



N° 1706

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2009.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

*relatif à l'application du cinquième alinéa
de l'article 13 de la Constitution,*

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. François FILLON,
Premier ministre,

PAR M. Roger KAROUTCHI,
secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Soucieuse d'assurer la transparence dans le choix des personnalités appelées à exercer des responsabilités importantes pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation et d'associer le Parlement à leur désignation, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République a modifié l'article 13 de la Constitution pour prévoir que l'exercice du pouvoir de nomination du Président de la République ferait, pour certains emplois ou fonctions, l'objet d'un avis public des commissions permanentes compétentes des deux assemblées du Parlement. La Constitution prévoit 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.

Ce nouvel alinéa ajouté à l'article 13 de la Constitution renvoie au législateur organique le soin d'arrêter, parmi ceux qui ne relèvent pas de l'autorité hiérarchique directe du Gouvernement et qui ne sont soumis par ailleurs à aucune règle particulière, la liste des emplois et fonctions concernés par cette procédure de contrôle parlementaire, seuls le Conseil constitutionnel, le Conseil supérieur de la magistrature et le futur Défenseur des droits étant directement visés à ce titre par la Constitution révisée (articles 56, 65 et 71-1).

Le projet de loi organique détermine ainsi, par application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, la liste des emplois et fonctions dont le Gouvernement, conformément aux orientations arrêtées par le Président de la République considère qu'ils méritent de relever de la procédure organisée par le dernier alinéa de l'article 13, eu égard à leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation (**article 1^{er} et annexe**).

Sera ainsi soumise à l'avis des commissions permanentes des deux assemblées, la désignation d'autorités indépendantes dont le rôle est important pour la garantie des droits et libertés, comme le Médiateur de la République, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel ou celui de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Il en ira de

même pour des autorités indépendantes qui jouent un rôle important dans la vie économique et sociale de la Nation comme, notamment, le président de l'Autorité des marchés financiers, le président de l'Autorité de la concurrence, le président de la Haute autorité de santé, le président du Haut conseil des biotechnologies, le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ou celui de la Commission de régulation de l'énergie.

Relèvera aussi de cette nouvelle procédure constitutionnelle la nomination de dirigeants de grands établissements publics ou de grandes entreprises publiques, comme Électricité de France, La Poste, la Société nationale des chemins de fer français, la Régie autonome des transports parisiens, Aéroport de Paris, Météo France, OSEO ainsi que le Gouverneur de la Banque de France et le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Il en ira de même pour la nomination des dirigeants de certains grands établissements publics dans le domaine de la recherche ou de l'environnement, comme le Centre national de la recherche scientifique, le Commissariat à l'énergie atomique, le Centre national d'études spatiales, l'Institut national de la recherche agronomique, ou l'Institut national de la santé et de la recherche médicale ou l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Par ailleurs, l'**article 2** du projet de loi organique vise à permettre l'application des nouvelles dispositions de l'article 56 de la Constitution issues de la révision constitutionnelle de 2008, qui ont soumis la désignation des membres du Conseil constitutionnel à la procédure de l'article 13 de la Constitution, étant précisé que les nominations faites par le président de chaque assemblée parlementaire sont soumises au seul avis de la commission compétente de l'assemblée concernée. Complétant l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative au Conseil constitutionnel, l'article 2 du projet de loi organique précise que les commissions permanentes compétentes pour se prononcer sur la désignation des membres du Conseil constitutionnel seront les commissions chargées des lois constitutionnelles.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le Premier ministre,

Sur le rapport du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

Le pouvoir de nomination du Président de la République aux emplois et fonctions dont la liste est annexée à la présente loi organique s'exerce dans les conditions fixées au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Article 2

- ① Il est inséré dans l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative au Conseil constitutionnel un article 1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 1-1.* – Dans chaque assemblée parlementaire, la commission permanente compétente pour émettre un avis sur les nominations prononcées en vertu de l'article 56 de la Constitution est la commission chargée des lois constitutionnelles. »

Fait à Paris, le 3 juin 2009.

Signé : François FILLON

Par le Premier ministre :
*Le secrétaire d'État chargé des relations
avec le Parlement,*
Signé : ROGER KAROUTCHI

ANNEXE

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Aéroports de Paris	Président directeur général
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Président du conseil de l'agence
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Président du conseil d'administration
Agence française de développement	Directeur général
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Président du conseil d'administration
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Directeur général
Agence nationale pour la rénovation urbaine	Directeur général
Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles	Président
Autorité de la concurrence	Président
Autorité des marchés financiers	Président
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Président
Autorité de sûreté nucléaire	Président
Banque de France	Gouverneur
Caisse des dépôts et consignations	Directeur général
Commissariat à l'énergie atomique	Administrateur général
Centre national d'études spatiales	Président du conseil d'administration
Centre national de la recherche scientifique	Directeur général
Compagnie nationale du Rhône	Président du directoire
Commission de régulation de l'énergie	Président du collège
Commission nationale du débat public	Président
Comité consultatif national d'éthique	Président
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Président
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Contrôleur général
Défenseur des enfants	Défenseur des enfants
Électricité de France	Président directeur général

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
La Française des jeux	Président directeur général
Haut conseil des biotechnologies	Président
Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	Président
Haute autorité de santé	Président du collège
Institut national de la recherche agronomique	Président
Institut national de radioprotection et de sûreté nucléaire	Directeur général
Institut national de la santé et de la recherche médicale	Président
Institution nationale publique mentionnée à l'article L.5312-1 du code du travail (Pôle emploi)	Directeur général
Médiateur de la République	Médiateur de la République
Météo France	Président directeur général
Office français de protection des réfugiés et apatrides	Directeur général
Établissement public OSEO	Président du conseil d'administration
La Poste	Président du conseil d'administration
Régie autonome des transports parisiens	Président directeur général
Réseau ferré de France	Président du conseil d'administration
Société nationale des chemins de fer français	Président du conseil d'administration



**PROJETS DE LOI ORGANIQUE ET DE LOI
RELATIFS A L'APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION
ETUDE D'IMPACT**

1. L'origine de la réforme

Dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, l'article 13 de la Constitution soumet le pouvoir de nomination du Président de la République à certains emplois ou fonctions à une procédure nouvelle de consultation des assemblées parlementaires ouvrant à ces dernières une faculté de s'opposer, sous certaines conditions, à la proposition qui leur serait soumise.

Le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution dispose ainsi qu' « une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. 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. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ».

Cette innovation constitutionnelle procède d'une volonté de transparence dans le choix des personnalités appelées à exercer des responsabilités importantes pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation dont une source d'inspiration peut être trouvée dans une tendance observée depuis plusieurs années à l'échelle internationale et au plan national.

Il est avéré en effet que, dans nombre de démocraties occidentales, la procédure de nomination à certaines fonctions publiques dont l'exercice est généralement perçu comme requérant une forme particulière de légitimité ou d'autorité morale s'est trouvée progressivement précisée et encadrée.

Ainsi, le rapport de juin 2006 de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation sur les autorités administratives indépendantes¹ relevait-il, sur la base d'un panorama de droit comparé, que le modèle le plus fréquent dans la désignation des responsables d'autorités administratives indépendantes par le pouvoir exécutif est une association du Parlement à la décision, aux fins notamment de vérification des qualités des personnalités dont la nomination est envisagée.

Dès avant 2008, le législateur français avait lui-même fait le choix de s'inscrire dans ce mouvement. C'est ainsi, par exemple, que l'article 5 de la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 a prévu le recueil des avis des commissions économiques des deux assemblées sur la nomination du président de la commission de régulation de l'énergie, l'article 17 de la loi n°2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur a prévu le recueil de leur avis sur la nomination du président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et que l'article 2 de la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté a prévu le recueil de l'avis des commissions des lois sur la nomination du Contrôleur.

¹ <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1.html>

Le choix effectué en juillet 2008 par le Constituant marque toutefois une étape nouvelle.

Dans la lettre de mission qu'il a adressée le 18 juillet 2007 à M. Edouard BALLADUR pour lui confier la présidence du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République², le Président de la République l'invitait explicitement à examiner la possibilité de « *mettre un certain nombre de limites aux pouvoirs du Président de la République. Cela pourrait passer notamment par (...) un droit de regard du Parlement sur les nominations les plus importantes* »³.

Suivant l'esprit des recommandations du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 répond au souhait exprimé par le Président de la République, à la fois :

- en permettant de donner une extension nouvelle au « droit de regard » du Parlement sur des nominations relevant de la décision du Président de la République ;
- en donnant une portée nouvelle à ce droit de regard du Parlement, qui inclut désormais une capacité d'opposition à un projet de nomination « *lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions* ».

2. La nécessité des interventions du législateur organique et du législateur

La nécessité d'une intervention du législateur organique et du législateur n'appelle pas de développement particulier, dès lors qu'elle est commandée par la Constitution elle-même pour que trouve à s'exercer le droit qu'elle a nouvellement ouvert au Parlement.

Aux termes du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution :

- il revient au législateur organique de « *déterminer les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* » pour lesquels s'applique la procédure ;
- et il revient au législateur déterminer « *les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés* ».

Quant à l'application de la procédure de consultation du Parlement aux nominations des membres du Conseil constitutionnel, des personnalités qualifiées siégeant au Conseil supérieur de la magistrature et du futur Défenseur des droits, elle est prévue par les articles 56, 65 et 71-1 de la Constitution dans leur rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le I de l'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précisant que les dispositions correspondantes « *dans les conditions prévues par les lois et les lois organiques nécessaires à leur application* », le projet de loi organique élaboré par le Gouvernement précise les commissions compétentes pour connaître de la nomination des membres du Conseil constitutionnel, sachant que le choix de la commission compétente pour connaître de

² Publiée au Journal officiel de la République française n°165 du 19 juillet 2007, page 12158.

la désignation des personnalités qualifiées siégeant au Conseil supérieur de la magistrature et de la désignation du Défenseur des citoyens aura vocation à intervenir au stade de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles correspondantes.

3 Impacts

Pour l'essentiel, les impacts de la réforme résultent moins des deux projets de loi dont il s'agit ici, qui ne font d'une certaine manière qu'en préciser l'étendue, que de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 elle-même.

3.1. Il en va ainsi en particulier de l'effet de transparence s'attachant à la consultation des assemblées parlementaires, dès lors que le Constituant a explicitement prévu que l'avis rendu par les commissions compétentes a un caractère public.

Cet effet de transparence est un élément essentiel de la réforme puisqu'il doit donner une assise nouvelle à des procédures de nomination qui n'avaient en principe jusqu'alors un caractère public qu'au stade de la décision du Président de la République.

Il garantit qu'avant l'intervention de la décision de désignation, non seulement un débat ait eu lieu entre les représentants de la Nation mais que le sens des conclusions de ce débat soit porté à la connaissance de tous. Ainsi, une appréciation de la représentation nationale est-elle versée dans le débat public sur les mérites du projet de nomination sachant que, par construction, dans l'hypothèse où ces mérites seraient récusés par la représentation nationale à la majorité des 3/5 des suffrages exprimés au sein des commissions compétentes, le projet de nomination se trouverait rendu impossible.

3.2. Le corollaire de l'effet de cette procédure est un relatif allongement de la procédure de nomination des titulaires des emplois et fonctions dont la liste est dressée, susceptible de retentir sur la vie des entités concernées certes, mais dans une mesure dont l'expérience permet d'ores et déjà de penser qu'elle ne présente pas de difficulté particulière.

- un élément de nouveauté tient de ce point de vue au fait que, compte tenu des délais qu'impose la nouvelle procédure, la possibilité existe qu'elle ne fasse apparaître publiquement, avant même le terme du mandat en cours du titulaire de l'emploi ou de la fonction dont il s'agit (et dans les hypothèses où ce mandat est renouvelable en droit), qu'il n'est pas de l'intention du Président de la République de le reconduire.

Pourrait à cet égard être soulevée la question d'une forme de fragilisation du responsable concerné dans les derniers temps de son mandat. A cela, on doit toutefois objecter que le défaut de transparence peut à certains égards être tout autant une source de fragilisation. Il va de soi, en outre, que les pouvoirs du titulaire de la fonction ne sont bien évidemment en rien diminués en droit par la perspective de son départ.

- un autre aspect de la question est celui de la conciliation entre ces délais nouveaux de procédure et les impératifs de continuité du service public, plus particulièrement dans les hypothèses où la nécessité d'une nomination apparaît à raison d'un événement difficile à prévoir tel que la démission ou le décès du titulaire de l'emploi ou de la fonction.

Là encore, l'expérience récente permet de dire que si difficile il y a de ce point de vue, elle n'a rien d'insurmontable en pratique. Un cas de figure s'est ainsi très récemment présenté dans lequel, devant une nécessité de ce type, les commissions compétentes ont été saisies et se sont prononcées dans de brefs délais sur le projet de nomination que leur soumettait le Gouvernement. A cela s'ajoute la possibilité du recours à des formules de transition telles que l'intérim.

3.3. Est à mentionner également l'articulation à trouver en certaines hypothèses entre la procédure de consultation des assemblées parlementaires et d'autres étapes de la procédure de nomination imposées par les textes régissant une entité donnée.

Cette question pourra se poser, à titre d'exemple, dans le cas des sociétés et entreprises publiques lorsque le projet de nomination d'un président s'appuie sur une proposition du conseil d'administration. Elle se poserait surtout dans une hypothèse où, à un stade donné de la procédure, un refus impliquerait de reprendre l'ensemble des opérations.

Il est certain que là encore, c'est la diligence de tous les intervenants qui constituera la clé du succès de la procédure. Telle est la contrepartie du bénéfice à escompter de la transparence nouvelle des procédures de nomination.

3.4. Pour la bonne insertion des dispositions nouvelles dans l'ordonnancement juridique, le soin est pris dans le projet de loi élaboré par le Gouvernement (article 3) d'abroger les dispositions législatives qui, dès avant l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, avaient prévu l'avis de commissions permanentes des assemblées avant certaines nominations. Les dispositions organiques proposées ont en effet vocation à s'y substituer.

4. Modalités d'application de la réforme

Les deux projets de loi présentés ici sont d'application immédiate. Ils n'appellent aucun décret d'application pour leur mise en œuvre. A compter de leur entrée en vigueur, toute nomination entrant dans la liste annexée au projet de loi organique sera donc soumise à la procédure nouvelle de consultation des assemblées parlementaires.

Le Gouvernement prend d'ores et déjà en compte dans l'organisation de ces travaux la nécessité d'une anticipation des échéances de fin de mandat, qui seule peut prévenir le risque de solution de continuité dans la direction des entités concernées.

Ainsi que le montre l'expérience récente, le Parlement a quant à lui déjà mis au point les procédures d'audition et de délibération qui permettront à ses commissions de rendre leurs avis sur les projets de nomination dont il s'agit.