

100 %
DROIT



LE DROIT CONSTITUTIONNEL

DE LA V^e RÉPUBLIQUE 3^e édition

ÉRIC SALES



*illustré par
des extraits de textes,
des décisions de
justice, des tableaux
et des schémas*



Le droit constitutionnel de la V^e République

**100 %
DROIT**



Le droit constitutionnel de la V^e République

3^e édition

Éric Sales

Maître de conférences de droit public

Habilitation à diriger les recherches

Membre du CERCOP

Université Montpellier



Retrouvez tous les titres de la collection et des extraits
sur www.editions-ellipses.fr



Mise en pages : Soft Office

ISBN 9782340-116443

Dépôt légal : août 2026

©Ellipses Édition Marketing S.A.

8/10 rue la Quintinie 75015 Paris



Le Code de la propriété intellectuelle et artistique n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

Table des matières

Introduction	11
I – La cinquième des Républiques	11
II – Les circonstances de la naissance de la Constitution du 4 octobre 1958	14
III – L'écriture de la Constitution du 4 octobre 1958	19
IV – La mise en place des institutions	22
V – Le régime politique de la V ^e République	24
VI – La stabilité de la Constitution du 4 octobre 1958	27

Partie I

Une organisation constitutionnelle des pouvoirs restructurée

Titre I

L'organisation constitutionnelle initiale des pouvoirs au sein de la République	31
--	----

Chapitre I

Les gouvernants	31
-----------------	----

Section I

Un exécutif à « deux têtes »	32
-------------------------------------	----

§ 1 – Le Président de la République, un rouage institutionnel essentiel	32
--	----

§ 2 – Le gouvernement, un organe exécutant	71
--	----

Section II

Le Parlement, une institution reléguée au second plan	86
--	----

§ 1 – L'organisation du Parlement	87
-----------------------------------	----

§ 2 – Le fonctionnement du Parlement	96
--------------------------------------	----

Chapitre II	
Le peuple	118
Section I	
Le peuple, une notion constitutionnelle reconnue dans son existence	119
§ 1 – Un concept défini par la Constitution	119
§ 2 – Un concept protégé par le Conseil constitutionnel	124
Section II	
Le peuple, une notion constitutionnelle limitée dans son expression	127
§ 1 – La participation directe du peuple à la prise de décision : une expression limitée	128
§ 2 – La participation indirecte du peuple à la prise de décision : une expression négligée	142
 Titre II	
L'organisation constitutionnelle nouvelle des compétences au sein de la République	149
 Chapitre I	
Une République européanisée	150
Section I	
L'introduction du droit communautaire dans la Constitution	151
§ 1 – Les origines de la pénétration du droit communautaire	151
§ 2 – La méthode d'intégration du droit communautaire dans la Constitution	160
Section II	
Les conséquences liées à l'européanisation de la Constitution	164
§ 1 – Des transferts de compétences difficiles à identifier	165
§ 2 – Le renforcement des compétences parlementaires en matière européenne	166
§ 3 – Le développement d'un droit constitutionnel européen jurisprudentiel	175

Chapitre II

Une République décentralisée	183
------------------------------	-----

Section I

La reconnaissance constitutionnelle de la décentralisation	184
---	-----

§ 1 – Une reconnaissance dans son principe	184
--	-----

§ 2 – Une reconnaissance dans sa structure	192
--	-----

§ 3 – Une reconnaissance dans sa démocratie	195
---	-----

Section II

Les modalités constitutionnelles de la décentralisation	198
--	-----

§ 1 – L'affirmation du pouvoir normatif local	198
---	-----

§ 2 – Les principes régissant l'exercice des compétences	204
--	-----

§ 3 – La recherche d'une meilleure égalité entre collectivités	214
--	-----

Partie II
**Des garanties constitutionnelles
des droits fondamentaux diversifiées**
Titre I

La garantie juridictionnelle des droits fondamentaux	219
--	-----

Chapitre I

La garantie des droits fondamentaux assurée par le Conseil constitutionnel	219
---	-----

Section I

L'acte de naissance du contrôle de constitutionnalité des lois	220
---	-----

§ 1 – La longue gestation du contrôle de constitutionnalité des lois	220
---	-----

§ 2 – L'évolution du Conseil constitutionnel	239
--	-----

Section II

Le contrôle de constitutionnalité	279
--	-----

§ 1 – Les normes de référence du contrôle de constitutionnalité	279
---	-----

§ 2 – Les normes contrôlées	295
-----------------------------	-----

Section III

La sanction du contrôle de constitutionnalité	311
---	-----

§ 1 – Les divers types de décisions	311
-------------------------------------	-----

§ 2 – L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel	319
---	-----

Chapitre II	
La garantie des droits fondamentaux assurée par les juridictions ordinaires	325
Section I	
Le contrôle de constitutionnalité des actes infra-législatifs	325
§ 1 – Le contrôle de constitutionnalité des actes infra-législatifs par le juge administratif	326
§ 2 – Le contrôle de constitutionnalité des actes infra-législatifs par le juge judiciaire	340
Section II	
Le contrôle de conventionnalité des lois	343
§ 1 – Un contrôle exercé par les juridictions ordinaires	344
§ 2 – Un contrôle complémentaire ou concurrentiel par rapport au contrôle effectué par le Conseil constitutionnel ?	348
Section III	
L'appréciation de la constitutionnalité des lois	356
§ 1 – Le contrôle des lois antérieures à la Constitution	356
§ 2 – Le contrôle des lois dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité	359
 Titre II	
La garantie non juridictionnelle des droits fondamentaux	361
Chapitre I	
Le garant des juges : le Conseil supérieur de la magistrature	361
Section I	
La composition du Conseil supérieur de la magistrature	362
§ 1 – La présidence du Conseil supérieur de la magistrature	363
§ 2 – Les membres du Conseil supérieur de la magistrature	365
Section II	
Les prérogatives du Conseil supérieur de la magistrature	370
§ 1 – Les compétences des formations spécifiques du CSM	371
§ 2 – Les compétences de la formation plénière	382

Chapitre II

Le garant des usagers des services publics et privés : le Défenseur des droits	385
---	-----

Section I

L'organisation de l'institution	387
--	-----

§ 1 – La désignation unilatérale du Défenseur des droits	388
--	-----

§ 2 – La structure complexe du Défenseur des droits	390
---	-----

Section II

Le fonctionnement du Défenseur des droits	396
--	-----

§ 1 – L'accès facilité au Défenseur des droits	396
--	-----

§ 2 – Les larges pouvoirs d'intervention du Défenseur des droits	405
--	-----

Bibliographie	415
----------------------	-----

Index	449
--------------	-----

À Nesrin et Paul

Introduction

I – La cinquième des Républiques

La Constitution du 4 octobre 1958 est le quinzième texte constitutionnel que la France a connu depuis la révolution de 1789. Elle entraîne, avec elle, la naissance de la cinquième République dans l'histoire constitutionnelle française. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, il n'y a pas de corrélation nécessaire entre République et Constitution. Il existe, en effet, des textes constitutionnels qui organisent parfois une monarchie ou un empire. En outre, le texte officiel de la Constitution actuelle ne mentionne pas qu'il s'agit de la cinquième République. Comment peut-on alors l'identifier dès lors que l'évidence semble marquer sa reconnaissance? Ici, un détour par la définition de la République et par l'histoire s'impose.

La République est identifiée comme un régime politique au sein duquel le pouvoir est chose publique, ce qui implique que ses détenteurs l'exercent sur la base d'un mandat conféré par le corps social et non en vertu d'un droit propre hérité ou d'origine divine. Plus généralement, la République exclut toute forme d'appropriation du pouvoir par un seul ou par quelques-uns. Ainsi, définir la République revient à écarter la monarchie ou l'empire qui ont jalonné notre histoire et qui se sont intercalés entre des périodes républicaines. La République est également marquée par des symboles : sa devise « *liberté, égalité, fraternité* » constante depuis 1848 dont la Constitution en fait un « *principe* » de la République¹, la Marseillaise, hymne national depuis 1879², son drapeau³ ou encore sa langue officielle⁴. Elle est détermi-

-
1. Il faut noter qu'elle n'est pas reprise par le second empire et s'impose donc réellement à partir de la III^e République.
 2. À l'origine, le 14 juillet 1795, la Convention l'avait déclarée par décret « *chant national* ». Interdite sous l'empire et pendant la restauration, la chambre des députés adopte la Marseillaise comme hymne national le 14 février 1879. Elle apparaît, ensuite, dans la Constitution du 27 octobre 1946 et est reprise dans l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958.
 3. Né sous la révolution de la réunion du blanc (couleur du roi), du bleu et du rouge (couleur de la ville de Paris), la loi du 15 février 1794 fait du drapeau tricolore le pavillon national. Les constitutions de 1946 et 1958 (article 2) ont fait de lui l'emblème national de la République.
 4. Depuis l'édit de Villers-Cotterêts de 1539, la langue française est un élément de l'identité nationale. Aujourd'hui, l'usage du français, langue de la République, est garanti sur le territoire en vertu de l'article 2 de la Constitution.

née, aussi, par un certain nombre de caractères : « *une et indivisible* » depuis 1792, « *démocratique* » depuis 1848¹, « *laïque et sociale* » depuis 1946², dont l'organisation est « *décentralisée* » depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 pourrait-on rajouter³. La République s'apparente donc à une idée en constante progression⁴.

Mais, notre histoire, en donnant à la République des dates précises, reconnaît en réalité plusieurs Républiques. La première est née en 1792 et a été mise en place par des députés hostiles à la monarchie qui décrétèrent à l'unanimité, le 21 septembre, que « *la royauté est abolie* »⁵. Le 22 septembre⁶, il est décidé que les actes publics seront datés de l'an premier de la République et le 25⁷, cette dernière est reconnue « *une et indivisible* ». Elle s'achèvera avec l'avènement de l'Empire en 1804. La première République a donc continué d'exister entre la Constitution de l'an I de 1793, celles de l'an III de 1795 et de l'an VIII de 1799 car il n'existe pas de rupture monarchique ou impériale entre ces textes constitutionnels. La deuxième République, quant à elle, est proclamée par un gouvernement provisoire le 24 février 1848 après l'abdication du roi Louis-Philippe et la fin des chartes constitutionnelles symbolisant la restauration monarchique. Elle s'éteindra avec le coup d'État de Louis Napoléon Bonaparte le 2 décembre 1851. La troisième, apparue à la chute de l'Empire, sera proclamée par Gambetta, devant le palais du corps législatif, le 4 septembre 1870 et prendra fin avec le régime autoritaire de Vichy dirigé, pendant la deuxième guerre mondiale, par le Maréchal Pétain. La quatrième se formera, le 27 octobre 1946, avec la chute de ce dernier gouvernement. À y regarder de près, il est donc possible de

-
1. Après avoir rappelé, dans l'article I du Préambule de la Constitution du 4 novembre 1848, que la France s'est constituée en République, l'article II de ce même texte affirme le caractère démocratique de la République ainsi que son unité et son indivisibilité. Pour comprendre cette première caractéristique, il faut prendre en considération l'article 24 de la Constitution, lequel reconnaît que le « *suffrage est direct et universel* » (et masculin).
 2. En vertu de l'article 1^{er} de la Constitution du 27 octobre 1946, « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ».
 3. Voir l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 qui reprend l'ensemble précité des caractéristiques de la République.
 4. Pour être complet, il faudrait rajouter le sceau de l'État fixé par un arrêté du 8 septembre 1848 et portant, sur la face, la formule « *République française démocratique, une et indivisible* » et, sur le dos, les formules « *au nom du peuple français* » et « *Égalité, fraternité, liberté* ». Le 14 juillet, déclaré fête nationale de la République par la loi du 6 juillet 1880. Ou encore, le coq qui orne la grille de l'Élysée construite à la fin du xix^e siècle et qui figure sur le sceau de l'État sur le gouvernail brandit par la liberté. Et enfin, Marianne, dont les premières représentations apparaissent sous la révolution française et dont les bustes figurent dans les mairies depuis la III^e République, préférée – il faut le reconnaître – au coq pour symboliser la République.
 5. Décret du 21 septembre 1792.
 6. Décret du 22 septembre 1792 relatif à la date des actes publics.
 7. Déclaration du 25 septembre 1792 sur l'unité et l'indivisibilité de la République française.

comprendre la République en raison des interruptions non-républicaines observées dans notre histoire. Ensuite, elle est souvent proclamée¹ et suivie d'un texte constitutionnel organisant les nouvelles institutions républicaines.

En revanche, comment comprendre le passage de la quatrième à la cinquième dès lors qu'il n'existe aucune séparation de nature monarchique, impériale ou autoritaire entre les deux ? En effet, la transition de 1946 à 1958 s'opère autour d'un changement de régime politique avalisé par référendum par le peuple. Le constituant a décidé d'établir un véritable régime parlementaire rationalisé destiné à remédier aux dérives parlementaires de la quatrième République et notamment à l'instabilité gouvernementale qu'elles produisirent. La République continue donc, mais les règles de fonctionnement des institutions changent, dans le cadre d'une nouvelle Constitution, et semblent justifier à elles seules une modification de la numérotation républicaine vers la cinquième République. Cette dernière change alors de « *costume* ». Pour certains auteurs, d'importantes révisions constitutionnelles sont susceptibles d'entraîner, elles aussi, l'émergence d'une nouvelle République. Par exemple, une partie de la doctrine tend à affirmer que, depuis 1958, certaines conditions seraient réunies pour démontrer l'existence d'une sixième République. Depuis 1962, pour certains, avec l'élection du Président de la République au suffrage universel direct car le régime s'est présidentialisé. Depuis, le passage au quinquennat, pour d'autres, car le présidentielisme se serait véritablement installé. En 2008, faut-il dès lors admettre que la réforme constitutionnelle, destinée à rééquilibrer les pouvoirs au profit du Parlement, a fait apparaître une septième République ? Il est sans doute difficile de le dire car il faudra éprouver les conséquences réelles de cette révision. Néanmoins, et depuis 1946, la numérotation républicaine semble en plein changement. Elle n'est plus commandée par une interruption monarchique ou impériale dont on espère qu'elle relève définitivement du passé, mais obéit vraisemblablement, selon les opinions doctrinales, à des changements importants des règles de fonctionnement des institutions concrétisés soit par l'adoption d'une nouvelle Constitution soit par l'adoption de réformes constitutionnelles majeures.

En fin de compte, la question même de l'intérêt de cette numérotation républicaine reste entièrement posée. Existe-t-elle pour marquer simplement des périodes historiques ? Ou pour exprimer l'idée d'une République installée durablement dans le temps² ? Ou encore pour témoigner de l'évolution même de la République³ ? Sans doute se justifie-t-elle pour l'ensemble de ces raisons.

1. À l'exception de la IV^e qui semble concomitante avec la Constitution du 27 octobre 1946. Plus précisément, l'ordonnance du 9 août 1944 précise, dans son article 1^{er}, que « *la forme du gouvernement de la France est et demeure la République; en droit, celle-ci n'a pas cessé d'exister* ».
2. Il s'agit, en effet, du régime politique le plus éprouvé en France. Il est vrai qu'il couvre à lui seul 142 ans depuis 1789. Les 77 ans restants étant partagés entre la monarchie, l'empire ou la période de Vichy.
3. « *Une et indivisible* » en 1792, puis « *démocratique* » en 1848, puis « *laïque et sociale* » en 1946, puis tout cela à la fois en 1958 et « *décentralisée* » depuis 2003.

II – Les circonstances de la naissance de la Constitution du 4 octobre 1958

Pour comprendre la naissance de la Constitution du 4 octobre 1958, il est important de revenir sur les circonstances politiques du moment et sur la procédure juridique qui a été suivie.

La nouvelle Constitution peut être présentée comme un remède à la crise politique qui se développe sous la IV^e République et au blocage des institutions. Le signe essentiel du mauvais fonctionnement institutionnel repose sur l'instabilité gouvernementale. En effet, en moins de douze ans, d'octobre 1946 à mai 1958, il est possible de dénombrer vingt-deux gouvernements en comptant le dernier dirigé par le général de Gaulle dont l'existence fut elle-même assez brève mais pour d'autres raisons que les précédents. La durée moyenne d'une équipe gouvernementale est alors de sept mois environ. Les causes de cette situation sont notamment l'absence d'une véritable majorité parlementaire ou, pour le dire autrement, l'existence de coalitions fragiles qui se défont aussi rapidement qu'elles se constituent et l'insuffisance des moyens juridiques du pouvoir exécutif¹. Dans la pratique, certains chefs de gouvernement remettaient leur démission alors que leur responsabilité politique n'avait pas été mise en cause dans les formes constitutionnellement prévues². En conséquence, ce blocage institutionnel ne permettra pas de résoudre rapidement et efficacement ce que l'on appelait, à l'époque, les « *événements d'Algérie* » ou la « *crise algérienne* ». De façon générale, « *l'inaptitude à régler le problème colonial sera à l'origine de la fin de la IV^e République*³ ».

Dans ces conditions particulières, le général de Gaulle apparaîtra rapidement comme l'homme de la situation. D'abord, à partir de la crise du 13 mai 1958. À ce moment-là, le gouvernement d'Alger est pris d'assaut par des émeutiers entraînés par le Général Massu. Ils constitueront alors un comité de salut public sous sa direction et réclameront, quelque temps plus tard, le retour au pouvoir du général de Gaulle⁴. En métropole, le Président du Conseil, Pierre Pflimlin,

1. Pour plus de détails, v. F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 2005, p. 464.

2. Voir Histoire de l'Assemblée nationale, « *Le gouvernement provisoire et la IV^e République* », assemblee-nationale.fr.

3. V. Ph. Ardant, « *Institutions politiques et droit constitutionnel* », LGDJ, 1996, p. 413.

4. Plus précisément, Massu adresse un télégramme à René Coty en réclamant le recours à « *un arbitre national* » afin de constituer à Paris un gouvernement de salut public capable de conserver l'Algérie. Le 14 mai, il lancera, cette fois-ci, un appel explicite au Général de Gaulle. Il sera relayé, le 15 mai, par une allocution du Général Salan, commandant en chef de l'armée en Algérie, martelant « *vive la France, vive l'Algérie française, vive le Général de Gaulle* ».

démissionne le 28 mai¹ et le lendemain, le Président de la République, René Coty, adresse au Parlement un message par lequel il l'informe de son intention de proposer la présidence du Conseil au « *plus illustre des Français*² ». Il précise, en outre, alors qu'il est politiquement irresponsable, qu'il démissionnera à son tour si le général de Gaulle n'obtient pas l'investiture de l'Assemblée nationale. L'homme du 18 juin, de son côté, avait déjà pris la peine de déclarer à la presse qu'il était prêt à assumer les pouvoirs de la République³ et qu'il acceptait, en conséquence, de solliciter l'Assemblée en vue de son investiture en tant que Président du Conseil⁴. Devant cette dernière, il annonça clairement ses intentions en soulignant, qu'une fois investi, il demandera les pleins pouvoirs afin de procéder, dans le respect des formes constitutionnelles, à une révision de la Constitution. Comme le souligne P. Pactet⁵, dans l'incapacité d'agir, sans soutien populaire, les députés considèrent finalement le retour du général de Gaulle comme un moindre mal et l'Assemblée nationale lui accorde l'investiture le 1^{er} juin 1958⁶. Toutefois, si le Général avait accepté de revenir au pouvoir, ce n'était pas pour gouverner le pays dans le cadre des institutions de la IV^e République, mais pour les changer. Ainsi, le 3 juin 1958, il fit adopter deux textes importants par le Parlement : une loi de pleins pouvoirs destinée à permettre au gouvernement, pendant six mois, de prendre des mesures par ordonnance au lieu et place du Parlement⁷, et, surtout, une loi constitution-

-
1. Face à une menace de subversion militaire en métropole (le plan Résurrection), il se rallie à l'idée d'un recours au Général de Gaulle à condition que son arrivée au pouvoir se fasse dans le respect des formes légales.
 2. Message adressé au Parlement le 29 mai 1958 : « *Quatre ans et demi auront bientôt passé, sans que mes appels de plus en plus instants soient suivis d'effet. L'État n'a cessé de se désagréger. Nous voici maintenant au bord de la guerre civile... Dans le péril de la Patrie et de la République, je me suis tourné vers le plus illustre des Français, vers celui qui, aux années les plus sombres de notre histoire, fut notre chef pour la reconquête de la liberté et qui, ayant réalisé autour de lui l'unanimité nationale, refusa la dictature pour établir la République...* ».
 3. Déclaration du 15 mai 1958. Le 27 mai, il annonce dans un communiqué qu'il a entamé « *le processus régulier nécessaire à l'établissement d'un gouvernement républicain capable d'assurer l'unité et l'indépendance du pays* ». Ces prises de paroles peuvent donner l'impression d'une réponse adressée alors aux militaires et alimenter la thèse d'une tentative de coup d'État.
 4. Son retour au pouvoir est donc facilité par des militaires favorables au maintien de l'Algérie française et hostiles aux visions libérales de Pflimlin, mais réalisé dans des conditions légales. En d'autres termes, il peut être soutenu que le Général de Gaulle s'est servi de cette menace militaire tout en faisant en sorte qu'elle ne se réalise pas. En effet, dans son discours du 19 mai, lors d'une conférence de presse au Palais d'Orsay, il avait annoncé que les pouvoirs qu'il se tient prêt à exercer seraient ceux que « *la République lui aurait elle-même délégués* ».
 5. P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, « *Droit constitutionnel* », 25^e éd., 2006, p. 313.
 6. 329 voix pour et 224 contre.
 7. Loi n° 58-520 du 3 juin 1958, relative aux pleins pouvoirs, JO du 4 juin 1958, p. 5327.

nelle modifiant la procédure de révision de la Constitution de 1946¹. Sur le fondement de cette dernière loi, sera adoptée, en réalité, une nouvelle Constitution. À cet égard, elle doit faire l'objet d'une attention toute particulière.

La Constitution de 1946 comportait, dans son article 90, une procédure assez longue et complexe selon laquelle la révision devait prendre sa source dans une résolution parlementaire qui devait être confirmée dans un délai minimum de trois mois et être, ensuite, élaborée et adoptée par le Parlement ou ratifiée par référendum si les conditions de majorité qualifiée constitutionnellement prévues n'étaient pas réunies. Pour accélérer le processus, la solution a consisté à utiliser une résolution déjà adoptée par l'Assemblée nationale, le 24 mai 1955, et qui n'avait jamais été suivie d'effet. Cette résolution avait pour but la modification de plusieurs articles de la Constitution dont l'article 90. Elle fut aussi adoptée par le Conseil de la République, sur le rapport de M. Debré, le 19 juillet 1955 en même temps qu'une motion demandant à l'Assemblée nationale d'examiner par priorité la modification de l'article 90 pour simplifier la procédure de révision. Ensuite, la loi du 3 juin 1958 a pu être rapidement votée par les deux chambres du Parlement de façon assez massive². Au final, le texte entériné précise que « *par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le gouvernement investi le 1^{er} juin 1958*³ ». En résumé, l'opération aboutit à réviser la procédure de révision pour transférer le pouvoir constituant au gouvernement. Et, avant tout, l'objectif n'est pas de changer *la* Constitution mais de changer *de* Constitution. Pour la première fois dans l'histoire, une Constitution républicaine ne sera donc pas l'œuvre d'une assemblée constituante.

Néanmoins, l'équipe gouvernementale mise en place par le général de Gaulle ne bénéficie pas d'une totale liberté d'action⁴. En effet, la loi du 3 juin 1958, en tant qu'acte pré-constituant, entoure le pouvoir de révision confié au gouvernement d'un certain nombre de garanties formelles et de fond. Au titre des premières, figure l'obligation d'obtenir du peuple la ratification du projet élaboré par le gouvernement. Il y a sans doute ici, de façon incontestable, la volonté affirmée d'assurer toute la légitimité démocratique au texte préparé par le gouvernement. Il y a également, aussi, ce désir permanent du général de Gaulle d'établir un lien direct entre

1. Loi constitutionnelle du 3 juin 1958, portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution, JO du 4 juin 1958, p. 5326.

2. 350 voix contre 161 à l'Assemblée nationale et 256 contre 30 au Conseil de la République.

3. Voir l'article unique de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 précitée.

4. À la différence de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 qui a été votée en faveur du Maréchal Pétain. Celle-ci précisait que « *L'Assemblée nationale donne tout pouvoir au gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du maréchal Pétain, à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle constitution de l'État français. Cette constitution devra garantir les droits du travail, de la famille et de la patrie. Elle sera ratifiée par la Nation et appliquée par les Assemblées qu'elle aura créées* ».

le peuple et lui qui ne se démentira pas tout au long de sa présidence. En prolongement de cette exigence formelle, il faut noter que le projet de Constitution ne sera pas élaboré unilatéralement puisque, avant de le soumettre au référendum, le gouvernement est tenu de recueillir l'avis d'un comité consultatif constitutionnel au sein duquel les commissions des assemblées seront représentées et l'avis du Conseil d'État. Au titre des contraintes pesant sur le contenu du futur texte constitutionnel et constituant autant de limitations à la liberté de rédaction du gouvernement, cinq principes directeurs sont mentionnés également dans ladite loi. Tout d'abord, il est précisé que seul le suffrage universel est la source du pouvoir législatif et exécutif lesquels dérivent de lui. S'il n'y a pas de surprise dans cette formulation, puisque par principe le Parlement trouve sa légitimité directement dans l'élection et le gouvernement indirectement dans son investiture parlementaire, il y a peut-être déjà, dans cette exigence, une annonce de la future révision constitutionnelle de 1962 instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. En effet, dire du pouvoir exécutif qu'il dérive du suffrage universel permet d'envisager qu'il peut y puiser sa source directement. Ensuite, l'effectivité du principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif doit être assurée. Il ne doit pas simplement être énoncé mais organisé de manière à ce que le gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions. Si la présence de ce principe classique du droit constitutionnel n'étonne pas, il trouve sans doute sa raison d'être dans la volonté de rassurer ceux qui voyaient dans le général de Gaulle un dictateur en puissance¹. La responsabilité du gouvernement devant le Parlement constitue le troisième principe à respecter par le gouvernement dans son travail d'écriture. Là encore, son rappel permet de justifier le maintien du régime parlementaire dont il ne s'agit pas de se défaire mais plutôt d'entreprendre la rationalisation. Pour assurer le libéralisme de la future Constitution, il n'est pas question de remettre en cause les libertés essentielles définies par le Préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, textes auxquels le peuple a manifesté tout son attachement lors du référendum de 1946². À ce niveau, et il s'agit du quatrième principe, le projet gouvernemental se doit d'assurer l'indépendance de l'autorité judiciaire afin de permettre le respect de ces mêmes droits et libertés.

1. Lorsqu'un journaliste lui avait demandé s'il ne présentait pas un danger pour les libertés, le général de Gaulle avait répondu, non sans humour, « *croit-on qu'à 67 ans, je vais commencer une carrière de dictateur?* ». Voir, à ce sujet, la conférence de presse tenue au Palais d'Orsay, le 19 mai 1958.

2. Le premier projet de Constitution formulé le 19 avril 1946 contenait une nouvelle déclaration des droits sans rappeler la déclaration révolutionnaire. Il a été rejeté par le peuple à l'occasion du référendum du 5 mai 1946. Finalement, le second projet, reprenant la Déclaration de 1789 et y ajoutant les principes particulièrement nécessaires à notre temps, sera approuvé cette fois-ci par le référendum du 13 octobre 1946. Bien qu'il soit difficile de déceler l'intention véritable du peuple, il est néanmoins possible de considérer que l'absence de la Déclaration de 1789 a pu être l'une des raisons du rejet du premier projet constitutionnel.

Et, enfin, le dernier principe, destiné à régler le problème de la colonisation, impose à la Constitution à venir d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés. En résumé, ces principes, encadrant le travail constituant du gouvernement, ont surtout pour vocation de rassurer la grande majorité de la classe politique du moment et, surtout, les parlementaires chargés du vote de cette loi du 3 juin 1958 et, en conséquence, responsables de ce transfert du pouvoir constituant au bénéfice de l'équipe gouvernementale du général de Gaulle.



La procédure juridique ayant abouti à la mise en place de la Constitution du 4 octobre 1958 en 5 étapes

1) Procédure de révision de la Constitution du 27 octobre 1946

Article 90

Origine : Une résolution parlementaire



Délai de 3 mois : Confirmation de la résolution



Adoption par le Parlement ou ratification référendaire

2) Procédure suivie

Résolution du 24 mai 1955 déjà votée et proposant de réviser l'article 90 de la Constitution



Adoption de la révision par le Parlement le 3 juin 1958

3) Loi constitutionnelle du 3 juin 1958

Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le gouvernement investi le 1^{er} juin 1958



Le respect de 5 conditions de fond : seul le suffrage universel est la source du pouvoir législatif et exécutif, l'effectivité du principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, l'indépendance de l'autorité judiciaire, l'organisation des rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés



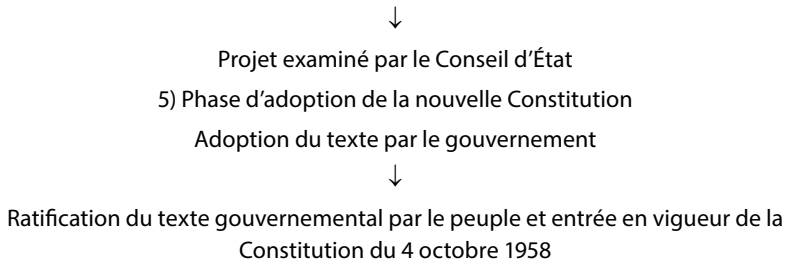
Le respect d'exigences formelles : l'avis d'un comité consultatif constitutionnel, l'avis du Conseil d'État, l'adoption obligatoire du texte par référendum

4) Phase d'écriture du nouveau texte constitutionnel

Avant-projet gouvernemental adopté par le gouvernement



Avant-projet examiné par le Comité consultatif constitutionnel



III – L'écriture de la Constitution du 4 octobre 1958

L'élaboration du texte de la Constitution peut être distinguée en deux phases, l'une correspondant à la confection du texte et l'autre se rapportant à sa ratification laquelle fait apparaître artificiellement le peuple comme étant l'auteur du texte fondamental.

La phase initiale d'écriture du texte va se dérouler autour de plusieurs étapes qui s'étalent sur une période de trois mois au cours desquelles des influences différentes vont se faire sentir. L'avant-projet gouvernemental constitue le point de départ de la rédaction du texte réalisée par un groupe d'experts travaillant sous la direction de M. Debré. Pendant un mois, de juin à juillet, les travaux se poursuivent et aboutissent à un avant-projet de Constitution présenté à un comité ministériel restreint, dans un premier temps, puis à des conseils de cabinet réunis sous la présidence du général de Gaulle. Cette phase préliminaire est la moins transparente. Ensuite, ainsi que le prévoyait la loi du 3 juin 1958, le texte entre dans la phase consultative : l'avant-projet est examiné pour avis par le comité consultatif constitutionnel et le texte, modifié par le gouvernement après ce premier examen, est soumis, le 27 août 1958, au Conseil d'État par M. Debré. Enfin, une fois définitivement arrêté en Conseil des ministres, le 3 septembre 1958, le texte est présenté au peuple français, par le général de Gaulle, autour d'une symbolique républicaine qui n'a échappé à personne, le 4 septembre – date anniversaire de la fondation de la III^e République – lors d'un discours prononcé place de la République à Paris.

Au titre des influences sur le travail d'écriture constitutionnelle, certaines peuvent être considérées comme négligeables alors que d'autres paraissent, au contraire, essentielles. Leur examen d'ensemble permet de mesurer l'esprit de la nouvelle Constitution. En premier lieu, la très faible influence des parlementaires, si elle doit être relevée, n'est pas véritablement une surprise puisque, dès le départ, ceux-ci ont accepté de déléguer leur compétence constituante au gouvernement dans le cadre de la loi du 3 juin 1958. Néanmoins, ils participeront, pour certains

d'entre eux regroupés au sein du comité consultatif constitutionnel¹, en se prononçant uniquement sur l'avant-projet gouvernemental. Toutefois, leur contribution s'avérera réduite, non seulement parce qu'elle porte sur un texte non-définitif mais aussi parce que les modifications, fruits de leurs délibérations, ne seront pas, pour la plupart, retenues. Il en va ainsi de celles qui avaient pour objet de mieux garantir la liberté d'action politique du Parlement. En second lieu, les autres influences vont bénéficier, dans leur ensemble, au pouvoir exécutif. Tout d'abord, en raison de la part prépondérante prise par les hauts fonctionnaires et, en particulier, par les membres du Conseil d'État dans la rédaction du texte. La fonction traditionnelle de conseiller juridique du pouvoir exécutif a, sans doute, amené ce dernier à organiser naturellement ses propositions dans un sens favorable au pouvoir conseillé. Ensuite, les idées importantes du garde des Sceaux, M. Debré, ont déterminé de nombreuses dispositions constitutionnelles, principalement en matière de rationalisation du parlementarisme, comme, par exemple, l'ordre du jour défini prioritairement par le gouvernement, l'encadrement du pouvoir d'amendement et le non-cumul d'un portefeuille ministériel et d'un mandat parlementaire. Enfin, et surtout, au titre des influences majeures, figurent les idées constitutionnelles du général de Gaulle exprimées dans plusieurs discours et, principalement, dans celui de Bayeux du 16 juin 1946² présenté comme le « *brouillon* » de la Constitution de 1958 ou encore comme la « *Constitution de Bayeux* ». Étaient rappelées, à ce moment-là, de nombreuses propositions qui seront concrétisées dans la Constitution, comme la nécessité d'un chef d'État fort doté de compétences fortes en période normale et libre de ses agissements en temps de crise ou encore l'élection du chef de l'État par un collège électoral plus large que le Parlement et placé, en tant qu'arbitre national, au-dessus des partis politiques ou enfin le maintien du bicamérisme avec une seconde chambre présentée comme nécessaire à la compensation des ardeurs de la première.



Extraits du discours prononcé à Bayeux le 16 juin 1946 par le général de Gaulle

Source : Fondation Charles de Gaulle, *Charles-de-gaulle.org*

[...] « Certes, il est de l'essence même de la démocratie que les opinions s'expriment et qu'elles s'efforcent, par le suffrage, d'orienter suivant leurs conceptions l'action publique et la législation. Mais aussi tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics : législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés et, qu'au-dessus des contingences politiques, soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons. Il est clair et il est entendu que le vote définitif des lois

1. Le Comité est en effet composé de 39 membres dont 26 parlementaires et 13 membres désignés discrétionnairement par le gouvernement.
2. Voir, De Gaulle, *Discours et messages*, tome II « *Dans l'attente* » (1946-1958), éd. Plon, 1970.

et des budgets revient à une Assemblée élue au suffrage universel et direct. Mais le premier mouvement d'une telle Assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième Assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets. Or, si les grands courants de politique générale sont naturellement reproduits dans le sein de la Chambre des Députés, la vie locale, elle aussi, a ses tendances et ses droits. [...] L'avenir des 110 millions d'hommes et de femmes qui vivent sous notre drapeau est dans une organisation de forme fédérative, que le temps précisera peu à peu, mais dont notre Constitution nouvelle doit marquer le début et ménager le développement. Tout nous conduit donc à instituer une deuxième Chambre dont, pour l'essentiel, nos Conseils généraux et municipaux éliront les membres. Cette Chambre complétera la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à réviser ses propres projets, soit à en examiner d'autres, et en faisant valoir dans la confection des lois ce facteur d'ordre administratif qu'un collège purement politique a forcément tendance à négliger. Il sera normal d'y introduire, d'autre part, des représentants, des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays. Réunis aux élus des assemblées locales des territoires d'outre-mer, les membres de cette Assemblée formeront le grand Conseil de l'Union Française, qualifié pour délibérer des lois et des problèmes intéressant l'Union, budgets, relations extérieures, rapports intérieurs, défense nationale, économie, communications. Du Parlement, composé de deux Chambres et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage de délégations. Sans doute aura-t-il fallu, pendant la période transitoire où nous sommes, faire élire par l'Assemblée nationale constituante le Président du gouvernement provisoire, puisque, sur la table rase, il n'y avait aucun autre procédé acceptable de désignation. Mais il ne peut y avoir là qu'une disposition du moment. En vérité, l'unité, la cohésion, la discipline intérieure du gouvernement de la France doivent être des choses sacrées, sous peine de voir rapidement la direction même du pays impuissante et disqualifiée. Or, comment cette unité, cette cohésion, cette discipline, seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif émanait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre, et si chacun des membres du gouvernement, lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale tout entière, n'était, à son poste, que le mandataire d'un parti ? C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le Parlement mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui le Président de l'Union française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif. Au chef de l'État la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement. À lui la mission de nommer les ministres et, d'abord, bien entendu, le Premier, qui devra diriger la politique et le travail du gouvernement. Au chef de l'État la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'État tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens. À lui la tâche de présider les Conseils du gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas. À lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine. À lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France. [...]

La ratification référendaire de la Constitution transforme le peuple en auteur supposé de la Constitution. Bien que cette présentation relève d'une véritable fiction, elle confère à la Constitution toute sa légitimité en faisant comme si le peuple avait rédigé lui-même le texte constitutionnel alors qu'il ne fait qu'approuver un document préparé en dehors de lui. À l'époque, les citoyens pouvaient considérer qu'il existait un véritable consensus politique en faveur de la nouvelle Constitution, non seulement parce que la composition du gouvernement le reflétait mais aussi parce que tous les partis politiques, à l'exception du parti communiste, ont mené une campagne référendaire en faveur du « *oui* ». Le référendum du 28 septembre 1958 n'en sera que le prolongement eu égard au faible nombre d'abstentions et à la très nette réponse en faveur de la nouvelle Constitution avec 79 % de « *oui* ». Il s'agit donc, à la fois, d'une condamnation de la IV^e République, d'un vote de confiance adressé au général de Gaulle et d'une défaite, pour ne pas dire une déroute, pour ses opposants.

IV – La mise en place des institutions

Pour prendre la mesure de la mise en place des institutions de la V^e République, un détour par les premières élections législatives, présidentielles et sénatoriales s'impose.

Tout d'abord, les élections législatives organisées les 23 et 30 novembre 1958 vont être un franc succès pour l'Union pour la Nouvelle République. Parti politique nouvellement créé par les gaullistes, le 1^{er} octobre 1958, l'UNR obtiendra ainsi 207 députés et représentera la force politique la plus importante de la nouvelle assemblée sans disposer toutefois de la majorité absolue. Constitué immédiatement après la ratification populaire de la Constitution, ce mouvement politique bénéficie alors de l'effet d'entraînement électoral escompté en réduisant d'autant la place auparavant occupée par les autres formations politiques. La défaite la plus importante est sans nul doute celle enregistrée par les communistes ramenés à 10 députés alors qu'ils en comptaient 150 précédemment. Les socialistes, quant à eux, perdent plus de la moitié de leurs représentants avec 47 députés contre 94 dans l'ancienne assemblée. Enfin, 118 députés renforcent les rangs des indépendants au palais Bourbon¹. Dans l'ensemble, une véritable transformation du paysage politique résulte de ces premières élections puisque seuls 131 des députés élus étaient présents dans l'ancienne législature. Sans véritable surprise, lors de son premier acte politique important, l'Assemblée nationale désignera à sa présidence, le 9 décembre 1958, Jacques Chaban-Delmas (UNR).

1. Pour les autres résultats : 64 pour le MRP, 66 pour les élus d'Algérie, 41 pour les non-inscrits et 24 divers.

Ensuite, le général de Gaulle remportera avec facilité les élections présidentielles du 21 décembre 1958, dès le premier tour, en rassemblant sur son nom 78,51 % des suffrages du collège de grands électeurs remplaçant désormais le Parlement dans cette fonction. Trouvant directement ses origines dans le discours de Bayeux¹, le nouveau mode de désignation du chef de l'État ne laissera aucune chance aux autres candidats². Grand artisan de la rédaction du nouveau texte constitutionnel aux côtés du Général mais grand inconnu du public³, Michel Debré sera ensuite nommé Premier ministre le 9 janvier 1959. Néanmoins, ce fidèle du Président le sera moins avec le texte constitutionnel puisque dès son entrée en fonction il délivrera une lecture décalée de la lettre de la charte fondamentale. En effet, il précisera que la composition de son gouvernement et que sa politique générale devront recueillir l'assentiment du chef de l'État. En d'autres termes, et dès le début de la V^e République, deux dispositions essentielles de la Constitution selon lesquelles le Premier ministre choisit les membres du gouvernement⁴ et détermine et conduit la politique de la Nation⁵, se retrouvent sous l'étroite dépendance du Président de la République. L'esprit de Bayeux réapparaît encore ici puisque non seulement la désignation des ministres mais aussi la détermination de la politique nationale devaient relever avant tout d'un choix présidentiel initial et inconditionné en vertu de ce discours constitutionnel fondateur. Par la suite, et en dehors des périodes de cohabitation, ce schéma de fonctionnement institutionnel sera reproduit pas les acteurs du pouvoir exécutif.

Enfin, contre toute attente, le scénario politique idéal va être quelque peu perturbé par les élections sénatoriales du 26 avril 1959. Désigné par un collège électoral proche de celui ayant procédé à l'élection du chef de l'État, le Sénat avait effectivement été pensé, lors de la rédaction de la Constitution, comme une chambre susceptible de soutenir et d'accompagner les gaullistes. Or, les résultats leur sont nettement défavorables⁶ puisqu'ils composent la minorité politique du moment alors que la gauche⁷ compense sa déroute des élections législatives. Plus encore, Gaston Monnerville sera élu Président de la Haute assemblée. Farouche opposant

1. Le discours insiste bien sur l'existence d'un « *chef d'État, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le Parlement, mais beaucoup plus large* ».

2. Les autres candidats totalisent des scores assez faibles avec 13,03 % pour le candidat communiste, M. Marrane et 8,46 % allant au candidat de l'Union des forces démocratiques, M. Chatelet.

3. À l'époque Jacques Soustelle leader de l'UNR semblait tout désigné pour occuper le nouveau poste de Premier ministre.

4. Voir l'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958.

5. Voir l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958.

6. 37 sénateurs pour l'UNR.

7. 66 sénateurs pour la gauche démocratique, 61 pour les socialistes et 14 pour les communistes.

de de Gaulle, le deuxième personnage de l'État incarnera ainsi la résistance politique en dirigeant le Sénat jusqu'en 1968 peu de temps avant la démission du Général en 1969.

V – Le régime politique de la V^e République

Entendue largement comme étant le mode de gouvernement d'un État, la notion de régime politique repose sur une association d'éléments de droit et de fait qui traduisent l'organisation et le fonctionnement du pouvoir politique au sein d'une société donnée. Classiquement, la doctrine a pris pour habitude d'identifier et de distinguer le régime parlementaire du régime présidentiel en prenant le soin, dans une optique pédagogique et comparative, de classer les différents pays pratiquant la séparation des pouvoirs dans l'une ou l'autre de ces catégories. De prime abord, il est donc possible d'imaginer que l'organisation constitutionnelle de la V^e République va pouvoir aisément être saisie dans le cadre doctrinal préétabli. Or, il n'en est rien dans la mesure où les régimes politiques précités ne permettent pas de rendre compte totalement de ses particularités à un point tel que certains auteurs ont suggéré la mise en place de régimes hybrides pour la définir.

À l'origine, les premières analyses des institutions mises en place par la Constitution du 4 octobre 1958 ne contenaient aucun doute sur le régime politique qui avait été choisi. Ainsi, M. Debré, dans le discours qu'il a prononcé devant le Conseil d'État le 27 août 1958 s'exprimait clairement en soulignant que « *le gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire* ». Plus précisément, il a rajouté « *je serais même tenté de dire qu'il veut l'établir car pour de nombreuses raisons la République n'a jamais réussi à l'instaurer*¹ ». Il est vrai, à ce moment-là, qu'il était facile de discerner, dans la Constitution, les éléments caractéristiques de ce régime politique : un pouvoir exécutif bicéphale, une irresponsabilité politique du Président de la République compensée par celle du gouvernement devant l'Assemblée nationale et le droit de dissolution de cette dernière entre les mains du Chef de l'État. En outre, il ne faut pas oublier de mentionner l'existence d'une seule institution – l'Assemblée nationale – dont les membres trouvaient leur légitimité dans le suffrage universel direct. En effet, dans un régime parlementaire il est déterminant que la volonté du peuple puisse s'exprimer par l'élection des parlementaires

1. Néanmoins, le garde des Sceaux avait pris la peine de mentionner qu'il s'agissait d'un régime parlementaire rationalisé présentant de nombreuses nouveautés par rapport à la tradition française. En effet, pour mettre fin à l'instabilité gouvernementale la motion de censure a été juridiquement encadrée et pour renforcer le pouvoir exécutif de nombreux pouvoirs parlementaires – au titre desquels l'élection du Président de la République – ont été rayés de la carte constitutionnelle. Par ailleurs, le domaine de la loi, délimité au profit du pouvoir réglementaire autonome, était désormais sous la surveillance du Conseil constitutionnel. En bref, le régime parlementaire avait été rééquilibré au bénéfice du pouvoir exécutif.

lesquels vont la représenter. La majorité politique, fabriquée par les élections législatives, est donc essentielle, dans le sens où le choix du Premier ministre, la constitution de l'équipe gouvernementale et la fixation de la politique de la Nation en dépendent étroitement.

Toutefois, la question de l'évolution de l'organisation constitutionnelle de la France vers un régime présidentiel s'est posée à la suite de plusieurs révisions constitutionnelles. Tout d'abord, en 1962 avec la reconnaissance de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct¹. À compter de ce moment-là, avec deux pouvoirs puisant leur source dans le suffrage universel direct, la France s'éloigne un peu plus du régime parlementaire pour se rapprocher du schéma politique américain au sein duquel le Président et le Congrès disposent d'une légitimité démocratique identique. Ensuite, en 2000, avec la mise en place du quinquennat présidentiel, certains commentateurs ont estimé que la réduction de la durée du mandat du chef de l'État n'offrait plus à ce dernier un temps suffisamment long pour développer son action politique. Il deviendrait donc de plus en plus difficile de distinguer sa fonction de celle d'un Premier ministre. Dans ces conditions, une partie de la doctrine considère qu'il serait logique de regrouper les deux fonctions sur une même tête à l'image de ce qui existe aux États-Unis et d'instituer un poste de vice-président de la République. La pratique institutionnelle abonde également dans ce sens. En effet, là où les présidents de la République avaient pris l'habitude d'entourer le gouvernement et le Premier ministre d'une tutelle invisible, N. Sarkozy n'a pas hésité à prolonger cette tendance en occultant le rôle et les missions de son chef de gouvernement et en inventant la fonction de « *Président-Premier ministre* ». Enfin, la réforme constitutionnelle de 2008, en posant la limite de deux mandats présidentiels consécutifs et en offrant au chef de l'État une tribune ouverte devant le Congrès qui lui permet de prononcer une sorte de discours sur « *l'état de la France* », semble parachever le virage présidentiel du régime. Néanmoins, l'ensemble de ces ressemblances ne doit pas donner l'occasion de conclure trop rapidement à la mise en place de régime politique de type américain. En effet, pour cela, encore faudrait-il supprimer le droit de dissolution et la mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale.

Pour éviter la difficulté du classement entre régime parlementaire et régime présidentiel ou pour le dépasser, une partie de la doctrine a fait le choix de créer deux nouvelles catégories ayant chacune le mérite d'identifier en réalité des tendances politiques. Selon une terminologie empruntée à M. Duverger, la mixité du régime permettrait de le qualifier de « *semi-présidentiel* » dans le sens où coexistent en son

1. À ce propos, v. R. Capitant, « *Écrits constitutionnels* », éd. du CNRS, 1982, p. 372 et s.

sein un chef de l'État élu au suffrage universel, comme aux États-Unis, et un gouvernement responsable devant le Parlement comme dans tous les régimes parlementaires¹. En outre, l'expression rendrait compte de l'importance de la place prise par le Président parmi les institutions de la République depuis son élection populaire. En effet, loin de s'apparenter à un chef d'État parlementaire plutôt symbolique et effacé, il est en fait un acteur de premier plan de la vie politique. Il est celui qui détermine, en premier, la politique de la nation laquelle est conduite, en second, par le Premier ministre qu'il nomme en vertu de ses prérogatives constitutionnelles et qu'il révoque dans les faits. Par ailleurs, dans la pratique, en intervenant dans la désignation des autres membres du gouvernement et en dirigeant l'action de ce dernier, il apparaît comme le seul et véritable chef de cabinet. En d'autres termes, le régime parlementaire initial s'est progressivement présidentialisé sans toutefois adopter toutes les caractéristiques du régime présidentiel.

Pour d'autres auteurs, comme M.-A. Cohendet, le régime serait « *semi-parlementaire* » en période de cohabitation². En effet, dans ce cadre-là, il est clair que le Premier ministre détermine et conduit la politique nationale – ainsi que le texte de la Constitution le mentionne expressément dans son article 20 – en étant responsable avec son gouvernement devant l'Assemblée nationale. De son côté, le Président, malgré son élection populaire, occupe une position de repli en nommant le Premier ministre et les ministres mais sans avoir la possibilité de les choisir. Néanmoins, avec la mise en place du quinquennat et avec la nouvelle organisation des élections – présidentielles d'abord et législatives ensuite – il y a de fortes chances pour que la cohabitation disparaisse du paysage politique et institutionnel français. Sauf à imaginer la disposition des électeurs à désigner un Président d'une tendance politique et à conduire, dans la foulée, une majorité politiquement opposée au sein de l'Assemblée nationale, la qualification de régime « *semi-parlementaire* » relèverait déjà du passé. En conséquence, le débat sur la nature du régime politique de la V^e République semble sans fin car il mélange des genres différents – parlementaires et présidentiels – variant selon les circonstances, la personnalité des acteurs et la pratique institutionnelle. La difficulté de le classer fait sans doute partie de ses originalités. Tel est encore plus le cas depuis 2022 car, en perdant la majorité absolue à l'Assemblée nationale et en fragilisant sa majorité relative après la malheureuse dissolution du 9 juin 2024 et les élections législatives anticipées, le chef de l'État a créé des conditions politiques nouvelles conduisant à une mise entre parenthèses du présidentialisme majoritaire sans pour autant faire apparaître une nouvelle cohabitation.

1. V. M. Duverger, « *Le système politique français* », PUF, 1970.

2. V. notamment, M.-A. Cohendet, « *Cohabitation et Constitution* », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 33-57.

VI – La stabilité de la Constitution du 4 octobre 1958

Mal accueillie à l'origine par de nombreux responsables politiques et par de multiples spécialistes du droit constitutionnel, la Constitution était perçue, par la plupart, comme un texte de circonstance établi sur mesure par et pour le général de Gaulle. Elle avait donc vocation à disparaître avec le retrait escompté de son principal instigateur. Pourtant, force est de constater qu'elle a survécu à son inspirateur, opposant ainsi un clair démenti à de nombreuses spéculations initiales misant sur sa courte longévité. La Constitution de la V^e République constitue désormais le régime qui a duré le plus longtemps dans notre pays et « *s'inscrit dans le paysage national avec un éclat de façade qui contraste avec la grisaille d'antan*¹ ».

À l'heure actuelle, il ne fait pas de doute que la Constitution n'était pas un simple épisode constitutionnel. À travers plusieurs présidents de la République², le régime a évolué. Il a connu le phénomène de l'alternance politique depuis 1981³ avec l'arrivée de la gauche au pouvoir et avec son retour en 2012. En outre, la Constitution s'est révélée tout à fait adaptée dans des hypothèses non envisagées à l'origine comme les périodes de cohabitation de 1986 à 1988, de 1993 à 1995 et de 1997 à 2002. Certains auteurs considèrent que dans ce cas de figure inédit son autorité en est même sortie renforcée car jamais le fonctionnement des pouvoirs publics n'a été aussi respectueux de ses prescriptions⁴. Toutefois, à compter de 2024, la France a connu une période d'instabilité gouvernementale avec quatre premiers ministres pendant cette seule et même année⁵ et deux autres en 2025⁶. La V^e République éprouve donc, de façon inédite, un fonctionnement institutionnel perturbé qui réactive le souvenir de la IV^e République marquée par une valse des gouvernements qui lui avait été notamment fatale.

1. V. J. Gicquel, « *Droit constitutionnel et institutions politiques* », Montchrestien, 1999, p. 452.

2. De Gaulle de 1958 à 1969, Pompidou de 1969 à 1974, Giscard de 1974 à 1981, Mitterrand de 1981 à 1995, Chirac de 1995 à 2007, Sarkozy de 2007 à 2012, Hollande de 2012 à 2017 et Macron depuis 2017.

3. François Mitterrand a pu déclarer et démontrer qu'il se sentait parfaitement à l'aise dans ce « *vêtement* » non conçu pour lui.

4. V. Ph. Ardant, « *Institutions politiques et droit constitutionnel* », *op. cit.*

5. Il s'agit de Mme Borne qui a gouverné entre 2022 et 2024, de M. Attal entre janvier et juillet 2024, de M. Barnier entre le 5 septembre et le 4 décembre 2024 et de M. Bayrou entre le 13 décembre 2024 et le 9 septembre 2025.

6. Il s'agit de M. Lecornu nommé le 9 septembre 2025, démissionnaire le 6 octobre suivant juste après la nomination des membres de son gouvernement et renommé par le Président de la République le 10 octobre.

Néanmoins, le texte que nous connaissons à l'heure actuelle n'a rien à voir avec celui qui a été confectionné en 1958. En effet, pas moins de 25 lois constitutionnelles¹ sont venues le retoucher en occasionnant, pour certaines d'entre elles, des changements profonds : présidentialisation du régime, européanisation de la Constitution ou constitutionnalisation du droit européen, organisation décentralisée de la République, reconnaissance de droits nouveaux et amélioration de leur protection. D'autres, plus mineures, tentent un rééquilibrage des pouvoirs au profit de l'institution parlementaire. La révision en date du 23 juillet 2008, à elle seule, revisite l'ensemble du texte en le modifiant à 45 reprises². Certains y voient une nécessaire modernisation des institutions car le texte fondateur ne saurait rester figé dans le temps sous peine d'inadaptation. D'autres perçoivent plutôt le déclin incontestable d'une V^e République qui se « meurt³ ». Entre ces deux positions opposées, il est possible de retenir une voie médiane au sein de laquelle il pourra être démontré que l'organisation constitutionnelle connaît une restructuration importante qui demande à être éprouvée (Partie I), accompagnée de garanties constitutionnelles diversifiées des droits fondamentaux (Partie II).

-
1. La dernière révision est intervenue avec la loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 adoptée par le Congrès et intégrant dans l'article 34 de la Constitution un alinéa mentionnant que « *La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse.* », JO n° 0058 du 9 mars 2024, Texte n° 1.
 2. V. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, JO du 24 juillet 2008, p. 11890.
 3. V. Dominique Rousseau, « *La V^e République se meurt, vive la démocratie* », Odile Jacob, mai 2007.

Partie I

UNE ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE DES POUVOIRS RESTRUCTURÉE

Comme dans toutes les constitutions, on retrouve dans le texte constitutionnel du 4 octobre 1958 des acteurs incontournables sur le plan institutionnel : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, l'autorité judiciaire, tous organisés et organiquement séparés. Pouvoirs qui, surtout pour les deux premiers, sont destinés à assurer le bon gouvernement du peuple lequel fait aussi partie des pouvoirs institués. Il s'agit des acteurs de l'organisation constitutionnelle initiale des pouvoirs au sein de la République (Titre I). Mais à côté d'eux, la Constitution intègre aussi directement ou indirectement de nouveaux acteurs, de niveau supra-national ou infra-national, qui participent à une nouvelle organisation constitutionnelle des compétences au sein de cette même République (Titre II).

Titre I

L'organisation constitutionnelle initiale des pouvoirs au sein de la République

Une Constitution est avant tout un texte qui est censé limiter les pouvoirs de ceux qui gouvernent au bénéfice de ceux qui sont gouvernés. Elle assigne donc des fonctions aux gouvernants de la même façon qu'elle confie un rôle au peuple dans la désignation des premiers ou, le cas échéant, dans la prise directe de décisions par le biais du référendum. Le texte de la cinquième République reproduit ce schéma en distinguant, d'un côté, les gouvernants (Chapitre I) et, de l'autre, les gouvernés, c'est-à-dire, le peuple (Chapitre II).

Chapitre I

Les gouvernants

Dans le schéma constitutionnel de la V^e République, un déséquilibre des pouvoirs est instauré au sommet de l'État au bénéfice du pouvoir exécutif. La prépondérance de ce dernier sur le pouvoir législatif tient à plusieurs facteurs. Sur un plan formel, il est l'un des premiers pouvoirs visé par le texte de la Constitution¹. Il faut sans doute y voir ici l'influence du discours de Bayeux prononcé par le général de Gaulle le 16 juin 1946. À cette période, il a effectivement présenté ses idées constitutionnelles en érigeant le chef de l'État en véritable « *clé de voûte des institutions* » au détriment du pouvoir législatif. Ensuite, cette prépondérance tient également au

1. Le titre II est consacré au Président de la République et le titre III au gouvernement. Le Parlement, dernier des pouvoirs de la République est organisé par le titre IV. Il ne s'agit que d'une organisation formelle mais qui en dit sans doute plus qu'il n'y paraît sur l'importance accordée aux pouvoirs ainsi structurés. Par exemple, la Constitution du 27 octobre 1946 retenait quant à elle une présentation formelle inversée au sein de laquelle le Parlement apparaissait comme le premier des pouvoirs institués et reléguait à la dernière place le Président de la République et le Conseil des ministres.

fait que le texte même de la Constitution a été confectionné par le gouvernement missionné par la loi du 3 juin 1958. De bout en bout, le processus constituant sera conduit et animé par le gouvernement sous l'impulsion de M. Debré et sous la direction du général de Gaulle. Il n'est donc pas étonnant que la Constitution de 1958, à la différence des précédentes, soit plus favorable à la fonction exécutive qu'à la fonction législative. Il s'agissait, en effet, pour le gouvernement de donner à l'exécutif ce dont il était auparavant dépourvu, c'est-à-dire les bases nécessaires à son action et à sa stabilité. Pour l'ensemble de ces raisons, il est particulièrement intéressant d'étudier la structure bicéphale de l'exécutif (Section I) et de voir ce qu'il reste de l'institution parlementaire (Section II).

Section I

Un exécutif à « deux têtes »

La Constitution du 4 octobre 1958 met en place une originale dualité au sein du pouvoir exécutif. En effet, elle répartit entre le Président de la République (§ 1) – arbitre des institutions – et le Premier ministre (§ 2) – chef de la majorité parlementaire – l'ensemble du pouvoir exécutif qui, dans les autres démocraties, n'est confié qu'à un seul.

§ 1 – Le Président de la République, un rouage institutionnel essentiel

Le rôle du Président de la République dans l'exercice du pouvoir (B) doit être strictement associé à sa désignation populaire (A). Sa responsabilité pendant la durée de son mandat doit faire l'objet d'une attention particulière (C) car s'il était possible, sous les républiques précédentes, de retenir l'irresponsabilité du titulaire d'une fonction dépourvue de prérogatives importantes, il n'en va plus de même aujourd'hui.

A – Un Président élu directement par le peuple

À l'origine, le général de Gaulle avait fermement condamné, notamment dans le discours de Bayeux du 16 juin 1946, la pratique de l'élection du Président de la République par les deux assemblées réunies en Congrès à Versailles suivie par les Constitutions de la III^e et de la IV^e Républiques. Selon lui, il résultait de ce mode de désignation une absence d'indépendance du chef de l'État et une limitation de son autorité. Ainsi, pour remédier à ce qu'il considère comme une anomalie et pour que le Président de la République soit placé au-dessus des partis politiques et

des luttes partisans, il proposera son élection par un collège électoral englobant le Parlement mais le dépassant afin de faire de lui le Président de l'Union française en même temps que celui de la République. En conséquence, la Constitution retient, au départ, l'élection du Président par un collège électoral d'environ 80 000 personnes comprenant les membres du Parlement, les conseillers généraux, les membres des assemblées des territoires d'outre-mer et les conseillers municipaux. Ainsi, la désignation du Président était soustraite à l'influence déterminante des formations politiques qui dominent les assemblées. Ce collège procédera, sans surprise, à l'élection du général de Gaulle le 21 décembre 1958 par 78,5 % des suffrages exprimés.

La loi du 3 juin 1958, en précisant que le suffrage universel est l'unique source du pouvoir, impliquait simplement l'obligation de désigner le Président par l'élection. Elle n'interdisait donc pas de l'organiser par le biais du suffrage universel direct. Néanmoins, les circonstances politiques de 1958 ne permettaient pas d'envisager une telle éventualité qui ne deviendra possible qu'avec la loi du 6 novembre 1962 (1). Par la suite, avec la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000, l'élection populaire du chef de l'État sera organisée tous les cinq ans (2). Enfin, le mandat en résultant sera limité à une période consécutive de dix ans par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 (3).

1 – Le tournant de 1962

La loi du 6 novembre 1962¹ en permettant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct constitue à bien des égards un véritable tournant dans la vie institutionnelle de la V^e République. Pour en prendre toute la mesure, il est nécessaire d'opérer un retour sur les circonstances politiques et sociales de l'époque (a), sur les modalités ayant présidé à la mise en place de cette réforme majeure (b) et sur les réactions politiques et juridiques en ayant découlé (c).

a – Les circonstances politiques et sociales de l'époque

Le contexte dans lequel cette réforme intervient est important à prendre en considération. Le mois d'avril 1962 symbolise, avant tout, la victoire de la politique algérienne du général de Gaulle. En effet, par le référendum du 8 avril 1962 le peuple approuve massivement² les accords d'Évian mettant fin à la guerre d'Algérie. Ainsi quatre ans après son arrivée au pouvoir, le problème pour la résolution duquel il a été appelé à la tête de l'État est réglé. Néanmoins, le choix d'une Algérie indépendante ne satisfait pas une partie de ceux qui avaient fait appel au Général pour la mise en place d'une solution radicalement opposée. L'attentat du Petit-Clamart

1. Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, JO du 7 novembre 1962. p. 10779.

2. 91 % de « oui » et 24 % d'abstentions.

perpétré le 22 août 1962 et destiné à assassiner de Gaulle reflète particulièrement ce sentiment de trahison. En résumé, l'homme providentiel a encore permis à la France de sortir de cette crise, mais il n'est pas éternel. Le général de Gaulle va donc profiter de cette situation pour appeler de ses vœux l'établissement nécessaire d'un lien direct entre le peuple et le Président de la République car ce dernier constitue, à ses yeux, le rouage essentiel de la République.

Moins d'un mois après cette tentative de meurtre contre sa personne, le 20 septembre 1962, le Général présentera sa réforme en proposant l'organisation d'un référendum portant sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct autour de deux arguments essentiels. Selon le premier, il s'agit, avant tout, de favoriser le maintien des institutions en donnant aux futurs présidents une autorité et une légitimité suffisantes. Ainsi, et de façon habile, il évite de se présenter comme le destinataire de ce changement, lequel, et cela constitue le deuxième argument, lui permet de parachever l'idée d'une Constitution « *présidentielle*¹ » dont les conditions politiques de 1958 n'avaient pas permis l'émergence. La mise en cause des équilibres constitutionnels induite par cette réforme rassemblera d'ailleurs l'opposition de la plupart des partis politiques pour qui une telle désignation ne peut que présenter un véritable danger pour la démocratie. Le lieu de la légitimité démocratique doit rester le palais Bourbon et en aucun cas se déplacer à l'Élysée au bénéfice d'une seule et même personne. En d'autres termes, le césarisme démocratique² ne doit en aucune façon remplacer la démocratie représentative.

b – Les modalités de mise en place de la réforme

Pour procéder à la révision de la Constitution, le général de Gaulle a affiché son intention d'utiliser l'article 11 de la Constitution en invoquant essentiellement deux motifs. En premier lieu, cette disposition constitutionnelle donne la possibilité au chef de l'État de faire voter directement par le peuple, sur proposition du gouvernement ou sur proposition conjointe des deux assemblées, une loi relative aux pouvoirs publics. Et parmi ces derniers, le Président est un « *pouvoir public* ». Donc, un référendum visant à faire désigner ce pouvoir par le peuple est logiquement possible. En second lieu, le peuple a adopté par référendum la Constitution du 4 octobre 1958. Il est donc le plus à même de la modifier. Dans l'ensemble, l'argumentation est séduisante. Elle paraît même difficilement contestable. Or, elle

1. Il ne s'agit pas, pour lui, d'instaurer un régime présidentiel tel qu'il existe et fonctionne aux États-Unis, mais plutôt de donner au Président de la République une place essentielle au sein de l'ensemble des institutions.

2. Chacun à l'époque songe à l'élection au suffrage universel direct de Louis Napoléon Bonaparte en 1848 et à la restauration impériale qui suivra à la suite du coup d'État du 2 décembre 1851. Ainsi, l'élection présidentielle au suffrage universel direct est-elle directement présentée comme un prélude presque incontournable vers la confusion des pouvoirs au profit d'une autorité toute-puissante et non contrôlée ayant entraîné la chute de la République.

entraîne, en réalité, une véritable violation de la Constitution à peine quatre ans après sa naissance. En effet, la seule procédure valable pour réaliser une révision du texte fondamental est celle qui est organisée par l'article 89 de la Constitution et spécialement prévue dans un titre consacré à la révision. La différence entre les deux dispositions constitutionnelles est pourtant importante. La première, celle de l'article 11, permet l'organisation d'un référendum législatif ayant pour but l'adoption populaire d'une loi ordinaire. La seconde, celle de l'article 89, rend possible la tenue d'un référendum constituant ayant pour finalité l'approbation par le peuple d'une loi constitutionnelle.

Dans ces conditions comment comprendre la préférence présidentielle pour le recours au premier de ces articles plutôt qu'au second ? L'option est politique. En effet, la mise à l'écart de l'article 89 permet au général de Gaulle d'éviter l'opposition des parlementaires et particulièrement du Sénat. La procédure normale de révision implique que celle-ci soit d'abord votée en des termes identiques par les deux chambres, pour être ensuite soumise par le Président soit au peuple, soit au Parlement réuni en Congrès à Versailles. Il était donc plus facile d'utiliser l'article 11 lequel permet l'établissement d'un lien direct entre le Président et le peuple en faisant l'économie utile du « *sas parlementaire* ». Malgré cette violation caractérisée de la Constitution, malgré l'opposition politique, le Général, comme à son habitude, met en jeu directement son mandat en précisant qu'il démissionnera même si un « *oui* » faible est obtenu. Les résultats du référendum du 28 octobre 1962 vont lui donner raison puisqu'avec 62 % des suffrages exprimés en faveur de la révision, le peuple manifestera non seulement sa confiance au Président mais aussi sa volonté clairement affichée de participer directement à l'élection du chef de l'État.

c – Les réactions politiques et juridiques suscitées par la réforme

La modification de la Constitution par une loi ordinaire n'est pas restée sans réactions politique et juridique. Sur le plan politique, ces dernières ont sans doute été les plus vives. En effet, tout en sachant pertinemment que le général de Gaulle est à l'origine du projet de révision¹ mais ne pouvant l'atteindre directement, les députés déposent, le 2 octobre 1962, une motion de censure contre le gouvernement Pompidou. Il est vrai que celui-ci peut être présenté comme politiquement responsable dans la mesure où il a soumis au Président de la République l'amendement constitutionnel en question². Sur le fond, la mise en cause politique de l'équipe gouvernementale repose sur deux arguments assez proches. Le premier

1. Le texte de la motion de censure précise directement « *qu'en écartant le vote par les deux chambres le Président de la République viole la Constitution dont il est le gardien* ».

2. Le texte de la motion le mentionne expressément en « *considérant que le Président de la République n'a pu agir que sur la "proposition" du gouvernement* ».

visé la mise en cause de la démocratie laquelle implique « *le respect de la loi et, par-dessus tout, de la loi suprême qu'est la Constitution* ». Le second réactive le souvenir et la crainte de l'autoritarisme en soulignant que le chef de l'État a ouvert « *ainsi une brèche par laquelle un aventurier pourrait passer, un jour, pour renverser la République et supprimer les libertés* ». Cette réaction politique est remarquable car elle constitue la seule et unique illustration d'une motion de censure spontanée ayant abouti sous la V^e République¹. Toutefois, son efficacité est restée de courte durée dans la mesure où le général de Gaulle a pu la surmonter assez facilement en usant rapidement, en réponse, du droit de dissolution de l'Assemblée nationale², en remportant les élections législatives³ qui ont suivi et en rappelant Pompidou à la tête du gouvernement⁴.



Texte de la motion de censure déposée le 2/10/1962

L'Assemblée nationale,

Considérant que la démocratie suppose le respect de la loi et, par-dessus tout, de la loi suprême qu'est la Constitution ;

Considérant que, le peuple français étant souverain, la Constitution a précisément pour objet de définir la manière dont s'exerce sa souveraineté, soit par la voie des représentants du peuple, soit par le peuple lui-même ;

Considérant que la Constitution, dont le général de Gaulle est l'auteur et qu'il a fait approuver, en 1958, par le peuple français, prescrit formellement dans un titre spécial qu'une proposition de révision devra être :

1° Votée par les deux chambres du Parlement ;

2° Approuvée par un référendum, le peuple français ayant été éclairé par les débats parlementaires ;

Considérant qu'en écartant le vote par les deux chambres le Président de la République viole la Constitution dont il est le gardien ;

Considérant qu'il ouvre ainsi une brèche par laquelle un aventurier pourrait passer un jour, pour renverser la République et supprimer les libertés ;

1. Motion votée le 5 octobre 1962 par 280 députés sur le fondement de l'article 49 alinéa 2 de la Constitution. La majorité requise pour son adoption était alors de 241 voix. L'autre motion de censure ayant abouti a été provoquée par l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution par M. Barnier lequel avait décidé d'engager la responsabilité politique de son gouvernement sur le vote du budget. Déposée par des députés du Nouveau Front Populaire, elle a été votée le 4 décembre 2024 par des députés de gauche et du rassemblement national (331 au total) provoquant ainsi la démission du gouvernement.
2. Dissolution du 9 octobre 1962.
3. Élections organisées à la fin du mois de novembre 1962 qui voient le succès de l'UNR-UDT qui obtient 233 sièges soit 53 de plus qu'auparavant.
4. La démission du gouvernement, présentée par Pompidou le 6 octobre et initialement refusée par le chef de l'État, ne sera finalement acceptée que le 28 novembre au lendemain des élections législatives comme cela se fait habituellement dans la pratique institutionnelle.

Considérant que le Président de la République n'a pu agir que sur la « proposition » du Gouvernement;

Censure le Gouvernement conformément à l'article 49, alinéa 2, de la Constitution.

Sur le plan juridique, les réactions sont situées en amont et en aval de la réforme. Au préalable, le Conseil d'État, saisi pour avis, a, pour sa part, dénoncé le choix constitutionnel du recours à l'article 11¹. Ultérieurement, le Conseil constitutionnel, de son côté, saisi par le Président du Sénat, s'est déclaré incompétent pour contrôler une loi adoptée directement par le peuple. Il était sans doute plus facile pour la Haute juridiction administrative d'adopter une telle position même si celle-ci dénote une certaine audace vis-à-vis du pouvoir en place. Non seulement, elle se prononçait sur un projet de texte sans avoir à faire front à la voix du peuple, mais aussi elle se limitait à l'émission d'un avis simplement consultatif. En d'autres termes, le Conseil d'État était plus libre de formuler une opposition de principe dont l'appréciation finale restait entre les mains du pouvoir d'exécutif. Néanmoins, l'utilisation de l'article 11 de la Constitution a été ouvertement présentée comme une violation du texte fondamental lequel implique pour sa révision le recours à l'article 89. Le Conseil constitutionnel aurait pu reproduire ce raisonnement en concentrant son contrôle sur le plan formel. Il pouvait, en effet, considérer que la loi référendaire avait été adoptée par le peuple à la suite d'une procédure irrégulière. D'ailleurs, la lettre de saisine du Président du Sénat l'invitait particulièrement à suivre cette voie en avançant trois arguments : le Président de la République a présenté publiquement le projet avant même d'avoir reçu une quelconque proposition du gouvernement en ce sens ; l'article 11 ne pouvait être mis en œuvre que pour faire procéder à l'adoption d'une loi ordinaire ; seul l'article 89, contenu dans un titre consacré à la révision de la Constitution, pouvait être activé pour l'amender. En d'autres termes, la loi en question, malgré son vote par référendum, demeure une loi ordinaire portant révision de la Constitution. Il appartient donc au Conseil constitutionnel d'en réaliser le contrôle en vertu de la compétence qu'il tient de l'article 61 de la Constitution.

1. CE, Avis du 1^{er} octobre 1962.



Extraits de la lettre de saisine du Président du Sénat en 1962

Source : site du Conseil constitutionnel

En confirmation de la lettre que je vous ai adressée le samedi 3 novembre, j'ai l'honneur de vous faire connaître que, conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, je défère au Conseil Constitutionnel, avant sa promulgation, la loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel qui a été adoptée par le référendum du 28 octobre 1962.

[...] On ne saurait par ailleurs soutenir que, du fait qu'elle a été adoptée par la procédure du référendum, et non par celle des délibérations et des votes des Assemblées parlementaires, le Conseil Constitutionnel serait incompétent pour se prononcer sur la conformité de cette loi à la Constitution. Aucune disposition constitutionnelle ne pourrait en effet être invoquée à l'appui d'une telle opinion. La lecture attentive de la Constitution démontre au contraire que celle-ci a prévu l'examen par le Conseil Constitutionnel de textes adoptés par référendum.

[...] La compétence du Conseil Constitutionnel est de droit dans cette hypothèse. [...] L'exercice de la souveraineté nationale, que ce soit par les représentants du peuple ou par les électeurs, consultés par voie de référendum, n'est en effet légitime que dans le respect des règles et des procédures instituées par la Constitution. Admettre qu'il en puisse être autrement en cas de référendum conduirait nécessairement à admettre que les représentants du peuple ne sont également soumis à aucune règle constitutionnelle dans l'exercice de la souveraineté qui leur est déléguée. Ce serait donc ruiner, non seulement la base même du Droit, mais celle de toute stabilité des institutions.

Quant au fond du problème, la loi adoptée par référendum m'apparaît comme inconstitutionnelle à la fois en raison des conditions dans lesquelles le référendum a été décidé, de l'irrégularité intrinsèque de ce référendum, et du contenu du texte soumis à l'approbation du corps électoral. Le *Journal Officiel* du 3 octobre 1962 a sans doute rendu publique une lettre de M. le Premier ministre à M. le Président de la République, datée du 2 octobre 1962, et constituant la proposition du Gouvernement, formulée pendant une session parlementaire, sans laquelle, aux termes de l'article 11, M. le Président de la République n'est pas habilité à décider un référendum. Mais, dès le 20 septembre 1962, M. le Président de la République avait annoncé par un discours radio-télévisé sa décision de soumettre au peuple français, par voie de référendum, un projet tendant à confier au suffrage universel le soin d'élire ses successeurs. Prise à la date et dans les conditions où elle a été rendue publique, cette décision n'était pas conforme à la Constitution, car le Parlement n'était pas en session, et le Gouvernement n'avait fait aucune proposition à M. le Président de la République.

Intrinsèquement, le référendum du 28 octobre 1962 était irrégulier, car la seule procédure instituée par la Constitution pour sa propre révision est celle définie par l'article 89. Aux termes de cet article, un projet de révision ne peut être soumis à référendum qu'après avoir été voté en termes identiques par les deux Assemblées. Cette condition n'a pas été remplie en ce qui concerne le texte soumis au référendum du 28 octobre 1962.

D'autre part, l'article 11 de la Constitution ne permet pas de soumettre à référendum un projet de révision. Cela résulte directement de ce qu'il mentionne « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics », ce qui exclut les projets de loi constitutionnelle.

[...] L'article 61 me permet de la soumettre au Conseil Constitutionnel aux fins de vérification de sa conformité à la Constitution, et il donne compétence au Conseil pour procéder à cette vérification. C'est donc pour moi un devoir d'user du moyen qui m'est donné pour faire respecter le droit. N'est-ce pas d'ailleurs une des raisons d'être fondamentales du Conseil Constitutionnel que de protéger la minorité, en garantissant le respect de la Constitution, même à l'encontre d'un vote exprimé, à la demande de M. le Président de la République, par la majorité des électeurs, lorsque ceux-ci ont été consultés dans des conditions et sur des textes non conformes aux prescriptions expresses de la Constitution.

Toutefois, la juridiction constitutionnelle ne suivra pas ce raisonnement et concentrera sa décision sur la question de son incompétence. Elle répondra ainsi uniquement à la première partie de la lettre de saisine du Président du Sénat en formulant un déclinatoire de compétence à l'endroit des lois référendaires car elles constituent « *l'expression directe de la souveraineté nationale*¹ ». Le Conseil constitutionnel considère qu'il n'est qu'un organe régulateur de l'action des pouvoirs publics et qu'en vertu de « *l'esprit de la Constitution*² » il a en charge de contrôler les lois votées par les représentants du peuple mais non celles votées directement par le peuple lui-même. Comment apprécier cette solution ? Elle peut, avant tout, se comprendre sur le terrain de la légitimité. À l'époque, il est vrai que le Conseil constitutionnel est une jeune institution pour qui il était sans doute difficile de remettre en cause directement la volonté populaire. Appartient-il, en effet, à des juges nommés de censurer une loi exprimant directement la souveraineté nationale ? Question centrale que se sont posée les membres du Conseil constitutionnel et qui leur a permis, aussi, d'éviter un quelconque contrôle formel et matériel de la loi en question. En effet, une fois cette interrogation soulevée et solutionnée – les questions de compétences étant d'ordre public – il n'y avait plus lieu de juger. Sur le plan des conséquences, l'interprétation restrictive de sa fonction, par le Conseil constitutionnel, aurait pu être fatale et bien paradoxale puisqu'en refusant de contrôler une loi ordinaire procédant à la révision de la Constitution, ce dernier texte perd sa supériorité et donc sa caractéristique fondamentale. Qui plus est, la juridiction chargée de sa protection perd tout son intérêt et toute son utilité. Fort heureusement, l'évolution du Conseil constitutionnel démontrera par la suite que, s'il a été pensé comme le protecteur du pouvoir exécutif, il n'en est pas moins devenu au fil du temps celui qui a permis au Parlement d'étendre son domaine de compétence tout en s'érigeant en garant des droits et libertés fondamentaux des individus³.

1. CC, n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, JO du 7 novembre 1962, p. 10778.

2. CC, n° 62-20 DC, cons. 2, préc.

3. Voir p. 243 et s.



Décision du Conseil constitutionnel n° 62-20 DC du 6 novembre 1962

Le Conseil constitutionnel,

Saisi par le Président du Sénat, sur la base de l'article 61 2° alinéa, de la Constitution, du texte de la loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et adoptée par le Peuple dans le référendum du 28 octobre 1962, aux fins d'appréciation de la conformité de ce texte à la Constitution ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

1. Considérant que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution ainsi que par les dispositions de la loi organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel prise pour l'application du titre VII de celle-ci ; que le Conseil ne saurait donc être appelé à se prononcer sur d'autres cas que ceux qui sont limitativement prévus par ces textes ;
2. Considérant que, si l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent être soumises à son examen, sans préciser si cette compétence s'étend à l'ensemble des textes de caractère législatif, qu'ils aient été adoptés par le peuple à la suite d'un référendum ou qu'ils aient été votés par le Parlement, ou si, au contraire, elle est limitée seulement à cette dernière catégorie, il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ;
3. Considérant que cette interprétation résulte également des dispositions expresses de la Constitution et notamment de son article 60 qui détermine le rôle du Conseil constitutionnel en matière du référendum et de l'article 11 qui ne prévoit aucune formalité entre l'adoption d'un projet de loi par le peuple et sa promulgation par le Président de la République ;
4. Considérant, enfin, que cette même interprétation est encore expressément confirmée par les dispositions de l'article 17 de la loi organique susmentionnée du 7 novembre 1958 qui ne fait état que des « lois adoptées par le Parlement » ainsi que par celles de l'article 23 de ladite loi qui prévoit que « dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de la loi, le Président de la République peut promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux Chambres une nouvelle lecture » ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune des dispositions de la Constitution ni de la loi organique précitée prise en vue de son application ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la demande susvisée par laquelle le Président du Sénat lui a déferé aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution le projet de loi adopté par le Peuple français par voie de référendum le 28 octobre 1962 ;

Décide :

Article premier :

Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée du Président du Sénat.

Article 2 :

La présente décision sera publiée au *Journal Officiel* de la République française.

Finalement cet épisode constitutionnel de l'année 1962 ressemble à bien des égards à un procès délicat. Les opposants au général de Gaulle – comme des avocats chargés de la défense d'une personne indéfendable – ont soigneusement évité de contester le fond de la réforme car ils savaient les citoyens favorables à l'idée de désigner directement le chef de l'État. Ils ont donc accentué leur attaque sur des questions procédurales. Les juges de leur côté, plutôt que de rendre une décision impopulaire, ont préféré affirmer leur incompétence de principe. Il en résultera un changement profond dans le fonctionnement des institutions de la République. En effet, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct accompagnera l'apparition du présidentielisme majoritaire et permettra au chef de l'État de devenir celui qui détermine la politique de la Nation laquelle est conduite par le gouvernement. Ainsi, et à partir d'une violation de la Constitution¹, s'en suivra une pratique des institutions bien éloignée de la lettre du texte fondamental.

1. Une partie de la doctrine estime que la réponse favorable du peuple à la question posée (voulez-vous que le président de la République soit élu au suffrage universel direct ?) conduit à considérer que ce même peuple a également validé la procédure suivie et donc le recours à l'article 11 pour réformer la Constitution. Toutefois, si l'on retient un tel argument, que dire du référendum de 1969, organisé dans le cadre du même article, par lequel le peuple a refusé la réforme du Sénat et la régionalisation ? Le peuple a-t-il aussi sanctionné l'utilisation d'une mauvaise procédure de révision ? À ce sujet, v. D. de Béchillon, « *Pour en finir avec le (fantasme du) référendum constituant* », le Point du 12 février 2019 ; D. Mongoin, « *Pour en finir avec le (fantasme du) constitutionnalisme dogmatique* », <http://blog.juspoliticum.com/2019/02/15/pour-en-finir-avec-le-fantasme-du-constitutionnalisme-dogmatique-par-david-mongoin/>, 15 février 2019. Qu'il soit permis ici de renvoyer également à Éric Sales, « *Retour sur la controverse autour du recours à l'article 11 ou à l'article 89 pour réviser la Constitution* », Le blog du cercop, <https://montpelliercercop.blogspot.com/2022/04/retour-sur-la-controverse-autour-du.html>, 24 avril 2022. Récemment, une proposition de loi constitutionnelle visait à protéger la Constitution en limitant sa révision à la voie de l'article 89 et en indiquant que le référendum de l'article 11 ne peut porter que sur une loi organique ou ordinaire (V. Proposition de loi constitutionnelle n° 551 du 28 avril 2025, <https://www.senat.fr/leg/pp124-551.html> et l'exposé des motifs l'accompagnant, <https://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pp124-551-expose.html> ; le texte a été rejeté par le Sénat le 6 novembre 2025.)



La procédure de la révision constitutionnelle de 1962

Procédure normale : Article 89 de la Constitution	Procédure suivie : article 11 de la Constitution
<i>Procédure contournée par de Gaulle pour éviter le blocage des parlementaires.</i>	<i>Justifications apportées par de Gaulle : Le Président est un pouvoir public et le peuple, ayant adopté la Constitution, est le mieux placé pour la réviser.</i>
Initiative des parlementaires ou du gouvernement ↓ Pour l'adoption d'une loi constitutionnelle ↓ Vote du texte en termes identiques par les deux chambres → <i>S'il s'agit d'une proposition de loi, le Président la soumet au référendum ;</i> → <i>S'il s'agit d'un projet de loi, le Président a le choix entre le recours au Congrès réuni à Versailles et le référendum.</i>	Initiative des parlementaires ou du gouvernement ↓ Pour l'adoption d'une loi ordinaire portant notamment sur l'organisation des pouvoirs publics. ↓ Vote du texte par référendum
Référendum constituant	Réactions
Réactions politiques L'Assemblée nationale vote, le 5 octobre 1962, une motion de censure contre le gouvernement Pompidou. De Gaulle procède à la dissolution de l'Assemblée Nationale le 9 octobre 1962. A la fin du mois de novembre 1962 les gaullistes remportent les élections législatives et le Président renomme G. Pompidou à la tête du gouvernement.	Réactions juridiques Le Conseil d'Etat a dénoncé, dans un avis le recours à l'article 11 Le 28 octobre 1962, le peuple approuve la réforme par référendum Le 6 novembre 1962, le Conseil constitutionnel se déclare incompétent pour contrôler directement une loi adoptée par le souverain