

Le « survivant désigné » : un excès de l'ordre de succession présidentielle américain ?

Nolwenn DUCLOS

Doctorante contractuelle, Centre de Recherche Juridique Pothier, Université d'Orléans

Mise en lumière récemment par la série « Designated survivor », cette pratique constitutionnelle américaine obscure s'est, semble-t-il, développée durant la guerre froide pour s'assurer que, lorsque sont réunis dans un même lieu le président des États-Unis d'Amérique et tous ses « successeurs » potentiels en vertu du *Presidential Succession Act*, un membre du cabinet présidentiel américain soit désigné et mis en lieu sûr pour assurer la présidence dans l'hypothèse où un événement tragique viendrait les empêcher tous. Outre la question de la légitimité de ce « président par accident » appelé à achever le mandat présidentiel, cette série interroge tant le caractère excessif de cette particularité du droit constitutionnel américain que les limites de notre propre ordre de succession présidentielle qui n'envisage pas l'hypothèse d'un empêchement simultané du président de la République, du président du Sénat et du gouvernement.

*

* *

« *I'm not the President you or the country voted for but i have to believe that we all want the same thing. To rebuild the Capitol, the Congress, the Senate. To rebuilt our county.* » Ces mots, ce sont les premiers qu'adresse Tom Kirkman à la nation américaine dans le premier épisode de la série « *Designated survivor* »¹ alors qu'il vient d'accéder à la fonction suprême de l'État dans des circonstances tragiques.

À l'écran, le terrible scénario se met en place dès les premières minutes de la série alors que le Capitole est encore en feu, victime d'un attentat terroriste à l'occasion du discours annuel sur l'état de l'Union². Tom Kirkman, alors secrétaire d'État au logement et au développement durable sur le point d'être limogé, accède « par accident » à la fonction présidentielle conformément à la pratique qui s'est développée, semble-t-il, sur le fondement du *Presidential succession Act of 1947*³. En effet, pour s'assurer que lorsque sont réunis dans un même lieu le président des États-Unis et tous ses « successeurs » potentiels prévus par le texte, l'habitude secrète et informelle a été prise pendant la guerre froide, alors que le pays craignait que l'Union des républiques socialistes soviétiques n'anéantisse le gouvernement américain par une frappe nucléaire à un moment où tous les dirigeants du pays seraient réunis au même endroit, de désigner un membre du cabinet présidentiel pour être mis en lieu sûr et assurer la présidence dans l'hypothèse où un événement tragique viendrait les empêcher tous⁴.

¹ Série écrite par David Guggenheim et produite par Simon Kinberg diffusée depuis le 21 septembre 2016 aux États-Unis et depuis le 6 novembre 2016 en France via la plateforme de streaming Netflix.

² La section 3 de l'article 2 de la Constitution du 17 septembre 1787 prévoit que « Le président informera périodiquement le Congrès de l'état de l'Union, et recommandera à son attention telles mesures qu'il estimera nécessaires et expédientes. » Sur le fondement de cette disposition constitutionnelle, l'habitude a été prise que le président des États-Unis présente annuellement un discours devant le Congrès pour faire le point sur la situation du pays, la politique menée et le calendrier législatif.

³ Loi relative à la succession présidentielle adoptée le 18 juillet 1947.

⁴ Le développement de cette pratique semble par ailleurs s'inscrire dans le cadre d'une préoccupation plus générale née pendant la guerre froide alors que le gouvernement fédéral envisageait la possibilité d'une attaque nucléaire perturbant le gouvernement constitutionnel et ses opérations et qui juridiquement prend la forme du « *Continuity*

Mise en lumière en 2016 par la série éponyme « *Designated survivor* », cette pratique est longtemps restée une pratique obscure puisque le seul document officiel y faisant expressément référence est une liste publiée par le bureau historique du Sénat recensant les membres du cabinet présidentiel qui n'ont pas assisté au discours sur l'état de l'Union depuis 1984⁵. Depuis, elle a fait l'objet d'une médiatisation sans précédent tant à l'occasion de la cérémonie d'investiture de Donald Trump le 20 janvier dernier qu'au moment de son premier discours devant le Congrès le 28 février. Le 18 janvier 2017, la chaîne de télévision américaine CNN lui a même consacré un reportage controversé intitulé « *Disaster could put Obama cabinet member in oval office* » soulignant le flou entourant cette pratique et offrant aux téléspectateurs le témoignage d'un « survivant désigné » choisi par Bill Clinton lors de son discours sur l'état de l'Union le 4 février 1997. Dan Glickman, alors secrétaire d'État à l'agriculture, y raconte comment il a quitté Washington pour se rendre dans l'appartement de sa fille à Manhattan accompagné d'un médecin, d'un officier militaire ayant accès aux codes nucléaires et des services secrets, au cas où le pire viendrait à se produire. Il y souligne, par ailleurs, l'ironie de la situation où, après avoir été potentiellement la personne la plus puissante du monde pendant quelques heures, il s'est retrouvé à héler un taxi sous la pluie, une fois le discours sur l'état de l'Union terminé et les services secrets repartis.

Juridiquement, cette pratique américaine semble pouvoir s'analyser comme une convention de la Constitution⁶ dans la mesure où elle s'est développée sur le fondement d'un corpus de textes matériellement constitutionnels, tous relatifs à l'ordre de succession présidentielle. « Maximes non écrites de la Constitution »⁷, les conventions de la Constitution se définissent traditionnellement comme « un ensemble de pratiques qui règlent le comportement et les devoirs des pouvoirs publics »⁸ sans toutefois être « définies par un texte mais [qui] résultent de précédents, d'usages, d'accords informels considérés comme obligatoires, bien qu'il n'existe pas de sanction juridique »⁹. Leur existence se vérifie traditionnellement à l'aide du test de Jennings qui consiste à se demander « Premièrement, quels sont les précédents ; deuxièmement, les acteurs de ces précédents croyaient-ils qu'ils étaient tenus par une règle ; et troisièmement, y a-t-il une raison à la règle ? »¹⁰. Concernant la pratique du « survivant désigné », le test s'avère être révélateur dans la mesure où la désignation d'un survivant à chaque occasion où sont réunis l'ensemble des personnalités de l'ordre de succession présidentielle, si elle est restée longtemps méconnue des citoyens, est une pratique suivie par tous les présidents des États-Unis, au minimum depuis 1984, comme en témoigne le bureau historique du Sénat¹¹. Tel n'aurait certainement pas été le cas s'ils ne s'étaient pas sentis liés par une règle dont la raison tient indubitablement à la volonté d'assurer la continuité du gouvernement américain et plus particulièrement de la fonction présidentielle dans une hypothèse non prévue par les textes,

of Government plan » définit par le département de sécurité intérieure comme un plan permettant d'assurer la continuité des opérations du gouvernement en cas d'attaque catastrophique contre la capitale nationale.

⁵ En anglais, le document est intitulé « Cabinet members who did not attend the State of the Union Address (since 1984) » et est accessible via le site du bureau historique du Sénat : <https://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/StateUnionCabinet.pdf>

⁶ Sur cette question, voir AVRIL (P.), Les conventions de la Constitution, Revue Française de droit constitutionnel, 1993, pp. 327-340 ; AVRIL (P.) Les conventions de la Constitution : normes non écrites du droit politique, Leviathan, Presses universitaires de France, 1997, 202 pages.

⁷ MILL (J.S.), Le gouvernement représentatif, trad. Fr. Guillaumin et Cie, 1865, p. 100.

⁸ MENY (Y.) Les conventions de la Constitution, Pouvoirs, 1989, p. 54.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ JENNINGS (W.I.), The law and the Constitution, University of London Press, 2^{ème} édition, 1938, p. 129 cité et traduit par AVRIL (P.), Les conventions de la Constitution, Revue Française de droit constitutionnel, 1993, p. 336.

¹¹ Document précédemment évoqué intitulé « Cabinet members who did not attend the State of the Union Address (since 1984) » accessible via le site du bureau historique du Sénat : <https://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/StateUnionCabinet.pdf>

celle d'un empêchement simultané de tous les membres du cabinet. Il n'y a par ailleurs rien d'étonnant à ce que dans le système juridique constitutionnel américain une question aussi importante relève d'une simple convention entre les acteurs politiques. En effet, selon le Professeur Carlos-Miguel PIMENTEL¹², l'exemple des États-Unis est particulièrement parlant concernant « l'importance parfois décisive des conventions dans les constitutions écrites »¹³ citant, à titre d'exemple, d'une part le contrôle exercé par le Sénat sur les nominations effectuées par le Président¹⁴ et d'autre part le contrôle de constitutionnalité des lois fédérales¹⁵.

Néanmoins, si l'excès se caractérise traditionnellement comme ce qui « dépasse la mesure ordinaire ou permise »¹⁶, cette pratique constitutionnelle américaine obscure ne caractérise-t-elle pas intrinsèquement l'excès de prévisibilité dont peut parfois faire preuve le droit ? En effet, si « le principe de sécurité juridique suppose que le droit soit prévisible »¹⁷ cette pratique constitutionnelle américaine ne va-t-elle pas au-delà de ce qu'il est habituel et nécessaire de prévoir pour assurer la continuité de la fonction présidentielle au regard des situations susceptibles de se produire et d'entraîner la vacance du pouvoir, abstraction faite de l'imagination des scénaristes hollywoodiens ? Et si telle devait être la conclusion de notre étude, ne devrait-on pas considérer que, contrairement à la formule du philosophe Sénèque qui considérait que « dans quelque domaine que ce soit, l'excès est un vice »¹⁸, juridiquement, ce qui apparaît *a priori* excessif peut parfois s'avérer salutaire *in fine* ?

Il semble en effet que, si la pratique constitutionnelle du « survivant désigné » se caractérise, *a priori* par son excès de prévisibilité tant au regard de l'histoire constitutionnelle américaine que du droit comparé (I.), dans un contexte politique renouvelé, où la réalité pourrait un jour dépasser la fiction, elle se trouve *de facto* relégitimée et devrait *a fortiori*, nous inspirer (II.)

I. UN EXCÈS DE PRÉVISIBILITÉ CARACTÉRISÉ

Le caractère excessif de la pratique du « survivant désigné » doit tout d'abord être apprécié au regard du corpus de règles relatives à l'ordre de succession présidentielle américain, corpus qui fait lui-même preuve d'un excès de prévisibilité au regard de l'histoire constitutionnelle américaine et dont cette pratique ne constitue finalement que l'apogée (A.). L'étude du droit comparé ne fait que renforcer la singularité de cette pratique en interrogeant, notamment, la légitimité de ce Président qui le devient « par accident » et qui, pourtant, est appelé à le rester potentiellement jusqu'au terme du mandat (B.)

¹² PIMENTEL (C-G.), Les conventions de la constitution ou le conflit surmonté, Les mutations constitutionnelles, Actes de la journée d'étude du 5 avril 2013, Société de législation comparée, Colloques, pp. 63 – 101.

¹³ *Ibid.*, p 66.

¹⁴ Alors que la Constitution prévoit que les nominations à tous les emplois fédéraux fassent l'objet d'un avis conforme du Sénat, en pratique, celles-ci font l'objet d'un marchandage entre les sénateurs et le président des États-Unis et ne sont jamais contestées sauf hypothèse d'une « objection de conscience idéologique ».

¹⁵ Si le contrôle de constitutionnalité des lois fédérales n'est pas explicitement prévu par la Constitution et qu'il a été institué expressément par la Cour suprême, l'auteur qualifie cette pratique constitutionnelle de « frontalement *contra legem* » dans la mesure où le XX^e amendement prévoit que la compétence de la fédération n'est qu'une compétence d'attribution et qu'en conséquence seuls les États fédérés devraient être compétents pour juger de la constitutionnalité des lois fédérales.

¹⁶ Le Petit Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Nouvelle édition du Petit Robert de Paul Robert, Texte remanié et amplifié sous la direction de Josette Rey-Debove et Alain Rey, 2014, p. 968.

¹⁷ Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport public 2006, Etudes et documents du Conseil d'État, La documentation française, 2006, p. 282.

¹⁸ SÉNÈQUE, De la tranquillité de l'âme, Traduit du latin par présenté par Juliette Dross, Editions Points, 2014.

A. Un excès inhérent aux règles relatives à l'ordre de succession présidentielle

Si la pratique du « survivant désigné » ne repose sur aucun fondement textuel précis, elle apparaît néanmoins comme le prolongement naturel d'un corpus de règles entourant la succession présidentielle aux États-Unis en cas de vacance du pouvoir (1.), corpus dont le degré de prévisibilité peut apparaître, à bien des égards, lui-même excessif (2.).

1. Un corpus de règles historique

Au niveau constitutionnel, la Constitution du 17 septembre 1787 dispose qu'« En cas de destitution, de mort ou de démission du président, ou de son incapacité d'exercer les pouvoirs et de remplir les devoirs de sa charge, ceux-ci seront dévolus au vice-président ». ¹⁹ Ensuite, la troisième section du XX^e amendement adopté le 23 janvier 1933 est venue régler la question du décès du président élu avant son entrée en fonction ²⁰ avant que le XXV^e amendement du 23 février 1967 n'établisse les procédures pour combler une éventuelle vacance du poste de vice-président ²¹. A cet arsenal constitutionnel s'ajoute le *Presidential succession Act of 1947* adopté le 18 juillet 1947 et désormais codifié au § 19 du chapitre 1 du titre 3 du code fédéral, qui prévoit, en outre, que si le président et le vice-président des États-Unis sont simultanément dans l'incapacité d'exercer la fonction présidentielle c'est le président de la Chambre des représentants qui en assure la charge jusqu'à l'expiration du mandat alors en vigueur. En cas

¹⁹ Article II, section 1, article 6 du texte constitutionnel. Il est ensuite précisé que « Le Congrès pourra, par une loi, prévoir le cas de destitution, de mort, de démission ou d'incapacité à la fois du président et du vice-président en désignant le fonctionnaire qui fera alors fonction de président, et ce fonctionnaire remplira ladite fonction jusqu'à cessation d'incapacité ou élection d'un président. ».

²⁰ « Si, à la date fixée pour l'entrée en fonctions du président, le président élu est décédé, le vice-président élu deviendra président. Si un président n'a pas été choisi avant la date fixée pour le commencement de son mandat, ou si le président élu ne remplit pas les conditions requises, le vice-président élu fera alors fonction de président jusqu'à ce qu'un président remplisse les conditions requises ; et le Congrès pourra, par une loi, pourvoir au cas d'incapacité à la fois du président élu et du vice-président en désignant la personne qui devra alors faire fonction de président, ou la manière de la choisir, et ladite personne agira en cette qualité jusqu'à ce qu'un président ou un vice-président remplisse les conditions requises »

²¹ « Section 1 : En cas de destitution, décès ou démission du président, le vice-président deviendra président ; Section 2 : En cas de vacance du poste de vice-président, le président nommera un vice-président qui entrera en fonctions dès que sa nomination aura été approuvée par un vote majoritaire des deux Chambres du Congrès. ; Section 3 : Si le président fait parvenir au président *pro tempore* du Sénat et au président de la Chambre des représentants une déclaration écrite leur faisant connaître son incapacité d'exercer les pouvoirs et de remplir les devoirs de sa charge, et jusqu'au moment où il les avisera par écrit du contraire, ces pouvoirs seront exercés et ces devoirs seront remplis par le vice-président en qualité de président par intérim ; Section 4 : Si le vice-président, ainsi qu'une majorité des principaux fonctionnaires des départements exécutifs ou de tel autre organisme désigné par une loi promulguée par le Congrès, font parvenir au président *pro tempore* du Sénat et au président de la Chambre des représentants une déclaration écrite les avisant que le président est dans l'incapacité d'exercer les pouvoirs et de remplir les devoirs de sa charge, le vice-président assumera immédiatement ces fonctions en qualité de président par intérim. Par la suite, si le président fait parvenir au président *pro tempore* du Sénat et au président de la Chambre des représentants une déclaration écrite les informant qu'aucune incapacité n'existe, il reprendra ses fonctions, à moins que le vice-président et une majorité des principaux fonctionnaires des départements exécutifs ou de tel autre organisme désigné par une loi promulguée par le Congrès ne fassent parvenir dans les quatre jours au président *pro tempore* du Sénat et au président de la Chambre des représentants une déclaration écrite affirmant que le président est incapable d'exercer les pouvoirs et de remplir les devoirs de sa charge. Le Congrès devra alors prendre une décision ; s'il ne siège pas, il se réunira dans ce but dans un délai de 48 heures. Si, dans les 21 jours qui suivront la réception par le Congrès de cette dernière déclaration écrite, ou dans les 21 jours qui suivront la date de la réunion du Congrès, si le Congrès n'est pas en session, ce dernier décide par un vote des deux tiers des deux Chambres que le président est incapable d'exercer les pouvoirs et de remplir les devoirs de sa charge, le vice-président continuera à exercer ces fonctions en qualité de président par intérim ; dans le cas contraire, le président reprendra l'exercice desdites fonctions. »

d'empêchement de ce dernier, c'est ensuite le président *pro tempore* du Sénat²² qui est appelé à exercer la fonction présidentielle dans les mêmes conditions. Enfin, hypothèse extrême prévue par le texte, où ce dernier serait également empêché, cette charge reviendrait alors à l'un des membres du cabinet présidentiel mentionné par la loi par ordre d'apparition historique des départements dont ils ont la charge à savoir successivement le secrétaire d'État, le secrétaire des finances, le secrétaire à la défense, le procureur général, le secrétaire de l'intérieur, le secrétaire à l'agriculture, le secrétaire au commerce, le secrétaire au travail, le secrétaire à la santé et aux services sociaux, le secrétaire au logement et au développement durable, le secrétaire aux transports, le secrétaire à l'énergie, le secrétaire à l'éducation, le secrétaire aux anciens combattants et le secrétaire à la sécurité intérieure²³.

C'est sur le fondement de ce dernier texte qu'est née la pratique du « survivant désigné », consistant à choisir un membre du cabinet pour ne pas assister à un évènement où tous les autres membres de l'ordre de succession présidentielle sont réunis dans un même endroit, au même moment. En outre, si la liste établie par le bureau historique du Sénat se limite à énumérer les « survivants désignés » par le président des États-Unis à l'occasion de chaque discours sur l'état de l'Union, cette pratique s'est progressivement étendue à d'autres évènements où le président des États-Unis, le vice-président, le *speaker* de la Chambre des représentants, le président *pro tempore* du Sénat et tous les autres membres du cabinet présidentiel sont réunis simultanément. Ces occasions se sont en effet multipliées depuis le 24 janvier 1985 où Margaret Heckler, alors secrétaire à la santé et aux services sociaux, a été désignée à l'occasion de l'investiture de Donald Regan. Outre les cérémonies d'investiture²⁴, des survivants désignés ont également été désignés à l'occasion de discours présidentiels devant les sessions conjointes du Congrès²⁵. Désormais, dès lors que tous les membres de l'ordre de succession présidentielle sont réunis dans un même endroit, au même moment, un « survivant désigné » est choisi.

2. Un corpus de règles historiquement excessif

Pourtant, force est de constater, au regard de l'histoire constitutionnelle américaine, qu'outre la pratique du « survivant désigné » ce sont les textes sur le fondement desquels elle s'est développée qui se caractérisent, de prime abord, par leur excès de prévisibilité. En effet, historiquement, l'ordre de succession présidentielle n'a jamais été activé au-delà du vice-président des États Unis. Il l'a été pour la première fois en 1841 quand le neuvième président des États-Unis, William Henri Harrison, est décédé un mois après son investiture d'une

²² Conformément à l'article premier, section 3, 5° de la Constitution des États-Unis : « Le Sénat choisira les autres membres de son bureau, ainsi qu'un président *pro tempore*, pour remplacer en cas d'absence le vice-président des États-Unis, ou lorsque celui-ci sera appelé à exercer les fonctions de président des États-Unis. »

²³ Ce dernier a par exemple été ajouté suite à la création du secrétariat du département de la sécurité intérieure des États-Unis créé par le *Homeland Security Act by Congress* adopté le 25 novembre 2002 pour faire suite aux attentats du 11 septembre 2001 et officiellement ouvert le 1er mars 2003.

²⁴ On peut citer à titre d'exemple la désignation de Gale Norton, alors secrétaire de l'intérieur, à l'occasion de la cérémonie d'investiture de G. W. Bush le 20 janvier 2005, ou encore la désignation de Robert Gates secrétaire à la défense le 20 janvier 2009 lors de l'investiture de B. Obama. Plus récemment Jeh Johnson, secrétaire à la sécurité intérieure a été désigné par B. Obama à l'occasion de la cérémonie d'investiture de D. Trump le 18 janvier dernier.

²⁵ On peut citer à titre d'exemple la désignation de Lauro Cavazos, secrétaire à l'éducation désigné à l'occasion du discours de Georges H.W. Bush devant la session conjointe du Congrès le 9 février 1989 ; Thommy Thompson secrétaire à la santé et aux services sociaux lors du discours de G. W. Bush du 20 septembre 2001 suite aux attentats du 11 septembre 2001 ; Eric Holder procureur général des États-Unis d'Amérique désigné à l'occasion de la session conjointe du Congrès des États-Unis d'Amérique du 24 février 2009 ou encore David Shulkin, secrétaire aux anciens combattants désigné à l'occasion du Premier discours de Donald Trump devant le Congrès le 28 février 2017.

pneumonie et que son vice-président John Tyler lui succéda et assumait l'ensemble des pouvoirs présidentiels jusqu'à la fin du mandat²⁶. Cette situation s'est depuis reproduite sept fois sur l'unique fondement de l'article 2 de la Constitution enrichi du précédent Tyler²⁷ puis une fois sur le fondement du XXV^e amendement quand Gerald Ford est devenu président des États-Unis suite à la démission de Richard Nixon en 1974. Mais en dehors de ces neuf hypothèses, les États-Unis ne se sont jamais retrouvés simultanément sans président ni vice-président si bien que ni le président de la Chambre des représentants, ni le président *pro tempore* du Sénat, ni aucun membre du cabinet présidentiel n'a jamais accédé à la plus haute fonction de l'État sur ce fondement. Dès lors, d'un point de vue historique, le degré de prévisibilité des règles relatives à la succession présidentielle américaine et *a fortiori* de la pratique du « survivant désigné » peut-être qualifié d'excessif. Cet excès se justifie pour M-P BEAUDOIN qui considère, à propos de l'adoption du XXV^e amendement que, concernant les questions relatives à la vacance du pouvoir aux plus hautes fonctions de l'État, « La destinée du pays ne [peut] reposer sur quelque chose d'aussi aléatoire que [la] chance » et que « le droit positif devait prévoir l'éventualité où elle ne jouerait plus »²⁸. C'est ce même constat qui semble justifier le développement de la pratique constitutionnelle du « survivant désigné », excès dont l'étude du droit comparé ne manque pas de faire apparaître la singularité.

B. Un excès singulier au regard du droit comparé

Outre l'histoire constitutionnelle américaine, c'est surtout l'étude du droit comparé qui semble caractériser la singularité de la pratique du « survivant désigné » (1.) en même temps qu'elle pose inéluctablement la question du déficit de légitimité dont pourrait souffrir cette personnalité pour gouverner (2.).

1. Un excès inédit

Le caractère excessif de l'ordre de succession présidentielle américain, et *a fortiori* de la pratique du « survivant désigné », se trouve facilement caractérisé, ne serait-ce qu'en comparaison avec le modèle constitutionnel français. En effet, sous la Cinquième République c'est l'unique article 7 de la Constitution qui règle la question des éventuelles interruptions du mandat présidentiel. Il prévoit, en ses quatrième et cinquième alinéas qu' « en cas de vacance de la présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ses fonctions, par le Gouvernement. » et qu' « en cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus, après l'ouverture de la vacance

²⁶ Cette accession à la plus haute fonction de l'État s'est faite dans la confusion, le deuxième article de la Constitution ne précisant pas, alors, si le vice-président à qui étaient dévolus les pouvoirs du président devenait de facto le président des États-Unis où s'il se contentait d'en assumer les fonctions par intérim. C'est l'adoption du XXV^e amendement le 23 février 1967 qui a fait taire, plus d'un siècle plus tard, les incertitudes entourant la succession du Président.

²⁷ En 1850, le vice-président Millard Fillmore succéda à Zachary Taylor suite à son décès ; en 1865, Andrew Johnson suite à l'assassinat d'Abraham Lincoln ; en 1881, Chester Alan Arthur suite à l'assassinat de James Abram Garfield ; en 1901, Theodore Roosevelt, à la suite de l'assassinat de William McKinley ; en 1923, Calvin Coolidge, à la mort de Warren Harding ; en 1945, Harry Truman, à la mort de Franklin Delano Roosevelt ; en 1963, Lyndon Johnson, à la suite de l'assassinat de John F. Kennedy.

²⁸ BAUDOIN (M-P.), Le XXV^e amendement à la Constitution des États-Unis d'Amérique, *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 19, n° 2, Avril-Juin 1967, p. 462.

ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement. » Il en résulte, qu'en cas d'empêchement définitif du président de la République, puisque c'est l'hypothèse qui nous intéresse ici, ce sont le président du Sénat ou, à défaut si ce dernier est également empêché, le gouvernement qui exercent provisoirement la fonction présidentielle le temps qu'une nouvelle élection soit organisée. Cette solution tranche avec celle des régimes précédents où en cas d'empêchement définitif du président de la République, l'intérim était alors directement assuré par le Conseil des ministres sous la Troisième République²⁹ ou par le président de l'Assemblée nationale sous la Quatrième République³⁰.

A titre de comparaison, on retrouve la même logique, à savoir l'intérim de la fonction présidentielle le temps d'organiser une nouvelle élection, dans la loi constitutionnelle fédérale de la République d'Autriche³¹, dans la loi fondamentale relative à la forme du gouvernement de la Finlande³² dans la Constitution de la République italienne³³ ou encore portugaise³⁴. Mais dans aucun de ces exemples l'ordre de succession présidentielle ne fait preuve d'autant de prévisibilité que l'ordre de succession présidentielle américain qui prévoit pas moins de dix-huit personnalités entre le vice-président, le *speaker* de la Chambre des représentants, le président *pro tempore* du Sénat et l'ensemble des secrétaires d'État capables d'assumer la fonction. En outre, alors que potentiellement, depuis 2002 et la création du secrétaire à la sécurité intérieure ce ne sont pas moins de quinze secrétaires d'État qui sont susceptibles d'être choisis comme « survivant désigné », on observe une certaine constance dans les fonctions exercées par les membres du cabinet choisis depuis 1984. Il apparaît qu'aucun secrétaire d'État, secrétaire du Trésor, secrétaire de la défense, secrétaire du travail ou secrétaire de l'éducation ne l'a jamais été. Si certains ont parfois été désignés (les secrétaires à la santé, aux services publics, aux transports, au logement et au développement durable, à l'énergie ou encore le procureur général) les secrétaires d'État les plus fréquemment choisis restent néanmoins le secrétaire aux anciens combattants, le secrétaire au commerce, le secrétaire de l'agriculture et le secrétaire de l'intérieur. Dès lors, ne serait-il pas souhaitable d'institutionnaliser cette pratique en vue de réduire la liste des membres du cabinet présidentiel susceptibles d'être

²⁹ Article 7 de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs : « En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause, les deux chambres procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. Dans l'intervalle, le Conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif. »

³⁰ Article 41 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « En cas d'empêchement dûment constaté par un vote du Parlement, en cas de vacance par décès, démission ou toute autre cause, le président de l'Assemblée nationale assure provisoirement l'intérim des fonctions de président de la République ; il sera remplacé dans ses fonctions par un vice-président. Le nouveau président de la République est élu dans les dix jours (...). »

³¹ L'article 64 : « En cas d'empêchement du président fédéral, ses fonctions seront d'abord assumées par le chancelier fédéral. Si l'empêchement dure plus de 20 jours ou si le président fédéral est empêché de poursuivre l'exercice de ses fonctions en vertu des dispositions de l'article 60, les fonctions de président fédéral seront exercées par un corps collégial formé du président, du deuxième président et du troisième président du Conseil national. Il en est de même lorsque le poste du président fédéral est vacant en permanence » mais que dans cette dernière hypothèse « le gouvernement fédéral doit sans délai ordonner l'élection du nouveau président fédéral ».

³² Article 25 : « Si le président est empêché, ses fonctions sont exercées par le Premier ministre et, s'il est lui-même empêché, par le ministre suppléant du Premier ministre, désigné, selon les modalités de l'article 39 ci-après. En cas de décès ou d'empêchement permanent du président, il est procédé dès que possible à l'élection d'un nouveau Président de la République, qui entre en fonction à la date fixée selon les modalités du deuxième alinéa de l'article 23e ».

³³ Article 86 : « Les fonctions du président de la République, dans tous les cas où il ne peut les remplir, sont exercées par le Président du Sénat. En cas d'empêchement permanent, de décès ou de démission, le président de la Chambre des députés fixe l'élection du nouveau président de la République dans un délai de quinze jours sous réserve de délai plus long prévu lorsque les chambres sont dissoutes, ou lorsqu'elles sont à moins de trois mois de l'échéance de la législature ».

³⁴ Article 135 : « En cas d'empêchement temporaire du président de la République, ainsi que durant la vacance de la charge et jusqu'à l'investiture du nouveau président élu, les fonctions présidentielles seront assurées par le président de l'Assemblée de la République ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par la personne le suppléant. »

désignés et ainsi prévenir le déficit de légitimité dont pourrait souffrir le « survivant désigné » s'il venait à accéder à la fonction présidentielle ?

2. Un excès en quête de légitimité

En effet, la question mérite d'être posée car, dans aucun des exemples étrangers cités, les personnalités de l'ordre de succession présidentielle ne sont appelées à achever le mandat. Elles se contentent, le plus souvent, d'assurer l'intérim de la fonction jusqu'à l'élection d'un nouveau chef d'État. Dès lors, l'étude du droit comparé, ne manque pas de mettre en lumière le déficit de légitimité dont peut souffrir le « survivant désigné » pour assumer la fonction présidentielle. Cette difficulté est exacerbée par le fait que ce dernier est appelé à achever le mandat présidentiel au même titre que le vice-président, le *speaker* de la Chambre des représentants ou le président *pro tempore* du Sénat s'ils sont appelés à exercer les fonctions de président des États-Unis. Cette situation n'a alors rien de choquant dans la mesure où le vice-président est élu en même temps que le président des États-Unis et ce pour la même durée conformément aux dispositions de la Constitution³⁵, le *speaker* de la Chambre des représentants est choisi parmi ses membres élus par le peuple des différents états³⁶ tout comme le président *pro tempore* du Sénat³⁷. A l'inverse aucun des membres du cabinet présidentiel, parmi lesquels peut être choisi le « survivant désigné », ne tient sa légitimité d'une élection, fût-elle indirecte. Ils sont tous choisis et nommés par le Président lui-même, après approbation du Sénat tout de même. Dans la série, Tom Kirkman devenu président « par accident » est rapidement confronté à cette question. Il doit d'abord faire face aux réticences de ses collaborateurs qui doutent de sa légitimité, à raison semble-t-il puisque dès le premier épisode, un flash-back de quelques heures nous apprend que le Président auquel il succède avait décidé de le limoger après le discours sur l'état de l'Union. Ensuite, c'est le peuple qui doute de la légitimité de cet ancien universitaire, urbaniste, jamais élu et inconnu de tous. Enfin, ce sont les gouverneurs des états fédérés, et notamment John Royce, le gouverneur du Michigan, qui remet en cause ouvertement sa légitimité dans une crise institutionnelle sans précédent qui oblige le nouveau Président, seulement quelques jours après son accession au pouvoir, à fédéraliser la garde nationale du Michigan pour empêcher l'extension des troubles antimusulmans, attisés par le gouverneur dans son État³⁸.

Si la pratique constitutionnelle du « survivant désigné » semble bien caractériser l'excès de prévisibilité dont peut parfois faire preuve le droit en régissant une situation qui, *a priori*,

³⁵ Article 2, Section 2, 1° : « Le pouvoir exécutif sera confié 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 ».

³⁶ Article Premier, Section 2, 5° : « La Chambre des représentants choisira son président et les autres membres de son bureau (...) ».

³⁷ Article Premier, Section 3, 5° : « Le Sénat choisira les autres membres de son bureau, ainsi qu'un président *pro tempore*, pour remplacer en cas d'absence le vice-président des États-Unis, ou lorsque celui-ci sera appelé à exercer les fonctions de président des États-Unis. »

³⁸ Le Président Kirkman fait ici application d'une disposition du code fédéral des États-Unis qui prévoit que « Whenever— (1) the United States, or any of the Commonwealths or possessions, is invaded or is in danger of invasion by a foreign nation ; (2) there is a rebellion or danger of a rebellion against the authority of the Government of the United States; or (3) the President is unable with the regular forces to execute the laws of the United States; the President may call into Federal service members and units of the National Guard of any State in such numbers as he considers necessary to repel the invasion, suppress the rebellion, or execute those laws. Orders for these purposes shall be issued through the governors of the States or, in the case of the District of Columbia, through the commanding general of the National Guard of the District of Columbia » (*Title 10 – Armed Forces ; Subtitles E – Reserve Components ; Part II – Personnel Generally ; Chapter 1211 – National Guard Members in Federal service Sect. 12406 – National Guard in Federal service : call .*)

n'est pas susceptible de se produire au regard tant de l'histoire constitutionnelle américaine que du droit comparé, il n'est cependant pas évident que dans un contexte politique renouvelé, celui-ci doive nécessairement s'analyser comme un vice, contrairement à la formule du philosophe Sénèque.

II. UN EXCÈS DE PRÉVISIBILITÉ AUJOURD'HUI BIENVENU ?

Considérant que la menace terroriste qui pèse sur les États-Unis depuis les attentats du 11 septembre 2001 a semble-t-il contribué à relégitimer la pratique du « survivant désigné » (A.), cette dernière ne devrait-elle pas aujourd'hui nous inspirer, alors même que la France vit depuis plusieurs mois sous le régime d'un état d'urgence permanent³⁹, traduisant l'imminence du danger qui pèse tant sur notre population que nos institutions (B.).

A. Une pratique relégitimée par un contexte politique renouvelé

Aux États-Unis, la pratique du « survivant désigné » a récemment été étendue au Congrès à la suite des attentats du 11 septembre 2001 (1.). Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de pistes de réforme de l'ordre de succession présidentielle américain ont depuis été proposées qui pourraient, si elles étaient adoptées, contribuer à pallier un certain nombre de difficultés précédemment soulevées (2.).

1. Une pratique étendue

Bien qu'*a priori* excessive tant au regard de l'histoire constitutionnelle américaine que du droit comparé, la pratique américaine du « survivant désigné » se trouve aujourd'hui relégitimée dans un contexte politique marqué par l'omniprésence de la menace terroriste qui pèse, depuis maintenant plusieurs années, tant sur les populations que sur les institutions des démocraties occidentales. Les États-Unis en ont une conscience aigüe depuis les attentats du 11 septembre 2001, d'autant plus qu'étaient également visés la Maison-Blanche et le Capitole⁴⁰. Et, alors même que la pratique constitutionnelle du « survivant désigné » semble caractérisée par son excès, ces événements ont conduit à son renforcement puisque, depuis 2005, le Congrès des États-Unis choisit également en son sein des « survivants désignés » à l'occasion des événements où sont simultanément réunis, au même endroit, l'ensemble des représentants de la Chambre des représentants et du Sénat américain. Si cette pratique a initialement vocation à assurer la continuité du corps législatif dans l'hypothèse où un attentat toucherait le Capitole, elle n'est toutefois pas sans incidence sur l'ordre de succession présidentielle. En effet, si le « survivant désigné » du corps législatif est le *speaker* de la Chambre des représentants ou le président *pro tempore* du Sénat en fonction, il deviendrait alors le nouveau président des États-Unis plutôt que le membre du cabinet choisi comme « survivant désigné ». Ces personnalités

³⁹ Le régime de l'état d'urgence est organisé par la loi du 3 avril 1955, modifiée par l'ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960 et plus récemment par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015. Il a été déclaré d'abord pour douze jours par décret en conseil des ministres suite aux attentats perpétrés à Paris et Saint-Denis le 13 novembre 2015 avant d'être prorogé successivement par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, la loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ainsi que la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste. Dernièrement, c'est la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative qui prévoit son application jusqu'au 15 juillet 2017.

⁴⁰ Voir, notamment, The 9/11 Commission Report, Final report of the national commission on terrorist attacks upon the United States, 2004, New York : W.W. Norton & Company, 567 pages

sont en effet plus légitimes pour assurer la continuité de la fonction présidentielle dans la mesure où elles devancent, l'une comme l'autre, n'importe lequel des membres du cabinet dans l'ordre de succession défini par le *Presidential succession Act of 1947*.

Si dans la série « Designated survivor » c'est la députée Kimble Hookstraten, députée du Parti républicain, qui incarne cette figure, l'actualité récente a révélé la désignation à ce titre d'Orrin Hatch, président *pro tempore* du Sénat, à l'occasion de la cérémonie d'investiture de Donald Trump le 20 janvier 2017. Cette pratique présente, en effet, un intérêt politique particulier dans le cadre de cet événement comme l'a mis en lumière le reportage de la chaîne de télévision américaine CNN le 18 janvier dernier. A ce moment précis de la mandature, c'est toujours l'ancien cabinet présidentiel qui est en fonction et c'est donc le président sortant qui désigne un membre de son cabinet pour être le « survivant désigné ». En l'espèce Barak Obama avait désigné son secrétaire d'état à la sécurité intérieure, John Johnson, pour ne pas assister à la cérémonie. Or, que serait-il advenu si, à cette occasion précise, le Capitole avait été détruit et l'ensemble des personnalités de l'ordre de succession présidentielle empêché ? Est-ce ce membre de l'administration démocrate d'Obama qui aurait été amené à devenir président des États-Unis alors même que l'élection du 8 novembre 2016 a désigné le républicain Donald Trump comme quarante-cinquième président des États-Unis ? En l'absence de précédent, il semble qu'il faille répondre par l'affirmative à cette question, à moins que le corps législatif n'ait désigné de son côté comme « survivant désigné » le *speaker* de la Chambre des représentants ou le président *pro tempore* du Sénat, auquel cas, devançant le secrétaire à la sécurité intérieure dans l'ordre de succession présidentielle, il deviendrait le nouveau président des États-Unis. S'appuyant sur cette logique, Donald Trump, n'a pas hésité à intervenir auprès du Congrès pour que ce soit le sénateur républicain Orrin Grant Hatch, président *pro tempore* du Sénat des États-Unis depuis 2015 qui soit son « survivant désigné » le 20 janvier dernier. Le principal intéressé l'a par la suite révélé dans un communiqué de presse affirmant qu'à la demande du président Donald Trump, il était honoré d'avoir rempli le rôle de « survivant désigné » durant la cérémonie et que, s'il aurait aimé y prendre part, il était honoré d'avoir rempli son devoir constitutionnel pour assurer, si besoin, la continuité du gouvernement⁴¹.

2. Une pratique perfectible

Les événements du 11 septembre 2001 ont également été à l'origine de la mise en place par l'*American Enterprise Institute for Public Policy Research* et la *Brookings institution* » d'un groupe de réflexion sur la continuité gouvernementale dont les travaux se sont achevés en 2011 après la publication de trois rapports, dont un spécifiquement consacré à la continuité de la fonction présidentielle⁴². Ce dernier, qui évoque explicitement la pratique du « survivant désigné »⁴³, souligne moins le caractère excessif de l'ordre de succession présidentielle américain que son inadaptation à un certain nombre toujours plus grand d'éventualités dans lesquelles les États-Unis pourraient se retrouver sans gouvernement. En outre, il formule un

⁴¹ Press Releases, Jan. 20 2017, At the request of President Trump, Hatch Serves as designated Survivor during inauguration : « At the request of President Donald Trump, I am honored to fulfill the role of designated presidential successor during the inauguration. As much as I would have liked to participate in the ceremony and festivities, I am honored to perform this important constitutional duty, which ensures the continuity of government. »

⁴² Preserving our institutions, The continuity of the presidency, The second report of the continuity of government commission, June 2009, 70 pages.

⁴³ *Ibid.*, pp. 17-24 : Le rapport envisage le scénario dans lequel un avion serait détourné par l'organisation terroriste Al Qaeda pour s'écraser sur le Capitole lors du discours sur l'état de l'Union alors que seraient présent le président, le vice-président, le président de la Chambre des représentants, tous les membres des deux Chambres (dont le président *pro tempore* du Sénat) ainsi que les membres du Cabinet, à l'exception, précise-t-il, du secrétaire à l'agriculture désigné par le président pour ne pas assister au discours et être envoyé loin du Capitole.

certain nombre de recommandations pour améliorer le dispositif constitutionnel et législatif existant qui, si elles étaient adoptées, permettraient également de renforcer la pratique du « survivant désigné ». En effet, les deux principales difficultés soulevées par la commission tiennent d'une part au fait qu'actuellement toutes les personnalités de l'ordre de succession vivent et travaillent à Washington et d'autre part à leur déficit de légitimité pour achever le mandat en cours. Elle propose donc d'élargir la liste des personnalités de l'ordre de succession à des anciens gouverneurs ou des anciens présidents des États-Unis ne vivant pas nécessairement dans la capitale ⁴⁴ et préconise l'organisation d'une nouvelle élection présidentielle spéciale dans un délai de cinq mois en cas d'empêchement définitif et simultané du président des États-Unis et de son vice-président dans les deux premières années du mandat. Enfin, le rapport préconise que le Président sortant puisse nommer tout ou partie des membres du cabinet du nouveau Président avant la cérémonie d'investiture afin de s'assurer que ces derniers entrent, avant l'évènement, dans l'ordre de succession présidentielle.

Aucune de ces propositions n'a depuis été adoptée. Il n'en demeure pas moins que ce rapport a le mérite de poser de véritables questions et de proposer des pistes de réflexions pour pallier aux difficultés soulevées, notamment, par la pratique du « survivant désigné ». Si la question de l'extension de l'ordre de succession présidentielle à des personnalités extérieures à Washington pourrait contribuer à ce que cette pratique constitutionnelle finisse par tomber en désuétude, à l'inverse, l'organisation d'une élection exceptionnelle en cas de vacance définitive de la fonction présidentielle dans les deux premières années du mandat réglerait, partiellement, le déficit de légitimité du « survivant désigné » qui ne serait plus automatiquement destiné à achever le mandat. Enfin, la nomination des membres du cabinet du Président entrant avant la cérémonie d'investiture permettrait que ce dernier n'ait à user de son influence auprès du Congrès, comme ce fut le cas de Donald Trump au mois de janvier dernier, pour s'assurer que ce ne soit pas le « survivant désigné » du cabinet sortant qui devienne le nouveau président des États-Unis en cas de survenance d'un évènement tragique à cette occasion.

B. Une pratique excessive qui devrait *in fine* nous inspirer

En dépit des difficultés qu'elle soulève aux États-Unis, cette pratique constitutionnelle américaine ne mériterait-elle pas aujourd'hui d'être également transposée en France ? Si cette dernière vit également sous la menace terroriste, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, en modifiant l'article 18 de la Constitution du 04 octobre 1958 pour permettre au Président de prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès, a par ailleurs créé les conditions pour qu'à l'instar du discours annuel sur l'état de l'Union toutes les personnalités de l'ordre de succession présidentielle puissent désormais être réunies en même temps, à un même endroit. En effet, la nouvelle rédaction du texte constitutionnel permet désormais au président de la République de « prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès », sa déclaration pouvant « donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote. » De plus, le texte prévoit que « hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet ».

Cette possibilité traduit un profond changement de notre tradition républicaine puisque depuis l'adoption de la loi du 13 mars 1873 dite « Constitution de Broglie », visant à raréfier les interventions du chef de l'État devant le Parlement en les soumettant à une procédure très

⁴⁴ Est ici envisagée par la commission l'éventualité d'une attaque chimique menée sur la capitale qui placerait l'ensemble des membres de l'ordre de succession présidentielle présents à Washington dans l'incapacité d'assurer la continuité de la fonction présidentielle.

complexe qualifiée par Adolphe Tiers de « cérémonial chinois », aucun président de la République ne s'était jamais plus directement adressé aux parlementaires jusqu'au 22 juin 2009, date à laquelle le Président Nicolas Sarkozy a réuni le Congrès pour une déclaration portant sur la France face à la crise économique. C'est également sur le fondement de la nouvelle rédaction de l'article 18 de la Constitution que François Hollande s'est rendu au Congrès pour y faire une déclaration le 16 novembre 2016 dans les circonstances tragiques des attentats commis le 13 novembre 2015 à Paris. A ces deux occasions, étaient réunis l'ensemble des personnalités de l'ordre de succession présidentielle de la Cinquième République comme en témoignent les discours prononcés simultanément adressés au président du Congrès, au président du Sénat, au Premier ministre, aux membres du gouvernement ainsi qu'à l'ensemble des parlementaires. Or, notre propre ordre de succession présidentielle n'envisage pas l'hypothèse d'un empêchement simultané du président de la République, du président du Sénat et du gouvernement. En outre, une telle habitude ne semble pas avoir été prise, à l'instar du « survivant désigné » américain, pour éviter que toutes ces personnalités ne soient réunies au même moment, au même endroit. Dès lors, à qui serait revenue la charge d'assumer la fonction présidentielle si un attentat avait frappé le Congrès réuni à Versailles le 16 novembre 2015 alors que le président de la République s'adressait à l'ensemble des parlementaires en présence du Premier ministre et des membres du gouvernement suite aux attentats survenus à Paris quelques jours plus tôt ? Nul ne peut aujourd'hui le dire.

Certes, en France, ces événements sont aujourd'hui exceptionnels et limités à des périodes de crise contrairement aux États-Unis où le discours sur l'état de l'Union est annuel et la cérémonie d'investiture quadriennale. Le risque n'en est pas moins important, d'autant plus que ces occasions pourraient être amenées à se multiplier. En effet, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale examine actuellement une proposition de loi constitutionnelle relative au droit de message du président de la République⁴⁵ visant à compléter l'article 18 de la Constitution pour prévoir qu'en janvier de chaque année, le Président présente au Congrès un message sur l'état de la Nation dans les mêmes conditions de procédure que celles prévues aux deux alinéas précédents⁴⁶. Cette proposition de loi constitutionnelle s'inspire explicitement du droit constitutionnel américain⁴⁷ avec pour ambition de permettre au chef de l'État de présenter devant l'ensemble des parlementaires, chaque année, les objectifs précis de sa politique et un calendrier d'action pour les atteindre. S'il y a peu de chance que cette proposition de loi constitutionnelle d'origine parlementaire aboutisse⁴⁸, le huitième Président de la Cinquième République récemment élu a également fait de cette proposition l'une de ses promesses de campagne. Les événements à l'occasion desquels le président de la République, le président du Sénat et le gouvernement sont réunis simultanément au même endroit pourraient donc se

⁴⁵ Proposition de loi constitutionnelle n° 4078 de M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG et plusieurs de ses collègues relative au droit de message du président de la République déposée le 5 octobre 2016.

⁴⁶ D'une part, hors session, les assemblées parlementaires pourront être réunies spécialement à cet effet et d'autre part que cette déclaration devant le Congrès pourra donner lieu, or la présence du président de la République à un débat, débat qui ne pourra faire l'objet d'aucun vote.

⁴⁷ L'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle fait en effet explicitement référence « À la manière dont le président des États-Unis se rend au Capitole, autour du 20 janvier, pour y prononcer son « message sur l'état de l'Union » sur le fondement de « La Constitution des États-Unis [qui] dispose à son article II, section 3 [que] « Le président informera périodiquement le Congrès sur l'état de l'Union et il recommandera à son attention toute mesure qu'il jugera nécessaire et opportune. »

⁴⁸ En effet, alors même que l'article 89 de la Constitution du 04 octobre 1958 prévoit que « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement », aucune des vingt-quatre révisions de la Constitution n'a jusqu'à ce jour été adoptée sur proposition parlementaire.

multiplier et la question de la continuité de la fonction présidentielle en cas d'évènement tragique qui viendrait les empêcher tous devra inévitablement être posée.

Dès lors, l'excès de prévisibilité qui caractérise la pratique du « survivant désigné » aux États-Unis, tant au regard de l'histoire constitutionnelle américaine que du droit comparé devrait, lui aussi, nous inspirer. Loin de s'analyser comme un vice, contrairement à la formule du philosophe Sénèque, cette pratique apparaît *in fine* comme une garantie qui pourrait s'avérer salubre pour la continuité des institutions si la réalité venait un jour à dépasser la fiction.