

# Concours ENM 1<sup>er</sup> concours

SESSION 2022

## Épreuve de questionnaire à réponse

courte

### Corrigé du sujet :

- 1) L'acte administratif est-il contrôlable ? (10 points)
- 2) Le parlement peut-il contrôler le président de la République (10 points)

## Présentation générale du sujet

*Le sujet se présente de manière classique autour de deux questions, l'une centrée sur le droit administratif ; l'autre relevant plutôt du droit constitutionnel.*

*La première question portant sur le contrôle de l'acte administratif présente une première difficulté : il ne s'agit pas seulement d'exposer les modalités du contrôle de l'acte administratif, mais aussi les conditions de ce contrôle. La question étant formulée sous forme interrogative, il faut impérativement intégrer des éléments permettant de formuler une réponse, qu'elle soit positive ou négative. Ensuite, au fond, la difficulté réside dans la réunion des éléments de ce contrôle. On pense immédiatement au contrôle juridictionnel de l'acte administratif mais il ne faut pas se limiter à ce seul élément. Il faut également songer que les administrés participent à ce contrôle, notamment par la connaissance qu'ils peuvent avoir des actes de l'administration, et plus encore par leur participation à l'élaboration de ceux-ci.*

*La deuxième question portant sur le contrôle du président de la République par le Parlement semble délicate à traiter. En effet, elle peut déconcerter de prime abord puisqu'il ne s'agit pas du contrôle du Gouvernement par le Parlement, mieux connu. Attention donc à éviter le risque du hors-sujet. Une première réflexion sur le sujet conduit en outre à considérer que, loin de contrôler le Président de la République, c'est plutôt celui-ci qui dispose de pouvoirs importants à l'encontre du Parlement, au premier rang desquels le pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale. Comme souvent en droit constitutionnel il faudra porter une attention à la pratique, qui permet d'identifier, au-delà du texte, les éléments du contrôle indirect exercé par le Parlement sur le Président. Il faudra enfin, naturellement, exposer la possibilité d'un contrôle direct, qui a été récemment renforcée.*

## Corrigé

### **1/ L'acte administratif est-il contrôlable ? (10 points)**

L'acte administratif peut être défini comme l'acte juridique adopté par une personne chargée d'un service public et destiné à produire des effets de droit. Il peut être unilatéral ou contractuel, décisoire ou non décisoire, réglementaire, individuel ou d'espèce. Il n'émane pas nécessairement d'une personne publique, puisque les personnes privées chargées d'un service public peuvent, lorsqu'elles exercent des prérogatives de puissance publique, adopter des actes administratifs. A l'inverse, les actes des personnes publiques ne sont pas systématiquement administratifs (ex : les actes de gestion du domaine privé ou d'un service public industriel et commercial ne traduisant pas la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique).

Dans tous les cas, c'est la dissymétrie de la relation entre l'auteur de l'acte et son destinataire qui attire l'attention : émanant souvent d'une personne publique exerçant des prérogatives de puissance publique (privilège du préalable notamment) dans le but de modifier le droit existant, ce destinataire paraît de prime abord démuné lorsqu'est posée la question des possibilités de contrôler l'acte qui lui est adressé.

Historiquement, c'est l'absence de contrôle qui a caractérisé le système juridique français : la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire et le décret du 16 fructidor an III interdisent aux juges « à peine de forfaiture » de « troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions » et font « défense itérative » au juge de connaître des actes d'administration, ainsi soustraits à tout contrôle externe. C'est par l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889 que le Conseil d'État consacre l'abandon de la théorie du ministre-juge, dont il résultait que l'administration était seule compétente pour contrôler ses actes, et réalise ainsi une avancée considérable dans la construction de l'État de droit.

Les avancées de l'État de droit ont permis l'accroissement constant, au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, du contrôle de l'acte administratif, notion entendue largement comme l'ensemble des règles qui permettent au destinataire de l'acte de contrôler ou faire contrôler, outre sa légalité intrinsèque, les modalités de son élaboration et les conséquences de son exécution.

Aujourd'hui, on peut soutenir que si l'acte administratif est contrôlable, c'est, en premier lieu, parce que l'évolution des procédures administratives a conduit à accroître son accessibilité et à instaurer un dialogue croissant entre l'administration et les administrés s'agissant de son contenu (I). Mais c'est principalement en raison du contrôle juridictionnel approfondi dont il peut faire l'objet que l'acte administratif peut être regardé comme contrôlable, même si des limites importantes réduisent la portée de ce contrôle (II).

## **I. Le contrôle de l'acte administratif par les administrés**

Le contrôle de l'acte administratif est d'abord assuré par la connaissance qu'en ont les administrés (A), puis par la possibilité d'un dialogue entre l'administration et les administrés (B).

### **A. L'accessibilité de l'acte administratif**

Cette accessibilité se manifeste par la publicité de son existence et la connaissance des motifs qui le fondent.

Le caractère contrôlable de l'acte administratif suppose d'abord que son destinataire en ait connaissance. Cette connaissance est assurée, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> du code civil, par la publication

pour les actes réglementaires, et, s'agissant des actes individuels, par leur notification à leurs destinataires. Le législateur a en outre encadré le droit à l'accès aux actes administratifs en prévoyant une procédure particulière permettant aux citoyens de contester devant une commission spéciale le refus de l'administration de communiquer un acte. La loi du 17 juillet 1978 a ainsi posé le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs (codifiée aux articles L. 311-1 et suivants du CRPA), en aménageant quelques exceptions pour respecter les secrets d'intérêt national ou privé. Le droit d'accès aux documents administratifs est une garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques (CE 29 avril 2002, Ullman). Dans ce cadre, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est chargée d'émettre des avis sur les demandes qui présentent des difficultés pour l'administration (plus de 8400 avis en 2021) ; son intervention est un préalable à tout recours contentieux (CE 19 février 1982, Mme Commaret). Le droit d'accès aux documents est désormais transposé, pour ce qui concerne les institutions européennes, à l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Relevons également que la loi du 6 janvier 1978, relative à l'accès aux fichiers informatiques, pose le principe du droit d'accès de chaque citoyen aux informations le concernant ainsi que le droit d'en obtenir la rectification s'il y a lieu, sous le contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Afin de donner un effet utile à l'accès à l'acte administratif, le législateur a également contraint l'administration à motiver les actes individuels, afin de mettre à même l'intéressé de comprendre les motifs ayant présidé à son adoption. La loi du 11 juillet 1979, aujourd'hui codifiée aux articles L. 211-1 et suivants du CRPA, dispose ainsi que « *la motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ». Ainsi que le relève le professeur Chapus, l'obligation de motivation est propre à satisfaire trois exigences : celle de la démocratie, celle d'une bonne administration et « *celle d'un bon contrôle de l'administration, car la connaissance des motifs des décisions permet aux intéressés de mieux apprécier s'il y a pour eux matière à réclamation ou à recours, tandis que le travail du juge est facilité* ».

## **B. La possibilité d'un dialogue entre l'auteur de l'acte administratif et son destinataire**

Ce dialogue se manifeste au stade de l'élaboration de l'acte et à celui de sa contestation.

Au stade de l'élaboration, c'est à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle que la participation des administrés en amont de la décision s'est développée, en particulier dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement. Les enquêtes publiques permettent ainsi de solliciter l'avis des citoyens sur des projets importants en matière d'environnement et d'urbanisme et d'orienter ainsi le contenu de l'acte à venir. Le droit de participer à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement a d'ailleurs été consacré par l'article 7 de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel reconnaissant l'existence d'un « *droit matériel constitutionnellement garanti* » (QPC 14 octobre 2011, Association France Nature environnement), qui peut ainsi conduire à l'abrogation de dispositions législatives ne prévoyant pas sa mise en œuvre (QPC 13 juillet 2012, Association France Nature Environnement). Plus largement, le principe du débat public a été renforcé par la loi du 2 février 1995

relative à la protection de l'environnement, qui a créé une Commission nationale du débat public chargée d'assurer l'information et la participation des citoyens sur des projets d'aménagement et d'équipement d'intérêt national présentant un enjeu socio-économique ou environnemental. De même, le Conseil d'État a jugé, dans une affaire concernant le projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes que l'État pouvait procéder à une consultation des électeurs concernés, alors même qu'aucune autorisation n'était plus nécessaire au projet et que celui-ci avait déjà été déclaré d'utilité publique (20 juin 2016, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-de-Landes). Ces techniques associant les citoyens au processus décisionnel permettent ainsi l'exercice d'un contrôle au moment de l'élaboration de l'acte.

Une fois l'acte adopté, le caractère contrôlable de l'acte administratif est également assuré par l'existence de recours précontentieux destinés à instaurer un dialogue entre le destinataire de l'acte et son auteur de nature à permettre, le cas échéant, une modification de son contenu. Si les recours facultatifs (gracieux, exercé auprès de l'auteur de l'acte, et hiérarchique, exercé auprès de son supérieur) sont bien connus, l'actualité est marquée par le développement des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO), qui imposent cette tentative de conciliation préalable à la saisine du juge, et par l'existence de procédures particulières organisant une concertation entre l'administration et l'administré préalable à la saisine du juge. Le RAPO concerne aujourd'hui des domaines très variés (fiscalité, accès aux documents administratifs, fonction publique militaire, contentieux des refus de visas, contentieux sociaux, contentieux du remembrement rural, etc.), et son exercice conditionne la recevabilité du recours juridictionnel ultérieur. Le législateur a également développé les procédures particulières, facultatives ou obligatoires, permettant la recherche d'une conciliation entre l'auteur de l'acte et son destinataire : ainsi en matière de marchés publics, où il est possible de saisir un comité consultatif de règlement amiable des litiges, en matière de responsabilité médicale, où le refus d'indemnisation pourra être déféré à une commission de conciliation et d'indemnisation, ou encore récemment en matière de fonction publique, un décret du 25 mars 2022 mettant en œuvre une procédure de médiation obligatoire préalable à la saisine du juge administratif dans certains litiges de la fonction publique et litiges sociaux.

Ces procédures de conciliation préalable permettent au destinataire de l'acte, informé de son existence et des motifs qui le fondent, d'exercer un contrôle et de tenter d'en obtenir la modification ou le retrait. A défaut, le caractère contrôlable de l'acte sera assuré par la saisine du juge.

## **II. Le contrôle de l'acte administratif par le juge**

Le contrôle juridictionnel de l'acte administratif (A) connaît des limites (B).

## A. Le contrôle juridictionnel approfondi de l'acte administratif

Le caractère contrôlable de l'acte administratif est ici assuré par la possibilité d'en déférer au juge administratif la légalité. Le droit au recours a ainsi été consacré : il s'agit d'un principe général du droit (CE 17 février 1950, Dame Lamotte), d'un principe de valeur constitutionnelle trouvant sa source dans l'article 16 de la DDHC selon lequel « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* » (CC 9 avril 1996, Statut de la Polynésie), et d'un principe consacré au niveau international, l'article 13 de la Conv.EDH reconnaissant par exemple le droit à toute personne à un « recours effectif ». Ce droit au recours a été rendu effectif par la reconnaissance très libérale de l'intérêt à agir des justiciables. C'est ainsi, par exemple, que sont recevables les requêtes des contribuables locaux, contre toute décision entraînant des charges pour la collectivité locale (CE 29 mars 1901, Casanova) ; ou encore les requêtes des usagers d'un service public, contre une décision relative à l'organisation et au fonctionnement de ce service (CE 21 décembre 1906, Croix de Seguey). Enfin, ont également intérêt à agir les syndicats professionnels (CE 28 décembre 1906, Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges) et plus généralement les associations, dès lors qu'une décision porte atteinte aux intérêts collectifs qu'ils défendent.

Le contrôle de l'acte administratif par le juge est marqué par trois éléments principaux :

- une temporalité adaptée : les procédures d'urgence, considérablement renforcées par la loi du 30 juin 2000, permettent une intervention rapide du juge, ainsi que l'ont par exemple illustré les très nombreuses ordonnances rendues par le juge des référés saisi au cours de l'épidémie de Covid-19, qui sait cependant aussi tenir compte des circonstances exceptionnelles dans son appréciation de la légalité de l'acte (CE 28 juin 1918, Heyriès) ;

- un contrôle de plus en plus ouvert : le juge tient compte de l'évolution des méthodes d'intervention de l'administration et exerce son contrôle sur tous types d'actes administratifs, qu'il s'agisse, parmi les actes unilatéraux, des actes de faible importance (recul régulier des mesures d'ordre intérieur) et, de manière plus originale, par la reconnaissance de recours directs contre les contrats (par les tiers : CE 4 avril 2014, Tarn-et-Garonne ; par les parties : CE 28 décembre 2009, Commune de Béziers) et contre les actes dits de « droit souple » (CE 12 juin 2020, Gisti) ;

- un contrôle de plus en plus approfondi : le principe de légalité impose que l'acte administratif soit conforme aux lois, aux normes internationales, aux principes généraux du droit. Les règlements doivent également respecter directement la Constitution. Le juge contrôle, dans tous les cas, la légalité externe de l'acte (procédure, forme), et sa légalité interne (erreur de droit, qualification juridique, détournement de pouvoir). S'agissant de la qualification juridique, le juge a tendance à approfondir son contrôle en abandonnant le contrôle restreint (erreur manifeste d'appréciation) au profit d'un contrôle normal ou approfondi (par exemple en matière de sanctions administratives infligées aux agents publics : CE 13 novembre 2013, Dahan, ou de déclaration d'utilité publique : CE 28 mai 1971 Ville-nouvelle Est). On relèvera aussi le développement du contentieux dit « de pleine juridiction » au détriment du contentieux traditionnel de l'excès de pouvoir, le premier permettant au juge d'exercer un meilleur contrôle de l'acte, en se plaçant à la date à laquelle il statue et, au besoin, en remplaçant

la décision de l'administration par sa propre décision (par exemple en matière de sanctions infligées aux administrés (CE 16 février 2009 Société Atom), de déféré préfectoral (CE 23 décembre 2011, Ministre de l'intérieur), ou encore de contentieux sociaux (six décisions du 3 juin 2019).

### **B. Les limites au contrôle juridictionnel de l'acte administratif**

La saisine du juge n'est pas toujours de nature à assurer le contrôle de l'acte administratif. Outre que cette saisine doit être exercée dans des délais restreints (en principe deux mois), certains actes ne sont pas susceptibles de recours contentieux : il s'agit des actes préparatoires, des actes de droit souple non susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits des personnes, des mesures d'ordre intérieur (sanctions légères à l'école ou à l'armée) et des actes de gouvernement.

Des limites tiennent également :

- à la restriction de l'intérêt pour agir dans certains domaines, comme en contentieux de l'urbanisme par exemple où le législateur est intervenu pour encadrer les conditions dans lesquelles certains permis de construire pouvaient être déférés au juge,

- à l'existence des lois de validation, qui permettent de faire échapper un acte administratif au contrôle du juge, même si le juge national exerce ainsi un contrôle sur ces lois, en exigeant qu'elles soient justifiées par d'impérieux motifs d'intérêt général (CE 23 juin 2004, SA Laboratoires Genevrier) ;

- à des considérations liées à la sécurité juridique : c'est ainsi que le retrait d'une décision créatrice de droits au-delà d'un délai de quatre mois à compter de sa notification n'est plus possible, même si elle est illégale et porte atteinte aux droits des tiers (CE 26 octobre 2001, Ternon, dont le principe est aujourd'hui repris à l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration). Le Conseil d'État tient également compte du temps qui passe en restreignant les possibilités de remettre en cause les situations juridiques résultant de l'application d'un texte : ainsi un requérant ne peut-il en principe exercer un recours contre un acte qui lui a été notifié ou dont il a eu connaissance à l'issue d'un délai d'un an, alors même que l'acte en cause ne mentionnerait pas les voies et délai de recours (CE 13 juillet 2016, Czabaj).

### **2/ Le parlement peut-il contrôler le président de la République ? (10 points)**

L'objectif des constituants, en 1958, a été l'instauration d'un régime politique stable, soustrait aux vicissitudes des changements de majorité caractéristiques des Républiques précédentes. L'un des moyens pour y parvenir a été le renforcement des pouvoirs du Président de la République, garant des institutions et détenteurs d'importants pouvoirs propres (c'est-à-dire non soumis à contreseing). L'élection du Président au suffrage universel dès 1962 a contribué à en faire, en termes de légitimité

politique, l'égal du Parlement. Par ailleurs, si les constituants ont doté le Président de la République de la possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale, celle-ci n'a été dotée d'aucun pouvoir réel à son encontre, de sorte qu'en première analyse, c'est plutôt le Président qui exerce, en vertu du texte constitutionnel originaire, un contrôle politique sur le Parlement, l'arme de la dissolution n'ayant aucune contrepartie directe.

La spécificité du droit constitutionnel conduit cependant à bien distinguer ce qui relève du texte constitutionnel de ce qui relève de sa pratique. A cet égard, on peut relever que le Parlement exerce un contrôle bien réel de l'action présidentielle politique en ce que le Président est, en réalité, le véritable instigateur de la politique menée par le Gouvernement, la responsabilité de celui-ci devant le Parlement étant aussi, politiquement sinon juridiquement, une responsabilité du Président devant le Parlement. On observera aussi que les révisions constitutionnelles successives ont contribué à accroître les possibilités d'un contrôle du Parlement sur certaines décisions du Président : même si ces pouvoirs demeurent modestes, ils témoignent d'une volonté de mieux tenir compte de l'importance politique réelle du Président, qui est loin de n'être que le garant du fonctionnement des pouvoirs publics.

On pourra ainsi voir que si le contrôle du Parlement sur le Président est principalement un contrôle indirect (I), les pouvoirs de contrôle du premier sur le second ont été récemment renforcés (II).

## **I. Un contrôle principalement indirect**

Si le Parlement ne contrôle pas en principe la mise en œuvre des prérogatives du Président (A), il existe tout de même un contrôle indirect du premier à l'égard du second (B).

### **A. L'absence de contrôle par le Parlement de la mise en œuvre des prérogatives présidentielles**

Il ne contrôle ainsi pas l'action du Président, qu'il s'agisse de la signature des ordonnances et des décrets pris en Conseil des ministres, de l'organisation d'un référendum dans le cadre de l'article 11 de la Constitution, de l'exercice des pouvoirs diplomatiques et militaires (négociation et ratification des traités, accréditation des ambassadeurs, présidence des Conseils et Comités supérieurs de défense nationale, particulièrement mobilisés dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire), de l'exercice du droit de grâce, de l'exercice des pouvoirs de crise, de la nomination des membres du Conseil constitutionnel, de la saisine de ce Conseil.

Au contraire, le Président de la République peut exercer un contrôle du Parlement dans le cadre de la mise en œuvre de pouvoirs de nature diverse : demande de nouvelle délibération (article 10 de la Constitution), soumission d'une loi au contrôle du Conseil constitutionnel et, naturellement, pouvoir

de dissolution de l'Assemblée nationale (article 12). Il peut également communiquer avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire (par le Premier ministre ou le président de l'assemblée) mais qui ne donnent lieu à aucun débat. Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors de sa présence, à un débat qui, là encore, ne fait l'objet d'aucun vote. Ces messages adressés au Parlement permettent au Président de la République de lui faire connaître, notamment, ses arbitrages.

Enfin il résulte clairement de l'article 67 de la Constitution que le Président de la République est politiquement irresponsable. Cela se traduit, notamment, par l'impossibilité pour les commissions d'enquêtes parlementaires d'entendre le Président de la République : la mise en œuvre par une commission d'enquête de ses pouvoirs de coercition pour imposer au Président de la République de se présenter devant une telle commission méconnaîtrait la séparation des pouvoirs (CC 19 novembre 2014, Loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution).

## **B. L'existence d'un contrôle indirect de l'action du Président de la République par le Parlement**

En période de convergence des majorités parlementaire et présidentielle, la prépondérance revient au Président de la République, qui, de fait sinon de droit, fixe les objectifs et conduit la politique nationale, en dépit de l'article 20 de la Constitution qui confère en principe ce rôle au Premier ministre. Le Président de la République apparaît alors tout autant comme le chef de l'État que comme le chef de l'exécutif. De ce fait, et paradoxalement, le contrôle qu'exerce le Parlement sur le Gouvernement en droit revient, en fait, à un contrôle de l'action présidentielle, dans la mesure où l'action gouvernementale n'est que la mise en œuvre de l'intention présidentielle. Le Parlement exerce ainsi un contrôle du Président de la République plus important en période de convergence des majorités qu'en période de divergence (cohabitation), où par hypothèse l'action gouvernementale n'est pas guidée par le Président.

Dans le même esprit, les questions qu'une fois par semaine le Parlement peut poser au Gouvernement en application de l'article 48 peuvent avoir pour destinataire réel le Président de la République, dont le Gouvernement est ainsi comptable de la politique qu'il mène et de l'exercice de ses pouvoirs propres.

Indirectement, le Parlement, pris en la personne du président de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat ou de soixante députés ou soixante sénateurs, contrôle également indirectement le Président en déférant à la censure du Conseil constitutionnel les lois adoptées par la majorité parlementaire, dont la plupart sont issues de projets de loi adoptés en Conseil des ministres. Ici encore, la pratique institutionnelle, plus que le texte, offre au Parlement la possibilité d'exercer un contrôle indirect, plus précisément de soumettre au contrôle d'un tiers, l'action présidentielle. Mais à l'inverse, en période de divergence, c'est la possibilité offerte au Président de la République de saisir le Conseil

constitutionnel d'une loi adoptée par le Parlement qui lui permet d'exercer un contrôle indirect sur son action.

Le contrôle indirect est encore observé quand le Parlement s'oppose à la modification de la Constitution, le Président de la République n'ayant pas le pouvoir de lui imposer une révision constitutionnelle, ou s'agissant de la mise en œuvre des pouvoirs de crise que le Président détient de l'article 16 de la Constitution, le Parlement (plus précisément les présidents des deux assemblées et soixante députés ou sénateurs) ayant la possibilité, après trente jours d'exercice de ces pouvoirs exceptionnels, de saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il examine si les conditions de leur exercice demeurent réunies. S'agissant de l'état de siège (article 36, jamais mis en œuvre), le Parlement doit autoriser sa prolongation après douze jours. Il en va de même s'agissant de l'état d'urgence (article 36) et de l'état d'urgence sanitaire, créé par la loi du 23 mars 2020 (intervention du Parlement après un mois).

## II. Un contrôle direct récemment renforcé

Le Parlement contrôle la mise en œuvre du pouvoir de nomination du Président (A) ainsi que son aptitude à l'exercice de la fonction (B).

### A. Le contrôle des nominations

Le Parlement exerce d'abord un contrôle important sur la nomination du Premier ministre et des ministres, qui est l'un des pouvoirs principaux du Président : par le pouvoir qu'elle a de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure, soit en début de mandat lors de la déclaration de politique générale, soit en cours de mandat, l'Assemblée nationale peut censurer les choix faits par le Président et lui imposer le renouvellement du Gouvernement.

Ce contrôle du pouvoir de nomination du Président de la République a été renforcé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a instauré la possibilité d'un contrôle du Parlement sur les nominations auxquelles procède le Président de la République en vertu de ses pouvoirs propres. C'est ainsi « *en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* » (article 13) que le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce dorénavant après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. La loi organique du 23 juillet 2010 a fixé la liste des emplois concernés. Ils sont au nombre de cinquante-et-un et comprennent par exemple le président d'Aéroport de Paris, le président de l'Autorité de la concurrence, le Gouverneur de la Banque de France, l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique, le président de France Télévisions ou encore le Médiateur de la République. L'article 56 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision de 2008, prévoit également la

consultation du Parlement pour la nomination, par le Président de la République, des membres du Conseil constitutionnel.

En pratique, ce sont des commissions parlementaires qui auditionnent les impétrants et émettent ensuite un avis sur les nominations envisagées. Il s'agit d'un pouvoir important visant à démocratiser ces nominations, à s'assurer de la compétence de l'impétrant et à éviter qu'elles apparaissent comme le « fait du Prince », selon l'expression du rapport Balladur à l'origine de la révision constitutionnelle de 2008. Cette procédure n'est pas purement consultative : l'article 13 prévoit expressément que le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. En pratique une telle occurrence est rare mais non exclue.

On pourra enfin observer que la possibilité ouverte au Président de la République d'intervenir devant le Parlement réuni en Congrès (article 18) peut être à double tranchant et offrir à l'opposition l'occasion du dépôt d'une motion de censure à l'encontre du Gouvernement, illustrant un autre aspect de la responsabilité politique indirecte du Président devant le Parlement.

## **B. Le contrôle en cas de manquement par le Président de la République à ses devoirs**

Le contrôle du Parlement à l'égard du Président de la République s'exerce aussi dans le cadre de l'article 68, qui prévoit une procédure de destitution en cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* ». Cet article, qui acte de l'irresponsabilité politique du Président, a été réformé par la révision constitutionnelle du 23 février 2007, dans le sens d'un renforcement du pouvoir du Parlement, la formulation originelle du texte ne prévoyant la possibilité d'une telle destitution qu'en cas de « haute trahison ». La formule retenue en 2007 est plus large et rend possible une destitution pour un motif qui ne serait pas exclusivement lié à la méconnaissance par le Président des intérêts fondamentaux de la Nation. Dans un tel cas, qui reste malgré tout assez théorique, la destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour, réunie sur proposition de l'une des assemblées à l'autre. La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans le délai d'un mois, à bulletin secret, sur la destitution, qui est d'effet immédiat si elle est adoptée. Cette procédure de destitution traduit une forme de « responsabilisation » du Président de la République (Pactet) qui peut être rapprochée de la procédure d'impeachment en vigueur aux Etats-Unis.

Les commentateurs de l'article 68 de la Constitution au code Dalloz s'interrogent « *sur la façon dont les dispositions de l'article 68 de la Constitution pourraient être interprétées dès lors que le Président de la République peut s'adresser directement au Parlement. La tentation de mettre en œuvre les présentes dispositions lorsque le « bilan » présidentiel ne sera pas conforme aux annonces faites lors de ce discours ne risque-t-elle pas, à terme, de faire naître une responsabilité plus directe du chef de l'État devant le Parlement ?* ».