier ministre nomme les membres du Cabinet et les révoque comme il l'entend. Les ministres n'ont pas accès directement au monarque. Il leur appartient de demander audience, par l'intermédiaire du Premier ministre, lequel assiste généralement à l'entretien. Le monarque entérine la volonté populaire exprimée lors des élections générales aux Communes en choisissant le *leader* du parti vainqueur du scrutin. Il se conforme aussi à la volonté du parti majoritaire de changer de *leader* en cours de législature (remplacement de Mme M. Thatcher par M. J. Major ou, dernièrement, de M. T. Blair par M. G. Brown).

### ▪ En Italie

#### *Constitution du 27 décembre 1947*

« Article 87 – Le Président de la République est le chef de l'Etat et représente l'unité nationale. (...) »

*Article 92* – Le Gouvernement de la République est composé du Président du Conseil et des ministres qui constituent ensemble le Conseil des ministres.

Le Président de la République nomme le Président du Conseil des ministres et, sur proposition de celui-ci, les ministres.

*Article 93* – Le Président du Conseil des ministres et les ministres, avant d'assumer leurs fonctions, prêtent serment dans les mains du Président de la République.

*Article 94* – Le Gouvernement doit avoir la confiance des deux Chambres.

Chaque Chambre accorde ou révoque la confiance au moyen d'une motion motivée et votée par appel nominal. (...)

*Article 95* – Le Président du Conseil des ministres dirige la politique générale du Gouvernement et en est responsable. Il maintient l'unité d'orientation politique et administrative, en favorisant et en coordonnant l'activité des ministres.

Les ministres sont solidairement responsables des actes du Conseil des ministres, et individuellement des actes de leurs départements. »

▪ **En Espagne**

*Constitution du 27 décembre 1978*

*TITRE II. – De la Couronne*

*Article 56.* - 1<sup>o</sup>) Le Roi est le chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa permanence. Il est l'arbitre et le modérateur du fonctionnement régulier des institutions, il assume la plus haute représentation de l'Etat espagnol dans les relations internationales, tout particulièrement avec les nations de sa communauté historique, et il exerce les fonctions que lui attribuent expressément la Constitution et les lois. (...)

*TITRE IV. – Du Gouvernement et de l'administration*

*Article 97* – Le Gouvernement dirige la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et militaire et la défense de l'Etat. Il exerce le pouvoir exécutif et celui de réglementer conformément à la Constitution et aux lois.

*Article 98.* – 1<sup>o</sup>) Le Gouvernement se compose du Président, le cas échéant des vice-présidents, des ministres et des autres membres que la loi déterminera.

2<sup>o</sup>) Le Président dirige l'action du Gouvernement et coordonne les fonctions de ses autres membres, sans préjudice de la compétence et de la responsabilité directe de ceux-ci dans leur gestion. (...)

*Article 99.* – 1<sup>o</sup>) Après chaque rénovation du Congrès des députés et dans les autres cas prévus à cet effet par la Constitution, le Roi, après consultation des représentants désignés par les groupes politiques ayant une représentation parlementaire, proposera, par l'intermédiaire du président du Congrès, un candidat à la Présidence du Gouvernement.

2<sup>o</sup>) Le candidat proposé conformément aux dispositions du paragraphe 1 exposera devant le Congrès des députés le programme politique du Gouvernement qu'il entend former et demandera la confiance de la Chambre.

3<sup>o</sup>) Si le Congrès des députés accorde à la majorité absolue de ses membres la confiance au candidat, le Roi le nommera Président. Si cette majorité n'est pas atteinte, la même proposition fera l'objet d'un nouveau vote quarante-huit heures après le premier et l'on considérera que la confiance a été accordée si elle a réuni la majorité simple.

4<sup>o</sup>) Si, après avoir procédé aux votes mentionnés, la confiance n'est pas accordée pour l'investiture, des propositions successives seront présentées sous la forme prévue aux paragraphes précédents.

5<sup>o</sup>) Si dans le délai de deux mois à partir du premier vote d'investiture aucun candidat n'a obtenu la confiance du Congrès, le Roi, avec le contreseing du président du Congrès,

dissoudra les deux Chambres et convoquera de nouvelles élections.

*Article 100* – Les autres membres du Gouvernement seront nommés et destitués par le Roi sur la proposition de son Président.

*Article 101* – 1°) Le Gouvernement est démissionnaire à l'issue des élections générales, dans les cas de perte de la confiance parlementaire, prévus par la Constitution, ou à la suite de la démission ou du décès de son Président.

2°) Le Gouvernement démissionnaire continuera à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau Gouvernement. »

▪ **Aux Etats-Unis,**

Les Secrétares sont nommés par le Président, avec l'accord du Sénat. Ils ne sont responsables politiquement que devant le Président et sont révocables par lui *ad nutum*. L'*Executive Office* du Président (Secrétaire général et collaborateurs directs du Président) jouent un rôle déterminant dans la conduite de la politique.

***Constitution de 1787***

*Article II, section 1.* « Le pouvoir exécutif sera conféré à un président des États-Unis d'Amérique. Il restera en fonction pendant une période de quatre ans et sera, ainsi que le vice-président choisi pour la même durée, élu comme suit (...).

*Section 2* - Il aura le pouvoir, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, de conclure des traités, sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents. Il proposera au Sénat et, sur l'avis et avec le consentement de ce dernier, nommera les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, les juges à la Cour suprême, et tous les autres fonctionnaires des États-Unis dont la nomination n'est pas prévue par la présente Constitution, et dont les postes seront créés par la loi. (...) »

## 5. LA PROBLEMATIQUE

- Faut-il prévoir dans la Constitution que le Président de la République *détermine* la politique de la nation ?
  - Une telle modification de l'article 20 de la Constitution devrait-elle conduire à modifier également l'article 5, qui fait du Président de la République un arbitre ?
  - Le Premier ministre aurait-il alors pour mission de conduire cette politique ? de la mettre en œuvre ? ou seulement de coordonner l'action des ministres ?
  - Ne faudrait-il pas modifier aussi l'article 21 de la Constitution, aux termes duquel le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement et est responsable de la défense nationale ?
- Le Président de la République doit-il pouvoir mettre fin aux fonctions du Premier ministre sans que celui-ci lui présente formellement la démission de son gouvernement, comme le prévoit actuellement l'article 8 de la Constitution ?
- Le Président de la République peut-il se passer de « l'écran » du Premier ministre face aux difficultés quotidiennes du gouvernement du pays ? Ne risque-t-il pas de mettre à mal son autorité ?
- Que se passerait-il en cas de cohabitation ?
  - En inscrivant dans la Constitution que le Président de la République détermine (et conduit ?) la politique de la nation, ne risque-t-on pas de rendre la cohabitation impossible, le Premier ministre issu d'une majorité parlementaire hostile au Président de la République n'ayant plus la charge de la politique de la nation ? Faut-il alors craindre une crise de régime ?
  - Faut-il prendre des mesures pour rendre cette hypothèse moins probable qu'elle ne l'est aujourd'hui, notamment en cas de démission ou de décès du Président de la République avant le terme de son mandat ?
- Le Président de la République peut-il déterminer la politique de la nation sans que soient introduites de nouvelles modalités de mise en jeu de la responsabilité politique du chef de l'Etat ?
  - Si, en particulier, l'Assemblée nationale renversait le Gouvernement, quelles en seraient les conséquences pour le Président de la République dont le Gouvernement procéderait directement ?
  - Faut-il le contraindre à se présenter à nouveau devant le suffrage universel pour restaurer sa légitimité ?
  - Faut-il prévoir une dissolution automatique de l'Assemblée nationale pour que le peuple tranche la question ?

**Comité de réflexion et de proposition**  
**sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République**

- En cas d'échec de la dissolution pour le chef de l'Etat, faut-il le contraindre à se retirer ?
- Un tel dispositif, qui introduirait un mécanisme de responsabilité directe devant le peuple, n'aurait-il pas un caractère plébiscitaire ?

Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République

**LES DISCOURS DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE  
DEVANT LE PARLEMENT**

---

**1.  
LES TEXTES  
EN VIGUEUR**

**Constitution du 4 octobre 1958**

***Article 18***

« Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet. »

***Article 19***

« Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1<sup>er</sup> alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier Ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables. »

***Article 31***

« Les membres du gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.

Ils peuvent se faire assister par des commissaires du gouvernement ».

## 2. LES PRECEDENTS HISTORIQUES

C'est depuis la III<sup>e</sup> République que le chef de l'Etat ne peut plus se rendre devant les assemblées pour s'y exprimer. Afin d'empêcher Adolphe Thiers d'imposer sa volonté aux députés, la loi du 13 mars 1873, dite « De Broglie » a imposé au Président de la République une procédure très contraignante que l'on qualifia alors de « cérémonial chinois », lorsqu'il souhaitait intervenir en séance. La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 a consacré cette volonté d'écarter le chef de l'Etat des assemblées en disposant explicitement que le Président de la République communique avec les chambres « par des messages *qui sont lus à la tribune par un ministre* ». Depuis la pratique n'a pas changé.

### ▪ **Constitution du 27 octobre 1946**

*Article 37.* – « Le président de la République communique avec le Parlement par des messages adressés à l'Assemblée nationale<sup>1</sup>. »

*Article 38.* – « Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par le président du Conseil des ministres et par un ministre. »

### ▪ **Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics**

*Article 6.* – « Le Président de la République communique avec les chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre. »

### ▪ **Loi du 13 mars 1873, dite « Constitution de Broglie » (procédure dite du « cérémonial chinois »)**

*Article premier.* – « La loi du 31 août 1871 est modifiée ainsi qu'il suit :

Le président de la République communique avec l'Assemblée par des messages qui, à l'exception de ceux par lesquels s'ouvrent les sessions, sont lus à la tribune par un ministre.

Néanmoins, il sera entendu par l'Assemblée dans la discussion des lois, lorsqu'il le jugera nécessaire, et après l'avoir informée de son intention par un message.

La discussion à l'occasion de laquelle le président de la République veut prendre la parole est suspendue après la réception du message, et le président sera entendu le lendemain, à moins qu'un vote spécial ne décide qu'il le sera le même jour. La séance est levée après qu'il a été entendu, et la discussion n'est reprise qu'à une séance ultérieure. La délibération a lieu hors la présence du président de la République. (...)

---

<sup>1</sup> Le Conseil de la République est exclu du dispositif.

**Comité de réflexion et de proposition**  
**sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République**

*Article 4.*- Les interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres et non au président de la République.

Lorsque les interpellations adressées aux ministres ou les pétitions envoyées à l'Assemblée se rapportent aux affaires extérieures, le président de la République aura le droit d'être entendu.

Lorsque ces interpellations ou ces pétitions auront trait à la politique intérieure, les ministres répondront seuls des actes qui les concernent. Néanmoins, si par une délibération spéciale, communiquée à l'Assemblée avant l'ouverture de la discussion par le vice-président du conseil des ministres, le conseil déclare que les questions soulevées se rattachent à la politique générale du gouvernement et engagent ainsi la responsabilité du président de la République, le président aura le droit d'être entendu dans les formes déterminées par l'article 1<sup>er</sup>.

Après avoir entendu le vice-président du conseil, l'Assemblée fixe le jour de la discussion. »

▪ **Constitution du 14 janvier 1852**

*Article 11.* – « Il [Le Président de la République] présente, tous les ans, au Sénat et au Corps législatif, par un message, l'état des affaires de la République ».

▪ **Constitution du 4 novembre 1848**

*Article 52.* – « Il présente, chaque année, par un message, à l'Assemblée nationale, l'exposé de l'état général des affaires de la République ».

### 3. LA PRATIQUE DE LA V<sup>e</sup> REPUBLIQUE

- **Le Président de Gaulle** s'est exprimé devant le Parlement, par voie de message, à *cinq reprises* : le 15 janvier 1959 (prise de fonctions), le 25 avril 1961 (mise en vigueur de l'article 16), le 20 mars 1962 (annonce des accords d'Evian et référendum sur l'autodétermination de l'Algérie), le 2 octobre 1962 (référendum sur l'élection du Président de la République), le 11 décembre 1962 (message à l'Assemblée nouvellement élue)
- **Le président Pompidou** à *trois reprises* : le 25 juin 1969 (début du septennat), le 5 avril 1972 (référendum sur l'élargissement de la C.E.E.), le 3 avril 1973 (message à l'Assemblée nouvellement élue).
- **Le Président Giscard d'Estaing** *une seule fois* : le 30 mai 1974 (prise de fonctions).
- **Le Président Mitterrand** à *six reprises* : le 8 juillet 1981 (prise de fonctions), le 8 avril 1986 (message à l'Assemblée nouvellement élue), le 25 juin 1986 (hommage pour le centenaire de la naissance de Robert Schuman), le 26 octobre 1988 (référendum sur la Nouvelle-Calédonie), le 27 août 1990 (message sur la situation au Moyen-Orient), le 16 janvier 1991 (politique au Moyen-Orient).
- **Le Président Chirac** à *trois reprises* : le 19 mai 1995 (prise de fonctions), le 2 mars 1999 (Europe), le 2 juillet 2002 (Assemblée nouvellement élue).
- **Pour mémoire** : sous la IV<sup>e</sup> République, en application de l'article 37 de la Constitution de 1947, Vincent Auriol s'est exprimé une seule fois (21 janvier 1947), au début de son mandat. René Coty s'est exprimé deux fois : le 19 janvier 1954 (prise de fonctions) et le 29 mai 1958 (Charles de Gaulle, Président du Conseil)

A la différence du régime juridique qui prévalait sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, le message adressé par le Président n'est *pas soumis à contreseing* (article 19 de la Constitution), en vertu du principe énoncé par Michel Debré, selon lequel il s'agit d'un pouvoir de sollicitation d'un autre pouvoir, ici le Parlement. Aucun ministre n'endosse la responsabilité.

Aucun débat n'a lieu après la lecture par le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat du message du Président de la République, comme en dispose le premier alinéa de l'article 18.

Même si l'article 18 de la Constitution n'indique pas que le Président de la République « ne communique avec les deux assemblées du Parlement *que* par des messages », la mention selon laquelle il doit faire lire ce message et la tradition républicaine ne laissent guère de doute sur le fait que cette procédure est exclusive de toute autre.

**Une révision constitutionnelle serait donc nécessaire pour permettre au Président de la République de se rendre dans les hémicycles afin de s'adresser directement aux parlementaires.**

4.

À L'ÉTRANGER

- **En Allemagne**, la Loi fondamentale ne prévoit pas que le *Bundespräsident* puisse s'exprimer devant les Chambres.
- **En Italie**, la Constitution prévoit, dans son article 87, 2<sup>e</sup> alinéa, que le Président de la République peut envoyer des messages aux Chambres
- **Au Royaume-Uni**, le monarque lit, sur un ton neutre, devant les Chambres réunies un discours préparé par le Cabinet. Cette séance est annuelle ; elle se déroule à l'ouverture des travaux du Parlement. La Reine est écoutée en silence, sans interruption (hormis en 1998 lorsqu'elle annonça la suppression des lords héréditaires souhaitée par le Cabinet Blair). Un débat est ensuite organisé après le départ du monarque. Chaque chambre adopte une réponse au discours (*Address in Reply to Her Majesty's Gracious Speech*). Des cérémonies équivalentes sont organisées au **Canada** et en **Australie**, par exemple, en présence du représentant de la Reine.
- **Aux États-Unis**, le discours sur l'état de l'Union a traditionnellement lieu en janvier devant le Congrès. Le Président trace un bilan et les perspectives d'action de son Cabinet (article II, section 3 : « *Le président informera le Congrès, de temps à autre, de l'état de l'Union, et recommandera à son attention telles mesures qu'il estimera nécessaires et expédientes* »). Le Président ne peut entrer dans le Congrès sans une invitation solennelle. Il est introduit dans la salle des séances par le Sergent d'armes de la Chambre des représentants. Les parlementaires l'accueillent debout en l'applaudissant pendant plusieurs minutes. Le Président donne une copie de son discours au Président du Sénat – le Vice-Président des États-Unis – et au Président de la Chambre, qui écoutent debout derrière lui. Le discours dure généralement un peu plus d'une heure. Aucun débat n'est organisé après le discours. En revanche, depuis 1966, les leaders de l'opposition délivrent une réponse par médias interposés sitôt le discours terminé.

## 5. LA PROBLEMATIQUE

- L'objectif serait de permettre au Président d'intervenir devant le Parlement pour exposer sa politique ou adresser un message en cas de crise grave au niveau national ou international.
- Le Président de la République est aujourd'hui la seule personne qui ne peut pénétrer dans les hémicycles de l'Assemblée nationale et du Sénat, pas même, selon l'usage, dans les tribunes. Est-ce légitime alors qu'il est le principal responsable de la politique nationale ?
- Les chefs d'Etat étrangers peuvent s'exprimer dans les assemblées (voir listes en annexe pour l'Assemblée nationale d'une part et le Sénat d'autre part).
- Bien que née des circonstances – puisqu'elle avait pour objet, en 1873, de soustraire l'Assemblée à l'influence du Président Thiers – l'interdiction faite au Président de la République de se rendre devant les assemblées est perçue comme l'un des symboles du régime parlementaire. Rétablir une telle possibilité, serait-ce rompre avec ce régime ?
- Un tel dispositif contribuerait-il à donner au Parlement une place plus centrale ?
- Peut-on considérer qu'il y aurait, du fait de la banalisation de l'expression présidentielle, un risque de dévalorisation de la fonction ?
- Y aurait-il lieu de limiter le nombre d'interventions par an ? par session ?
- Le Président serait-il libre de choisir le moment de son (ses) intervention(s) ?
- Le Parlement devra-t-il être convoqué en session extraordinaire si le Président souhaite s'adresser à lui hors session ?
- Cette intervention doit-elle être faite devant l'Assemblée nationale seule ? devant le Sénat aussi ? devant le Parlement réuni en Congrès ? devant l'une ou l'autre de ces enceintes, au choix du Président de la République ?
- Le discours du Président de la République devrait-il faire l'objet d'un débat ? En sa présence ?
- Cet éventuel débat devrait-il faire l'objet d'un vote ? Si tel était le cas, l'équilibre des institutions en serait-il modifié ? La responsabilité du Président de la République serait-elle politiquement mise en jeu ?
- Quel sens aurait la déclaration de politique générale du Premier ministre (article 49, alinéa 1<sup>er</sup>) si le Président s'adressait directement au Parlement – il est vrai que le Premier ministre engage alors directement sa responsabilité.

Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République

Sources :

- [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)
- [www.senat.fr](http://www.senat.fr)
- Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, « Domat droit public », 3<sup>e</sup> éd, 2004.

## **Annexe 1**

### **Liste des personnalités étrangères entendues à l'Assemblée nationale**

---

#### ***10<sup>e</sup> législature***

- JUAN CARLOS, Roi d'Espagne et Reine d'Espagne, 7 octobre 1993
- Bill CLINTON, Président des Etats-Unis d'Amérique, 7 juin 1994
- HASSAN II, Roi du Maroc, 7 mai 1996

#### ***11<sup>e</sup> législature***

- Romano PRODI, Président du Conseil des ministres de la République italienne, 19 novembre 1997
- Tony BLAIR, Premier ministre de Grande-Bretagne, 24 mars 1998
- Abdou DIOUF, Président de République du Sénégal, 21 octobre 1998
- Kofi ANNAN, Secrétaire général de l'ONU, 8 décembre 1998
- Gerhard SCHRÖDER, Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne, 30 novembre 1999
- Abdelaziz BOUTEFLIKA, Président de la République algérienne démocratique et populaire, 14 juin 2000
- Fernando Henrique CARDOSO, Président de la République fédérative du Brésil, 30 octobre 2001

#### ***12<sup>e</sup> législature***

- Vicente FOX QUESADA, Président des Etats-Unis du Mexique, 14 novembre 2002
- Valéry GISCARD d'ESTAING, Président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, 3 décembre 2002
- Thabo MVUYEWA MBEKI, Président de la République d'Afrique du Sud, 18 novembre 2003
- HU Jintao, Président de la République populaire de Chine, 27 janvier 2004
- José Luis RODRIGUEZ ZAPATERO, Président du Gouvernement du Royaume d'Espagne, 1<sup>er</sup> mars 2005
- Jorge Fernando Branco de SAMPAIO, Président de la République portugaise, 12 avril 2005
- José Manuel BARROSO, Président de la Commission européenne, 24 janvier 2006

## Annexe 2

### Liste des personnalités étrangères entendues au Sénat

---

- M. Helmut KOHL, Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne, 13 octobre 1993
- M. Jean CHRETIEN Premier ministre du Canada, 1<sup>er</sup> décembre 1994
- M. Vaclav HAVEL Président de la République Tchèque, 3 mars 1999
- Mme Nicole FONTAINE Présidente du Parlement européen, 22 mars 2000
- M. Boutros-Boutros GHALI Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie, 3 mai 2000
- Mme Vaira VIKI-FREIBERGA, Présidente de la République de Lettonie, 2 octobre 2002
- M. Wolfgang BÖHMER, Président de la République Fédérale d'Allemagne, 22 janvier 2003

## **LA LIMITATION DU NOMBRE DE MANDATS PRESIDENTIELS**

---

**1.**  
**LES TEXTES**  
**EN VIGUEUR**

**Constitution du 4 octobre 1958**

***Article 6***

« Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.  
Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique. »

## 2. LES PRECEDENTS HISTORIQUES

- **Constitution du 27 octobre 1946**

*Article 29.* – « Le président de la République est élu par le Parlement.

Il est élu pour sept ans. Il n'est rééligible qu'une fois ».

- **Loi constitutionnelle du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics**

*Article 6.* – « Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible. »

- **La Constitution du 4 novembre 1848**

*Article 45.* – « Le président de la République est élu pour quatre ans, et n'est rééligible qu'après un intervalle de quatre années.

Ne peuvent, non plus, être élus après lui, dans le même intervalle, ni le vice-président, ni aucun des parents ou alliés du président jusqu'au sixième degré inclusivement. »

- **La Constitution du 5 fructidor an III**

*Article 132.* – « Le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres, nommé par le Corps législatif, faisant alors fonctions d'assemblée électorale, au nom de la Nation ».

*Article 138.* – « Aucun des membres sortants ne peut être réélu qu'après un intervalle de cinq ans. »

3.  
**LA PRATIQUE  
DE LA V<sup>e</sup>  
REPUBLIQUE**

- **Tous les Présidents de la République qui étaient en situation de le faire se sont représentés à l'élection présidentielle à l'issue de leur premier mandat :** le général de Gaulle (réélu), Valéry Giscard d'Estaing (battu), François Mitterrand (réélu) et Jacques Chirac (réélu).
- **Aucun de ceux qui ont été élus à deux reprises n'a brigué un troisième mandat :** le général de Gaulle parce qu'il avait démissionné avant le terme normal de ses fonctions en raison de l'échec du référendum d'avril 1969 ; le Président Mitterrand et le Président Chirac parce qu'ils ont estimé que les circonstances ne s'y prêtaient pas.
- **Aucun autre mandat électoral ni aucune fonction exécutive locale ne sont limités dans le temps** (député, sénateur, représentant au Parlement européen, conseiller municipal, maire, conseiller général, président de conseil général, conseiller régional, président de conseil régional).

4.

**À L'ETRANGER**

- Aux **Etats-Unis**, le 22<sup>e</sup> amendement à la Constitution, qui a été adopté après les trois réélections de F. D. Roosevelt, limite à deux le nombre total de mandats présidentiels, dont la durée est par ailleurs fixée à quatre ans ; des règles particulières sont prévues pour les vice-présidents qui accèdent au pouvoir en cours de mandat.
- En **Russie**, la Constitution limite à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs, la durée du mandat étant de quatre ans.
- En **Allemagne**, l'article 54 de la Loi fondamentale limite à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs (d'une durée de cinq ans chacun) ; mais le chancelier, qui détient la réalité du pouvoir, n'est soumis à aucune règle de cette nature.
- Au **Royaume-Uni**, la durée d'exercice des fonctions de Premier ministre n'est subordonnée à aucune contrainte juridique.
- Il en va de même en **Espagne** et en **Italie**.

## 5. LA PROBLEMATIQUE

- Le passage au quinquennat rend l'hypothèse du troisième mandat moins théorique que par le passé. Dans ce contexte, les termes du débat sont simples ; seule l'appréciation de leur poids relatif ne l'est pas.

*Dans le sens du maintien de la règle actuelle :*

- le primat de la liberté de l'électeur et la possibilité que la limitation du nombre de mandats prive la nation de la personnalité la mieux à même de présider à ses destinées ;
- le risque d'un affaiblissement de l'autorité du Président de la République à la fin du second mandat.

*Dans le sens de la limitation du nombre de mandats présidentiels :*

- la nécessité de favoriser le renouvellement du personnel et des idées politiques ;
  - le risque d'un essoufflement dans l'action après dix ans d'exercice des responsabilités suprêmes et le décalage par rapport au rythme général de la société ;
  - le souci de ne pas favoriser les dérives monarchiques.
- S'il était décidé de s'engager dans la voie de la limitation du nombre de mandats, se poserait encore la question de savoir s'il faut limiter à deux le nombre de mandats consécutifs ou le nombre total de mandats.

Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République

**LE RETOUR AU PARLEMENT DES ANCIENS MEMBRES  
DU GOUVERNEMENT**

---

**1.**  
**LES TEXTES**  
**EN VIGUEUR**

**Constitution du 4 octobre 1958**

L'article 23 de la Constitution dispose, en son alinéa premier, que : « Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle ».

Ce texte établit une incompatibilité et non une inéligibilité. Il ne s'oppose pas à ce qu'un ministre soit élu député ou sénateur. L'intéressé doit seulement opter, dans ce cas, pour le mandat parlementaire ou la fonction ministérielle.

Les conditions d'application de l'article 23 sont énoncées par l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution. Ce texte, dont certaines dispositions sont reprises par le code électoral, décide notamment que l'incompatibilité ne prend effet qu'un mois après la nomination du parlementaire au Gouvernement. Ses articles 2, 3 et 4 fixent les modalités de remplacement du parlementaire dans les fonctions qu'il occupait antérieurement à son entrée au ministère.

Par rapprochement avec l'article 25 de la Constitution aux termes du second alinéa duquel une loi organique « fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient », les parlementaires qui acceptent de faire partie du Gouvernement perdent leur mandat jusqu'à la fin de la législature.

## 2. LES PRECEDENTS HISTORIQUES

- Plusieurs constitutions françaises ont établi l'incompatibilité en cause : celles de 1791, de l'An III et de 1852, c'est-à-dire celles qui écartaient le parlementarisme, précisément au motif que le cumul du mandat et du portefeuille ministériel était inhérent au parlementarisme et qu'il était craint que les ministres parlementaires ne fassent pression sur le Parlement au profit de l'exécutif.
- Cette crainte se manifesta lors du débat du 29 septembre 1789 à l'Assemblée Constituante, lorsque Mirabeau, avocat du parlementarisme et donc du cumul, fut désavoué.
- A l'inverse, les constitutions qui s'orientaient vers le parlementarisme rejetaient l'incompatibilité : Acte additionnel (art. 17) ; Charte du 4 juin 1814 (art. 54) ; Charte du 10 août 1830 (art. 46) ; Loi constitutionnelle du 30 novembre 1875 (art. 8).
- Cependant, on ne peut induire de l'incompatibilité une mise à l'écart du régime parlementaire. Elle peut aussi être motivée par le souci d'améliorer son fonctionnement.
- C'est ainsi qu'elle fut préconisée, avant 1939, par André Tardieu et, après la Libération, par René Capitant et Léon Noël. Des propositions de résolution tendant à réviser en ce sens la Constitution de 1946 furent débattues en 1955, mais pas adoptées.
- Lors de la préparation du projet constitutionnel en 1958, cette règle fut au nombre de celles à propos desquelles le Gouvernement du Général de Gaulle fut le plus intransigeant. Il voyait un moyen de rétablir une séparation des pouvoirs effective et de renforcer la solidarité gouvernementale.

**3.  
LA PRATIQUE  
DE LA V<sup>e</sup>  
REPUBLIQUE**

- Depuis 1958, la pratique s'est développée consistant à inviter les ministres non parlementaires à se présenter aux élections.
- En outre, les suppléants des anciens membres du Gouvernement étant conduits, le plus souvent, à démissionner après le départ des intéressés du Gouvernement, des élections partielles de caractère plus ou moins artificiel ont dû être organisées.

4.

## À L'ETRANGER

Dans aucun régime parlementaire l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et parlementaires n'existe. Ainsi, en Grande-Bretagne, elle n'a jamais existé. A l'origine, le député nommé membre du Gouvernement était seulement obligé de se faire réélire immédiatement. Mais cette formalité devenue archaïque a été supprimée en 1926.

## 5. LA PROBLEMATIQUE

- Peut-on s'accommoder de voir les assemblées privées jusqu'à la fin d'une législature, du concours d'anciens membres du Gouvernement, alors qu'ils avaient été élus en première ligne ?
- Est-il équitable que les anciens ministres d'origine parlementaire soient traités différemment de ceux qui, non parlementaires, retrouvent leurs activités antérieures ?
- Peut-on revenir, pour les seuls membres du Gouvernement, sur la règle d'incompatibilité posée en 1958 ?
- Quels inconvénients en résulterait-il ? En particulier, faut-il craindre un affaiblissement de la solidarité gouvernementale ?
- Une telle mesure ne serait-elle pas de nature à favoriser une plus grande souplesse dans la mise en œuvre des remaniements gouvernementaux ?
- Peut-on reprendre tel quel le texte du projet de loi constitutionnelles du 27 septembre 1974 ? Ce texte, annoncé par un message du Président de la République au Parlement le 30 mai 1974, adopté par l'Assemblée Nationale et le Sénat le 17 octobre 1974 respectivement par 237 voix contre 223 et par 182 voix contre 95, n'avait pas été soumis au vote du Congrès. Il se bornait à ajouter au second alinéa de l'article 25 de la Constitution les mots suivants : « *ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales* ».
- D'un point de vue rédactionnel, serait-il préférable de modifier non pas l'article 25, mais l'article 23 de la Constitution, pour y préciser que le remplacement par le suppléant a un caractère temporaire lorsqu'il est lié à l'acceptation par le titulaire de fonctions gouvernementales ?

## **L'ENCADREMENT DU POUVOIR DE NOMINATION**

---

**1.  
LES TEXTES  
EN VIGUEUR**

**Constitution du 4 octobre 1958**

**Article 13**

« Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des Comptes, les préfets, les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des Ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des Ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom ».

**Article 19**

« Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier Ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables. »

**Article 21**

« Le Premier Ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires (...)».

**Article 56**

« Le Conseil Constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil Constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée Nationale, trois par le Président du Sénat.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil Constitutionnel les anciens Présidents de la République.

Le Président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage ».

## **Autres textes**

### ***Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat***

#### **Article 1<sup>er</sup>**

« Outre les emplois visés à l'article 13 (par. 3) de la Constitution, il est pourvu en conseil des ministres :

Aux emplois de procureur général près la Cour de cassation, de procureur général près la Cour des comptes, de procureur général près une cour d'appel.

Aux emplois de direction dans les établissements publics, les entreprises publiques et les sociétés nationales quand leur importance justifie leur inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres [NDLR : cf. annexe 1].

Aux emplois pour lesquels cette procédure est actuellement prévue par une disposition législative ou réglementaire particulière ».

#### **Article 3**

« L'exercice du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat autres que ceux prévus à l'article 13 (par. 3) de la Constitution et aux articles 1er et 2 ci-dessus peut être délégué au Premier ministre par décret du Président de la République en vertu des articles 13 (par. 4) et 21 (par. 1er) de la Constitution. »

#### **Article 4**

« Les dispositions de l'article 3 de la présente ordonnance ne font pas obstacle aux dispositions particulières, législatives ou réglementaires, en vertu desquelles le pouvoir de nomination est confié, notamment par mesure de simplification ou de déconcentration administratives, aux ministres ou aux autorités subordonnées. »

### ***Article 25 de la loi n° 84-16 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat***

« Un décret en Conseil d'Etat détermine, pour chaque administration et service, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement.

L'accès de non-fonctionnaires à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans un corps de l'administration ou du service.

Les nominations aux emplois mentionnés à l'alinéa premier du présent article sont essentiellement révocables, qu'elles concernent des fonctionnaires ou des non-fonctionnaires ».

### ***Article 1<sup>er</sup> du décret n° 85-779 du 24 juillet 1985***

« Sont, aux termes de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, des emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement en ce qui concerne tant la nomination que la cessation de fonctions, les emplois suivants :

Dans toutes les administrations :

- commissaires généraux, hauts-commissaires, commissaires, secrétaires généraux, délégués généraux et délégués, lorsqu'ils sont placés directement sous l'autorité du ministre ;
- directeurs généraux et directeurs d'administration centrale.

Après du Premier ministre :

- secrétaire général du Gouvernement ;
- secrétaire général de la défense nationale ;
- délégués interministériels et délégués.

Au ministère des relations extérieures :

- chef titulaire de mission diplomatique ayant rang d'ambassadeur.

Au ministère de l'intérieur et de la décentralisation :

- préfets ;

**Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République**

- chef du service de l'inspection générale de l'administration ;
- directeur des services actifs de police en fonctions à l'administration centrale et chef du service de l'inspection générale de la police nationale,

Au ministère de l'éducation nationale :

Sans préjudice de l'application des textes en vigueur fixant les conditions de leur nomination, recteurs d'académie.

Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : chef du service de l'inspection générale des finances. »

***Pour mémoire : l'ensemble des textes institutifs des autorités administratives indépendantes (cf. annexe 2)***

## 2. LES PRECEDENTS HISTORIQUES

### ▪ **Constitution du 27 octobre 1946**

*Article 30.* – « Le président de la République nomme en Conseil des ministres les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires, les membres du Conseil supérieur et du Comité de la défense nationale, les recteurs des universités, les préfets, les directeurs des administrations centrales, les officiers généraux, les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer.

*Article 46.* – « Le président du Conseil et les ministres choisis par lui sont nommés par décret du président de la République ».

*Article 47.* – « Le président du Conseil des ministres assure l'exécution des lois./ Il nomme à tous les emplois civils et militaires, sauf ceux prévus par les articles 30, 46 et 84 (...) ».

*Article 84.* – « Le président de la République nomme, sur présentation du Conseil supérieur de la magistrature, les magistrats, à l'exception de ceux du parquet (...) ».

### ▪ **Loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics**

*Article 3.* – « Le Président de la République (...) nomme à tous les emplois civils et militaires (...) ».

3.  
**LA PRATIQUE  
DE LA V<sup>e</sup>  
REPUBLIQUE**

- Pas plus que dans les régimes précédents, et réserve faite des magistrats, le pouvoir de nomination reconnu au Président de la République par la Constitution n'a été encadré par des procédures particulières.
- Le pouvoir d'appréciation du Président de la République n'est certes pas sans limites. D'une part, il s'exerce, sauf pour les emplois dits à la décision du gouvernement, dans le respect des règles statutaires et, le cas échéant, des règles disciplinaires applicables au corps concerné. D'autre part, les décisions en cause sont, pour certaines, délibérées en conseil des ministres et, en tout état de cause, contresignées par le Premier ministre et le ou les ministres responsables.
- Pour autant, les exigences de transparence et d'impartialité dans les nominations aux emplois publics se sont renforcées au cours du temps. La solution a jusqu'ici consisté à créer, dans les domaines où la question est la plus sensible, des organismes collégiaux pour lesquels le pouvoir de nomination est partagé entre plusieurs autorités, sur le modèle du Conseil constitutionnel. Tel a notamment été le cas pour nombre d'autorités administratives indépendantes (cf. annexe 2). Des critères de fond ont parfois été ajoutés.
- La question se pose aujourd'hui de savoir s'il faut aller plus loin en prévoyant notamment, pour des catégories d'emplois à déterminer et dans des conditions à définir, l'audition par les parlementaires du candidat pressenti. Deux lois récentes se sont d'ailleurs engagées dans cette voie en prévoyant, à propos respectivement du président de la Commission de régulation de l'énergie et du président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, que la décision du Président de la République interviendrait après avis des commissions compétentes du Parlement (cf. annexe 2).

## 4. À L'ETRANGER

### ▪ Au Royaume-Uni

La commission du Trésor de la Chambre des communes a, de sa propre initiative, auditionné à partir de 1997 les personnalités nommées au comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre afin d'apprécier l'indépendance et les compétences professionnelles des intéressés. Un questionnaire relatif à leur parcours et à leur vision des problèmes économiques du pays leur est préalablement adressé ; comme l'audition elle-même, les réponses sont rendues publiques. 26 auditions ont ainsi eu lieu depuis 10 ans. Une seule a donné lieu à un avis négatif, en 2000<sup>1</sup> ; le gouvernement est passé outre.

Dans son discours du 3 juillet 2007<sup>2</sup>, Gordon Brown a annoncé son intention de généraliser la procédure en donnant aux commissions compétentes le droit d'interroger les candidats retenus par le gouvernement. Seraient concernés des postes tels que le *Chief Inspector of Prisons* (contrôleur général des prisons), le *First Civil Service Commissioner* (en charge de la gestion de la fonction publique), le *Local Government Ombudsman* (qui examine les plaintes contre les administrations locales), les autorités de régulation économique, ainsi que d'autres fonctions dont la liste serait conjointement fixée par les ministères et commissions concernés. Le Premier ministre a par ailleurs marqué sa préférence pour le régime de l'avis simple, naturellement rendu public, plutôt que pour le droit de veto ou l'avis conforme. Des modalités appropriées seront déterminées pour les auditions dont l'objet justifie des mesures particulières de confidentialité.

### ▪ En Allemagne

Les nominations dans la fonction publique et dans les entreprises publiques ne sont soumises à aucune procédure d'audition devant les parlementaires, sauf dans des cas très particuliers tels que l'autorité chargée de la gestion des archives de la Stasi, pour lesquels ont été édictées des règles spécifiques<sup>3</sup>.

Pour les fonctions juridictionnelles les plus importantes hors Cour constitutionnelle fédérale, en revanche, intervient, en vertu de l'article 95 de la Loi fondamentale et de la loi du 25 août 1950 modifiée<sup>4</sup>, un comité de sélection (*Richterwahlausschuss*) composé pour moitié de membres désignés à la proportionnelle par le *Bundestag* et pour moitié de représentants des *Länder*. Il est chargé d'apprécier les qualités professionnelles et personnelles des candidats et statue à la majorité simple. Ses séances ne sont pas publiques et ses membres sont tenus au respect du secret. De ce fait, la procédure est souvent critiquée pour son manque de transparence ; elle l'est parfois aussi pour la politisation des nominations, un système de quotas semblant s'être progressivement instauré.

<sup>1</sup> Treasury Committee, Seventh Report of Session 1999-2000, *The Monetary Policy Committee of the Bank of England : Confirmation Hearings*, HC 520-I, juin 2000.

<sup>2</sup> *Constitutional Reform Statement*, discours de Gordon Brown à la Chambre des Communes, 3 juillet 2007.

<sup>3</sup> En l'espèce, approbation de la proposition du gouvernement par la majorité des membres du *Bundestag*.

<sup>4</sup> *Richterwahlgesetz* du 25 août 1950, modifié en dernier lieu en novembre 2005.

L'article 94 de la Loi fondamentale prévoit enfin que les juges de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) sont désignés pour moitié par le *Bundestag* et pour moitié par le *Bundesrat*. Par application de la loi du 12 mars 1951 modifiée, le *Bundestag* institue à cette fin une commission spéciale de douze membres désignés à la proportionnelle, qui doivent approuver les candidatures à la majorité des deux tiers ; les séances ne sont pas publiques. Les juges nommés par le *Bundesrat* sont élus en formation plénière à la majorité des deux tiers.

#### ▪ Au sein des organes de l'Union européenne

Le président de la Commission est désigné par le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement et statuant à la majorité qualifiée ; mais cette désignation doit, selon l'article 214 du traité instituant la Communauté européenne, être approuvée par le Parlement européen. Alors que le texte prévoit, pour le reste, un unique vote d'approbation pour le collège des commissaires, l'habitude a été prise de soumettre chacun des commissaires désignés par les Etats membres à une audition par la commission matériellement compétente du Parlement européen. Cette procédure d'audition publique est devenue un élément important dans l'affirmation des pouvoirs du Parlement européen ; elle a parfois conduit au retrait d'une candidature.

Des auditions sont également organisées en vue de la désignation des membres du directoire de la Banque centrale européenne, l'article 112 du traité prévoyant la consultation du Parlement européen tout en laissant le pouvoir de décision aux gouvernements des Etats membres.

#### ▪ Aux Etats-Unis

L'approbation<sup>5</sup> du Sénat est, en vertu de la section 2 de l'article II de la Constitution, requise pour la nomination, par le Président, de l'ensemble des *Officers* dont la désignation n'obéit pas à des règles constitutionnelles spécifiques ; pour les emplois qu'il estime subalternes, le Congrès peut toutefois confier au Président, aux chefs de cour ou aux chefs de départements ministériels le soin de décider seuls des nominations.

En pratique, environ 2000 nominations sont soumises à approbation du Sénat : ministres et membres des cabinets ministériels, titulaires de postes de direction dans les agences fédérales et les instances de régulation, ambassadeurs, procureurs généraux, officiers de police fédéraux, juges fédéraux, juges à la Cour suprême... Après enquêtes de moralité<sup>6</sup> du FBI et de l'*Office of Government Ethics*, le candidat est auditionné par la commission matériellement compétente du Sénat (*hearings*). En cas de recommandation favorable, la candidature est soumise au Sénat réuni en formation plénière, lequel peut accepter la nomination par un vote à la majorité simple, la rejeter ou remettre sa décision à plus tard.

Selon une récente étude, 99 % des candidatures proposées par le président sont approuvées par le Sénat<sup>7</sup>. Mais la procédure exerce en amont un effet de discipline et certaines nominations sont bloquées avant même d'atteindre le stade des *hearings* (exemple récent de Bernard B. Kerik pour le poste de secrétaire à la sécurité intérieure en 2005).

La procédure d'audition est généralement reconnue comme offrant des garanties de transparence.

<sup>5</sup> « *With the Advice and Consent of the Senate* ».

<sup>6</sup> Notamment d'un point de vue financier (détection des conflits d'intérêt).

<sup>7</sup> Lorraine H. TONG, « *Senate Confirmation Process : An Overview* », *CRS Report for Congress*, avril 2003.

Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République

Elle oblige les candidats à définir un projet pour l'exercice de la mission qui leur est confiée et donne parfois lieu à un exercice de pédagogie pour convaincre de la nécessité de réformes. Elle contribue par ailleurs à l'équilibre des pouvoirs, les sénateurs disposant d'un moyen de contrôle et d'une tribune médiatique pour faire valoir leurs opinions sur la conduite des politiques publiques.

Deux dérives sont cependant observées.

D'une part, les délais de confirmation sont de plus en plus longs, le Sénat n'étant soumis à aucune contrainte et le nombre d'emplois concernés ayant tendance à augmenter, notamment dans les cabinets ministériels. Les vacances de postes atteignent des proportions inquiétantes, notamment lors de l'installation d'une nouvelle administration<sup>8</sup>, et le régime des nominations provisoires n'est pas entièrement satisfaisant.

D'autre part, les auditions ne donnent pas toujours l'image d'une démocratie apaisée. Les débats sont parfois très idéologiques (par exemple pour la nomination des juges à la Cour suprême). Dans d'autres cas, ils se concentrent d'autant plus facilement sur les questions personnelles que le *spoils system* est traditionnellement admis.

---

<sup>8</sup> Voir notamment Paul C. LIGHT (The Brookings Institution), « Late for Their Appointments », *The New York Times*, 16 novembre 2004.

## 5. LA PROBLEMATIQUE

### • Le principe de l'audition

L'audition présente des vertus propres : elle contraint l'intéressé à définir sa vision des fonctions qui lui sont confiées et à fixer ses priorités stratégiques.

Cette procédure est par ailleurs de nature à donner des garanties de transparence et de compétence, la perspective de l'audition plaçant l'autorité de nomination dans l'obligation de présenter des candidats ayant les qualités requises.

Elle peut enfin contribuer au rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement.

Sa mise en œuvre pourrait-elle conduire à la répartition des postes selon une logique de quotas entre partis, et donc à une politisation accrue ? Le niveau de risque dépend-il des modalités retenues (audition simple, approbation à la majorité qualifiée, droit de veto, choix dans une liste...) ?

### • Le champ d'application

Quels critères retenir : importance des fonctions ? degré d'indépendance à l'égard du gouvernement ?

Pour les établissements publics et entreprises publiques, faut-il s'en tenir aux quelque 80 emplois pourvus en conseil des ministres (cf. annexe 1) ? Etre plus restrictif encore ?

Doit-on prévoir l'application du régime à l'ensemble des autorités administratives indépendantes (cf. annexe 2) ou seulement à certaines d'entre elles ?

A quel niveau fixer le champ d'application : Constitution ? loi organique ? loi organique qui se bornerait à fixer les grands principes et qui renverrait elle-même à un décret en Conseil d'Etat ?

### • Les modalités

Devant qui auraient lieu les auditions : commission matériellement compétente ou commission spécialement constituée à cet effet ? à l'Assemblée nationale et/ou au Sénat ? commission mixte ?

Les auditions seraient-elles publiques ?

L'audition serait-elle le seul élément de la procédure, ou donnerait-elle lieu à un avis, voire à un avis conforme ? Cet avis serait-il adopté à la majorité simple ou qualifiée ? Faut-il plutôt prévoir un droit de veto à la majorité simple ou qualifiée ? Ou encore permettre un choix ou une élimination dans une liste de plusieurs candidats ?

Faut-il prévoir des délais au-delà desquels l'approbation ou l'absence de veto serait réputée acquise ?

## Annexe 1

### Liste des établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales dont les emplois de direction sont pourvus par décret en conseil des ministres (annexée au décret n° 59-587 du 29 avril 1959 modifié)

*Avertissement : cette liste n'est pas complète et n'a pas été systématiquement mise à jour*

---

- Administration générale de l'assistance publique à Paris
- Aéroport de Paris
- Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole
- Agence centrale des organismes de la sécurité sociale
- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- Agence nationale pour l'emploi
- Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre mer
- Agence nationale pour la valorisation de la recherche
- Agence nationale des chèques vacances
- Agence française du sang
- Agence du médicament
- Banque de France
- Bibliothèque nationale de France
- Bureau de recherches géologiques et minières
- Caisse centrale de coopération économique
- Caisse des dépôts et consignations
- Caisse nationale d'allocations familiales
- Caisse nationale d'assurance maladie
- Caisse nationale d'assurance vieillesse
- Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
- Centre national d'art et de culture Georges Pompidou
- Centre national de la cinématographie
- Centre national d'études spatiales
- Centre national de la recherche scientifique
- Centre national de télé-enseignement
- Charbonnages de France
- Comédie Française
- Commissariat à l'énergie atomique
- Compagnie nationale du Rhône
- Ecole nationale d'administration

**Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République**

- Ecole nationale de la magistrature
- Ecole polytechnique
- Electricité de France
- Entreprise minière et chimique
- Entreprise de recherches et d'activités pétrolières
- Etablissement public de la Cité des sciences et de l'industrie
- Etablissement public du Grand Louvre
- Etablissement public du parc de La Villette
- Etablissement national des invalides de la marine
- Gaz de France
- Groupe Air France S.A.
- Houillères de bassin du Centre et du Midi
- Houillères de bassin de Lorraine
- Houillères de bassin du Nord-Pas-de-Calais
- Imprimerie nationale
- Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
- Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (Orstom)
- Institut géographique national
- Institut international d'administration publique
- Institut national de l'audiovisuel
- Institut national de la propriété industrielle
- Institut national de la recherche agronomique
- Institut national de la santé et de la recherche médicale
- Institution nationale des Invalides
- Météo France
- Office national des anciens combattants
- Office national de la chasse
- Office national d'études et de recherches aérospatiales
- Office national des forêts
- Office national d'immigration
- Office national interprofessionnel des céréales
- Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture
- Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions
- Office national interprofessionnel des plantes à parfum aromatiques et médicinales
- Port autonome de Bordeaux
- Port autonome de Dunkerque
- Port autonome de la Guadeloupe
- Port autonome du Havre

**Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République**

- Port autonome de Nantes - Saint-Nazaire
- Port autonome de Paris
- Port autonome de Rouen
- Régie autonome des transports parisiens
- Société financière de radiodiffusion
- Société nationale des chemins de fer français
- Société nationale des poudres et explosifs
- Télédiffusion de France
- Théâtre national de l'opéra de Paris
- Union des groupements d'achats publics
- Voies navigables de France

**Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République**

**Annexe 2**

**Liste des autorités administratives indépendantes et organismes assimilés**

<b>Nom</b>	<b>Fondement juridique</b>	<b>Composition</b>
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ( <b>AERES</b> )	Articles L. 114-3-1 et suivants du code de la recherche	25 membres (9 personnalités qualifiées, 14 chercheurs, ingénieurs ou enseignants-chercheurs, 2 parlementaires)
Agence française de lutte contre le dopage ( <b>AFLD</b> )	Articles L. 232-5 et suivants du code du sport	9 membres dont le président
Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles ( <b>ACAM</b> )	Articles L. 310-12 et suivants du code des assurances	9 membres dont le président
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires ( <b>ACNUSA</b> )	Articles L. 227-1 et suivants du code de l'aviation civile	8 membres dont le président
Autorité des marchés financiers ( <b>AMF</b> )	Articles L. 621-1 et suivants du code monétaire et financier	16 membres dont le président
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ( <b>ARCEP</b> )	Article L. 130 du code des postes et des communications électroniques	7 membres dont le président
Autorité de régulation des mesures techniques de protection ( <b>ARMT</b> )	Article L. 331-17 et suivants du code de la propriété intellectuelle	6 membres dont le président
Autorité de sûreté nucléaire ( <b>ASN</b> )	Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire	5 membres dont le président
Bureau central de tarification ( <b>BCT</b> )	Articles L. 125-6, L. 212-1, L. 220-5, L. 243-4 et L. 252-1 du code des assurances	1 président et 42 membres
Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ( <b>CECEI</b> )	Articles L. 612-1 et suivants du code monétaire et financier	4 membres (dont le président) ès qualité et 8 membres nommés
Comité national consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé ( <b>CCNE</b> )	Articles L. 1412-2 et suivants du code de la santé publique	40 membres dont le président
Commission d'accès aux documents administratifs ( <b>CADA</b> )	Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée	11 membres dont le président
Commission bancaire	Articles L. 613-1 et suivants du code monétaire et financier	3 membres (dont le président) ès qualité et 4 membres nommés
Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	Article 1652 du code général des impôts	3 membres
Commission consultative du secret de la défense nationale ( <b>CCSDN</b> )	Articles L. 2312-1 et suivants du code de la défense	5 membres (dont un président)
Commission des infractions fiscales ( <b>CIF</b> )	Article L. 228 du livre des procédures fiscales et article 1741 A du code général des impôts	12 membres (dont le président)
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ( <b>CNCCFP</b> )	Article L. 52-14 du code électoral	9 membres
Commission nationale de	Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant	5 membres (dont 3 membres de droit et 2 membres

**Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République**

contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République	application de la loi no 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel	nommés)
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité <b>(CNCIS)</b>	Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications	1 président, 1 député et 1 sénateur
Commission nationale du débat public <b>(CNDP)</b>	Article L. 121-1 et suivants du code de l'environnement	21 membres dont le président et les deux vice-présidents
Commission nationale de déontologie de la sécurité <b>(CNDS)</b>	Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une commission nationale de déontologie de la sécurité	14 membres (le président, deux députés, deux sénateurs, un conseiller d'Etat, un magistrat de la Cour de cassation, un conseiller maître à la Cour des comptes et 6 personnalités désignées par les précédents)
Commission nationale d'équipement commercial <b>(CNEC)</b>	Articles L. 751-5 et suivants du code de commerce	8 membres
Commission nationale de l'informatique et des libertés <b>(CNIL)</b>	Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés	17 membres (5 personnalités qualifiées, 2 députés, 2 sénateurs, 2 membres du CES, 2 membres du Conseil d'Etat, 2 membres de la Cour de cassation, 2 membres de la Cour des comptes)
Commission paritaire des publications et agences de presse <b>(CPPAP)</b>	Ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse	20 membres dont le président
Commission des participations et des transferts <b>(CPT)</b>	Loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations	7 membres dont un président
Commission de régulation de l'énergie <b>(CRE)</b>	Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité	Collège de 9 membres dont le président et 2 vice-présidents
Commission de la sécurité des consommateurs <b>(CSC)</b>	Articles L. 224-1 et suivants du code de la consommation	Un président et 15 membres
Commission des sondages	Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion modifiée	11 membres dont le président
Commission pour la transparence financière de la vie politique	Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique modifiée	9 membres
Conseil de la concurrence	Articles L. 461-1 et suivants du code de commerce	17 membres dont un président et 3 vice-présidents
Conseil supérieur de l'Agence France Presse	Loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 modifiée portant statut de l'agence France Presse	8 membres
Conseil supérieur de l'audiovisuel <b>(CSA)</b>	Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication	9 membres dont le président
Défenseur des enfants	Loi n° 2000-196 du 9 mars 2000 instituant un défenseur des enfants	1 défenseur
Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité <b>(HALDE)</b>	Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	11 membres dont le président
Haute autorité de santé <b>(HAS)</b>	Articles L. 161-37 et suivants du code de la sécurité sociale	Collège de 8 membres
Haut conseil du commissariat aux comptes <b>(H3C)</b>	Articles L. 821-1 et suivants du code de commerce	12 membres dont le président
Médiateur de la République	Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur de la République	1 médiateur
Médiateur du cinéma	Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle	1 médiateur

**Comité de réflexion et de proposition  
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République**