

Objectif Fonction Publique

les mémentos

2026/2027

LE DROIT PUBLIC EN 20 LEÇONS

11^e édition



Toutes les connaissances



Points essentiels à retenir



Enjeux et débats actuels



200 définitions essentielles

Philippe-Jean Quillien
Vincent Tchen



Leçon 1

Les notions constitutionnelles fondamentales¹

1. Leçon rédigée par Philippe-Jean QUILLIEN.

Dans les démocraties occidentales, l'État représente la forme essentielle d'un pouvoir politique dont le statut est défini dans une Constitution et dont la source réside dans le peuple.

I. La Constitution

Il est d'usage de distinguer une **définition formelle et matérielle** de la Constitution. Du point de vue formel, elle se définit comme un ensemble de règles élaborées selon une procédure spéciale et dotées d'une puissance renforcée. Du point de vue matériel, elle consiste traditionnellement dans l'ensemble des règles ayant pour objet l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics étatiques.

Ces deux notions ne coïncident pas nécessairement. Ainsi les pays à Constitution principalement coutumière comme le Royaume-Uni ne possèdent une Constitution qu'au sens matériel. Et une Constitution formelle peut inclure des dispositions sans rapport avec l'établissement, l'exercice et la transmission du pouvoir étatique. Par exemple, la loi constitutionnelle du 10 août 1926 porte création d'un organisme purement financier, la Caisse autonome d'amortissement. Au cours des dernières années, de nombreux États ont inscrit dans leurs Constitutions la «règle d'or» de l'équilibre des comptes publics afin de renforcer leur crédibilité budgétaire et de protéger les générations futures de la dette (en France, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques voté en termes identiques par les deux assemblées le 13 juillet 2011 est enterré).

En ce qui concerne la **France actuelle**, force est d'utiliser le mot dans ses deux acceptations. En effet, la Constitution du 4 octobre 1958 (sens formel) est complétée par d'autres textes, notamment les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires, l'ensemble de ces règles formant la Constitution de la France (sens matériel).

De nombreuses Constitutions formelles comportent des dispositions considérées comme essentielles, bien qu'elles ne concernent pas «l'ordre des diverses magistratures d'un État» (Aristote). Il s'agit notamment de dispositions relatives à l'organisation territoriale ou aux **droits fondamentaux**. Composant ce que le doyen Hauriou appelait en 1929 la Constitution sociale (par opposition à la Constitution politique), les seconds peuvent être consacrés dans une déclaration placée en tête de la Constitution (par ex. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen adoptée le 26 août 1789 et reprise par la Constitution du 3 septembre 1791), dans le préambule de celle-ci (Constitution du 27 octobre 1946 par ex.) ou dans son corps (par ex. chapitre I de la Loi fondamentale allemande).

Pouvoir suprême de l'État, le **pouvoir constituant** consiste à élaborer une nouvelle Constitution (pouvoir constituant original) ou à modifier une Constitution existante (pouvoir constituant dérivé).

A. L'élaboration des Constitutions

1. Constitution coutumière ou écrite

Il existe deux grands procédés d'élaboration des Constitutions. Dans le **mode de formation coutumier**, les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics résultent de pratiques dont la répétition engendre un sentiment d'obligation. Sous l'Ancien Régime, la France possédait ainsi une Constitution coutumière couronnée par les « Lois fondamentales du Royaume ». Dans le monde contemporain, quelques pays seulement, le Royaume-Uni notamment, ont encore une Constitution principalement coutumière, même s'il existe aussi quelques textes, de la *Magna Carta* (Grande Charte) de 1215 au *House of Lords Act* de 1999 (quasi-suppression de la pairie héréditaire à la Chambre des Lords).

Inauguré par les États-Unis en 1787 (avec une Constitution 27 fois révisée et toujours en vigueur), le **système des Constitutions écrites** s'est imposé dans presque tous les pays. D'inspiration libérale, le mouvement de rédaction des Constitutions, appelé constitutionnalisme, avait pour objet de limiter l'absolutisme du pouvoir (notamment monarchique) afin de garantir les droits des citoyens. En s'attachant aujourd'hui à promouvoir la supériorité juridique effective de la Constitution, le constitutionnalisme vise à empêcher une dictature de la majorité politique et à protéger l'État de droit.

La première Constitution écrite de la **France** est celle du 3 septembre 1791 qui instaure une monarchie limitée. Mais notre pays connaît ensuite une « valse » des Constitutions. Entre 1791 et 1958, 16 textes constitutionnels ont mis en place trois monarchies, deux empires et cinq républiques, des régimes de séparation (stricte ou souple) ou de confusion des pouvoirs, des dictatures, des oligarchies et des démocraties. La France a constitué un véritable laboratoire constitutionnel.

2. Procédure autoritaire ou démocratique

Les procédures d'élaboration d'une Constitution écrite sont diverses, **autoritaires** aussi bien que démocratiques. La Constitution peut ainsi être octroyée par un monarque, telle la Charte que Louis XVIII accorde en 1814 à ses « sujets », ou négociée avec lui comme la Charte de 1830.

Dans la **tradition républicaine française**, la Constitution est élaborée par une assemblée exerçant le pouvoir législatif, puis adoptée par elle (lois constitutionnelles de 1875 par ex.) ou par le peuple dans le cadre d'un référendum (par ex. Constitution du 27 octobre 1946). En 1958, la France opte pour un mode d'élaboration d'apparence bonapartiste (voir Zoom).

B. La révision des Constitutions

1. Constitution souple ou rigide

Le problème de la révision concerne les pays à Constitution écrite. En principe, la loi fondamentale fixe les règles relatives à sa modification. Une Constitution est **rigide** lorsqu'elle impose une procédure spéciale et renforcée en vue de sa révision. Elle est **souple** quand elle peut être modifiée dans les mêmes conditions qu'une loi ordinaire. L'absence de procédure prévue, comme dans les Chartes de 1814 et 1830, signifie l'existence d'une Constitution souple.

En **France**, toutes les Constitutions républicaines ont été rigides, même si cette rigidité s'est atténuée au fil du temps. En effet, plus une Constitution est rigide, comme celle du 3 septembre 1791 (selon le titre VII, l'Assemblée de révision ne peut être élue que si trois législatures consécutives, de deux années chacune, ont formulé un vœu uniforme), plus elle freine voire empêche les évolutions nécessaires, plus elle appelle finalement les révoltes et les coups d'État. Il n'existe toutefois aucune automatité. Ainsi la rigidité de la Constitution américaine n'a nullement empêché sa longévité. En France, la procédure de révision est organisée par l'article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 (voir Zoom).

2. La coutume constitutionnelle

Dans un **pays à Constitution coutumière**, une coutume nouvelle peut par définition modifier une coutume ancienne. C'est ainsi que les institutions britanniques ont pu évoluer dans la stabilité depuis 1688.

En ce qui concerne les **pays à Constitution écrite** (rigide notamment), le rôle de la coutume constitutionnelle divise les juristes. Beaucoup admettent finalement qu'elle peut préciser une disposition constitutionnelle (coutume interprétative), voire compléter la Constitution en cas de lacune (coutume suppléative). En revanche, ils rejettent la coutume abrogative qui aurait pour objet de modifier ou de contredire le texte constitutionnel : la Constitution se définit comme « une loi possédant une puissance renforcée », donc « la coutume ne possède pas la force supérieure qui caractérise le droit constitutionnel » (Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, 1920-1922).

Force est pourtant de reconnaître avec René Capitant « l'étrange faiblesse des textes en matière constitutionnelle, la force d'évasion de la vie politique hors des formules où l'on a tenté de l'enserrer, le divorce presque constant qui en résulte entre l'apparence juridique et la réalité politique, en un mot l'importance de la coutume constitutionnelle, à côté, et souvent à l'encontre des Constitutions écrites » (*La Coutume constitutionnelle*, 1929). Dans l'évolution des régimes politiques, cette coutume joue souvent un rôle plus important que les révisions formelles. Sous les III^e et IV^e Républiques, elle a créé des mécanismes de délégation du pouvoir législatif (malgré l'interdiction expresse de l'article 13 de la Constitution de 1946). Sous la V^e, elle a établi la détermination de la politique de la nation par le président

de la République comme le recours au référendum de l'article 11 C, concurremment avec l'article 89 C, pour réviser la Constitution (voir Zoom).

Enfin, la **disparition** d'une Constitution résulte soit d'un acte juridique contraire, c'est-à-dire d'une manifestation de volonté abrogeant la Constitution (loi constitutionnelle du 3 juin 1958 par ex.), soit d'un « fait juridique contraire » tel qu'un coup d'État ou une révolution consécutive à un soulèvement populaire (1830, 1848, 1851...).

II. L'État

Inventé en Europe puis diffusé sur tout le globe, l'**État** peut se définir comme une personne morale de droit public exerçant une puissance souveraine sur une population dans le cadre d'un territoire délimité par des frontières. Ce qui le distingue des autres groupements humains, c'est l'institutionnalisation du pouvoir et la souveraineté de la puissance. L'État ne procède d'aucune autre autorité et se distingue ainsi des organisations internationales dont les compétences résultent des transferts consentis par les États membres (voir Leçon 20). En droit du moins, il ne peut être subordonné à aucune autorité extérieure. Doté d'un pouvoir juridique originaire et suprême, il décide de son organisation en se dotant d'une Constitution.

A. Les formes juridiques de l'État

1. L'État unitaire

Forme la plus répandue, l'**État unitaire ou simple** comporte un seul ordre constitutionnel et politique : il détient et exerce en principe l'ensemble des compétences régaliennes (législation, défense, diplomatie, justice, monnaie...).

En cas de **centralisation**, il constitue même la seule personne morale de droit public compétente sur son territoire : toutes les décisions politiques mais aussi administratives sont prises au nom de l'État (voir Leçon 6).

En général, l'État unitaire recourt à la **décentralisation** administrative, comme c'est le cas en France (voir Leçon 7).

Dans les **États régionaux**, la décentralisation est politique : l'État partage le pouvoir législatif avec les collectivités supérieures comme les communautés autonomes en Espagne et les régions en Italie. Mais, contrairement aux États fédérés, ces collectivités ne disposent pas du pouvoir constituant.

Toutefois, le développement des autonomies locales rend moins nette la frontière entre l'État unitaire décentralisé, l'État régional et l'État fédéral.

2. L'État composé

L'**État composé** consiste en une association d'États. Sa forme contemporaine est essentiellement celle de l'**État fédéral**. Pour concilier l'unité et la diversité, deux ordres constitutionnels se superposent, celui des différents États fédérés et celui du super-État fédéral qui seul est sujet de droit international.

Deux lois du fédéralisme sont traditionnellement distinguées. En vertu de la **loi de participation** ou de collaboration, les États fédérés participent par leurs représentants à l'élaboration et à la révision de la Constitution fédérale, à la formation des institutions fédérales ainsi qu'à l'élaboration de leurs décisions, c'est-à-dire à la définition de la volonté fédérale. Le plus souvent, la participation à l'élaboration de la législation fédérale se fait grâce au bicamérisme ou bicaméralisme, une chambre représentant le peuple (par ex. Chambre des représentants américaine et *Bundestag* allemand) et l'autre les États fédérés (Sénat américain et *Bundesrat* par ex.).

En vertu de la **loi d'autonomie**, les collectivités associées constituent des États et possèdent leurs Constitutions, leurs Parlements, leurs Gouvernements, leurs législations, leurs systèmes juridictionnels et administratifs. La Constitution fédérale leur garantit une compétence de principe ou du moins des compétences étendues, la compétence fédérale ne s'appliquant normalement qu'à la gestion des affaires d'intérêt commun : relations internationales, défense nationale, monnaie... Une juridiction constitutionnelle (Cour suprême américaine et Cour constitutionnelle fédérale allemande par ex.) garantit cette répartition des compétences.

L'**équilibre** entre les deux lois du fédéralisme se montre souvent difficile à établir. Même si quelques États sont travaillés par le séparatisme (Belgique et Canada par ex.), la tendance générale est à la centralisation comme aux États-Unis.

Un État fédéral se forme soit par démembrement d'un État unitaire, comme la Belgique en 1993, soit par agrégation libre ou forcée de plusieurs États unitaires, comme les États-Unis d'Amérique en 1787 et l'Allemagne en 1871. Dans le second cas, la **confédération** peut constituer une étape : elle consiste en une association d'États conservant leur souveraineté internationale, coopérant pour des activités définies par un traité (économie, défense, etc.) et prenant leurs décisions à l'unanimité. Malgré son nom, la Confédération helvétique constitue depuis 1848 une fédération.

B. Les fonctions juridiques de l'État

Dans *L'Esprit des lois* (1748), Montesquieu définit trois fonctions juridiques : l'élaboration de la loi (la « puissance législative »), son application (la « puissance exécutive ») et le règlement des litiges provoqués par cette application (la « puissance de juger »). Mais ces fonctions peuvent être distribuées de façon fort différente selon les États.

1. Les régimes de confusion des pouvoirs

Dans un régime de confusion des pouvoirs, les fonctions législative et exécutive sont exercées par le même organe qui peut être un homme ou une assemblée.

D'inspiration rousseauïste, notre première Constitution républicaine (24 juin 1793) – demeurée inappliquée – donne tous les pouvoirs au Corps législatif, auquel le Conseil exécutif est étroitement subordonné. C'est un **régime conventionnel ou régime d'assemblée**. Cette seconde expression désigne également une dérive du régime parlementaire caractérisée par la subordination du Gouvernement au

Parlement, en raison notamment de l'absence de majorité parlementaire stable (par ex. III^e et IV^e Républiques).

2. Les régimes de séparation des pouvoirs

On distingue traditionnellement les régimes présidentiel et parlementaire qui sont respectivement illustrés par les États-Unis et le Royaume-Uni. Le **régime parlementaire**, qui est le plus répandu en Europe, est un régime de séparation souple des pouvoirs : sous l'arbitrage du chef de l'État, le Gouvernement et le Parlement collaborent et possèdent un droit de récusation réciproque. Cela signifie d'abord qu'aucun organe n'exerce seul sa fonction maîtresse : le Gouvernement collabore à l'élaboration de la loi (par ex. initiative législative), tandis que le Parlement – participe à l'exécution des lois (autorisation de ratifier les traités par ex.). Cela signifie ensuite que le Parlement peut mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement qui, de son côté, peut décider la dissolution du Parlement (même si la décision relève formellement du chef de l'État).

Les éléments du régime parlementaire se mettent en place au Royaume-Uni à partir du XVIII^e siècle et en France après la Restauration. Dans un premier temps, le roi conserve des pouvoirs personnels, si bien que le Gouvernement est également responsable devant lui. C'est pourquoi ce type de régime parlementaire est appelé **dualiste** ou, en référence à la monarchie de Juillet, orléaniste. Puis l'affirmation du suffrage universel comme source du pouvoir conduit à l'effacement du chef de l'État et à une responsabilité politique exclusive du Gouvernement devant le Parlement dans le cadre d'un régime parlementaire **moniste**.

Le système des partis exerce une influence décisive sur le fonctionnement des régimes parlementaires. S'il permet de dégager des urnes des majorités stables, qu'il soit bipartisan ou producteur de coalitions solides comme au Royaume-Uni ou en Allemagne (les questions des «migrants» ou de la dette en Allemagne et celle du Brexit au Royaume-Uni ont toutefois malmené les majorités parlementaires dans ces deux pays, comme l'illustrent la chute de la coalition «feu tricolore» du chancelier Scholz en décembre 2024 et son laborieux remplacement par la «coalition noire-rouge» du chancelier Merz en mai 2025), il donne naissance au **parlementarisme majoritaire** et au gouvernement de législature. En l'absence de majorité cohérente au Parlement, le régime risque de sombrer dans l'instabilité gouvernementale comme sous la IV^e République française.

Inauguré en 1919 par la Constitution de Weimar, le **parlementarisme rationalisé** consiste à constitutionnaliser des règles traditionnellement déterminées par les assemblées parlementaires, notamment celles relatives à la responsabilité gouvernementale, en vue de renforcer le Gouvernement et de favoriser sa stabilité. En France, ces techniques se retrouvent par exemple dans l'article 49 C (voir Leçon 4).

Dans un **régime présidentiel**, la modération du pouvoir doit au contraire résulter de la séparation stricte des pouvoirs qui font «poids et contrepoids». En vertu du principe de séparation fonctionnelle, qui souffre certes des exceptions, le président élu exerce l'ensemble des attributions exécutives, tandis qu'une ou deux chambres

(Assemblée nationale de la Constitution du 4 novembre 1848 ou Congrès américain composé de la Chambre des représentants et du Sénat) font la loi et votent le budget. La séparation est également organique : le président ne peut dissoudre les assemblées qui, elles, ne peuvent mettre en jeu sa responsabilité politique. Faute de pouvoir se révoquer, les pouvoirs exécutif et législatif sont condamnés à s'entendre, comme ils le font aux États-Unis, ou à faire un coup d'État, comme Louis-Napoléon Bonaparte le 2 décembre 1851.

Les cinq principes définis par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 faisaient le choix d'un régime parlementaire (voir Zoom). En raison des prérogatives importantes attribuées au président de la République par la **Constitution du 4 octobre 1958**, la doctrine a d'abord qualifié le régime de parlementarisme dualiste ou orléaniste. La révision du 6 novembre 1962 la plonge dans la perplexité. Le nouveau régime serait « semi-parlementaire » ou « semi-présidentiel » (Maurice Duverger), « présidentialiste » (Jean Gicquel), « mixte » (Pierre avril), « parlementaire à direction présidentielle » (Guy Carcassonne)... C'est en effet un régime où le pouvoir exécutif appartient à un président de la République élu au suffrage universel direct – comme dans un régime présidentiel – et à un Gouvernement responsable devant le Parlement – comme dans un régime parlementaire. En cas de coïncidence entre les majorités présidentielle et parlementaire, il se produit une concentration du pouvoir au profit du chef de l'État. Mais les cohabitations sont venues rappeler que la Constitution de 1958 – « la plus pérenne de notre histoire », comme le rappelle Emmanuel Macron en célébrant au Conseil constitutionnel, le 4 octobre 2023, le 65^e anniversaire de la Cinquième République – est porteuse d'au moins deux régimes distincts (voir Leçon 2).

III. La souveraineté

La **souveraineté** désigne le pouvoir suprême reconnu à l'État, mais aussi le principe fondant ou légitimant cette suprématie. À cet égard, deux doctrines se sont longtemps opposées. Dans la conception de la souveraineté **ationale**, la souveraineté est confiée à la Nation qui est un être collectif distinct des individus : le vote est une fonction et le suffrage peut être restreint. Dans celle de la souveraineté **populaire**, elle est attribuée à tous les individus composant le peuple : le vote est un droit et le suffrage doit être universel.

Comme celle de 1946, la **Constitution de 1958** combine curieusement les deux doctrines. L'article 3 al. 1 C dispose en effet que « la souveraineté nationale appartient au peuple ». Cet alinéa précise que le peuple « l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » dans des conditions qui, depuis 1964, sont précisées dans le code électoral. Malgré la possibilité du référendum constituant ou législatif (art. 89 et 11 C), la France est en réalité une démocratie essentiellement représentative.

A. Les conditions du suffrage

1. Le régime de l'électorat

Selon l'article 3 al. 3 C, le suffrage « est toujours **universel**, égal et secret ». Définitivement consacré en 1848 (décret du 5 mars puis Constitution du 4 novembre), le suffrage universel s'oppose au suffrage restreint, tel le suffrage censitaire qui réserve le droit de voter aux possesseurs d'un certain niveau de revenu ou de fortune. Toutefois, l'universalisation du suffrage n'est jamais entière.

Depuis la reconnaissance de l'électorat des femmes par une ordonnance du 21 avril 1944 puis la Constitution de 1946, les **principales conditions** de l'électorat sont la nationalité, l'âge et la dignité morale. « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques » (art. 3 al. 4 C). Depuis la loi du 5 juillet 1974, la majorité électorale est fixée à 18 ans accomplis. Par ailleurs, dans la tradition républicaine française, la citoyenneté est liée à la nationalité. Toutefois, la loi organique du 25 mai 1998 mettant en œuvre l'article 88-3 C permet aux ressortissants étrangers de l'Union européenne domiciliés ou résidant en France d'être électeurs dans le cadre des élections municipales, comme ils le peuvent depuis 1994 pour les élections européennes.

Dans tous les cas, l'électorat suppose l'inscription sur une liste électorale qui, depuis la loi du 10 novembre 1997, se fait normalement d'office pour les nationaux à leur majorité. En revanche, le vote demeure en principe facultatif.

La **loi du 21 février 2014** institue le décompte à part des votes blancs, mais ils ne sont pas pris en compte pour la détermination des suffrages exprimés.

La **réforme du 1^{er} août 2016** modernise les règles d'établissement des listes électorales en vue de permettre à tout électeur de s'inscrire jusqu'au 6^e vendredi précédent le scrutin. Elle crée un répertoire électoral unique (REU) tenu par l'INSEE et alimenté par les décisions d'inscription et de radiation des maires (sous le contrôle d'une commission communale), dont sont extraites les listes électorales de chaque commune.

Toujours d'après l'article 3 al. 3 C, le suffrage peut être « **direct ou indirect** ». Dans le premier cas, les électeurs choisissent eux-mêmes les personnes qui occuperont les mandats ou les fonctions à pourvoir (élection présidentielle par ex.). Dans le second, ce choix revient aux représentants qu'ils ont élus (par ex. « grands électeurs » pour les élections sénatoriales).

2. Le régime de l'éligibilité

Pour être candidat à une élection politique, il faut être électeur. Le code électoral impose également **trois conditions générales** sanctionnées par une inéligibilité absolue. D'abord, l'éligibilité est réservée aux nationaux. Cependant, le ressortissant d'un autre État de l'Union européenne est éligible comme représentant au Parlement européen ou comme conseiller municipal (mais non comme maire, adjoint au maire

ou « grand électeur » sénatorial). Ensuite, l'âge d'éligibilité dépend de l'élection : 18 ans pour les élections locales, législatives et présidentielles ; 24 ans pour les élections sénatoriales (30 ans avant 2011 et 35 ans avant 2003). Enfin, l'individu que le juge a interdit de droits civiques ne peut être candidat à aucune élection.

De plus, la législation définit des **conditions particulières** aux différentes élections et sanctionnées par une inéligibilité relative. Ainsi, lors des élections parlementaires ou locales, certains hauts fonctionnaires de l'État (préfets, sous-préfets, magistrats...) ne peuvent être élus sur le territoire où ils exercent leurs fonctions.

L'inéligibilité ne doit pas être confondue avec l'**incompatibilité** qui n'interdit pas de se présenter et d'être régulièrement élu. Mais, en cas d'élection, la loi impose un délai d'option pour renoncer soit aux mandats, fonctions ou activités incompatibles, soit au nouveau mandat. Elle peut aussi décider du sens de la régularisation (par ex. tout parlementaire élu dans une nouvelle assemblée cesse d'appartenir à l'assemblée précédente). Depuis les lois organique et ordinaire du 30 décembre 1985 renforcées par celles du 5 avril 2000, le législateur a institué des incompatibilités en vue de limiter le cumul des mandats électoraux (voir Leçon 4). La loi organique du 14 février 2014 interdit depuis 2017 le cumul d'un mandat parlementaire avec toute fonction exécutive locale.

La loi du 6 juin 2000 rendue possible par la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 (art. 3 al. 5 et 4 al. 2 C) puis renforcée par la loi du 31 janvier 2007 favorise l'**égal accès des hommes et des femmes** aux mandats électoraux et fonctions électives. Pour les élections municipales, régionales et européennes, ainsi que pour les élections sénatoriales dans les départements élisant trois sénateurs ou plus, les listes doivent alterner des candidats de chaque sexe. Sinon les listes sont irrecevables. Quant à la loi du 17 mai 2013, elle instaure un mode de scrutin départemental inédit, le scrutin majoritaire binominal à deux tours, les deux candidats de sexe différent figurant par ordre alphabétique sur un seul bulletin de vote et étant pourvus d'un remplaçant de même sexe.

Pour favoriser la **parité** des candidatures aux élections législatives, qui sont uninominales, un système de pénalisation financière des partis politiques qui la méconnaissent est institué en 2000, renforcé en 2007 sans grand succès (voir Leçon 4) et de nouveau durci par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

B. L'exercice du suffrage

1. Deux modes de scrutin opposés

Traditionnellement, le mode de **scrutin majoritaire** s'oppose à la représentation proportionnelle. En France, il concerne les élections sénatoriales dans les départements élisant un ou deux sénateurs, ainsi que les élections départementales, législatives et présidentielles. Depuis le renouvellement général des conseils municipaux en mars 2026, il ne s'applique plus aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants (loi du 21 mai 2025). Pour être élus au 1^{er} tour, le/

les candidats doivent obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés représentant, sauf pour l'élection présidentielle, le quart des électeurs inscrits. En cas de ballottage, un 2^e tour est organisé, auquel ne peuvent en principe se maintenir que certains candidats (obtention d'un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des inscrits par ex.). Le/les candidats arrivés en tête obtiennent alors le/les sièges. Ce mode de scrutin est habituellement loué pour son efficacité ou critiqué pour son manque de représentativité.

La représentation proportionnelle est un scrutin de liste à un tour présentant des vertus et des vices exactement opposés. Elle consiste à répartir les sièges entre les différentes listes au prorata des suffrages exprimés qu'elles ont obtenus, sans panachage ni vote préférentiel. Elle concerne les représentants français au Parlement européen ainsi que les départements élisant trois sénateurs ou plus. Entre 1985 et 1999, elle s'est aussi appliquée aux conseils régionaux dans lesquels elle ne permettait pas l'émergence de majorités cohérentes et durables.

2. Les modes de scrutin mixtes

Le mode de scrutin mixte inauguré par la loi du 19 novembre 1982 pour les **communes de 3 500 habitants et plus** combine majorité et proportionnalité. Après avoir été appliqué aux communes de 1 000 habitants et plus par la loi du 17 mai 2013, il est étendu à l'ensemble des communes par la loi du 21 mai 2025. À l'issue du 1^{er} ou du 2^e tour, on commence par attribuer la moitié des sièges à la liste ayant obtenu la majorité absolue ou relative. Puis on répartit la seconde moitié à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (y compris la liste majoritaire). Ce mode de scrutin permet donc à la fois de dégager une majorité municipale, grâce à la prime majoritaire, et de représenter la pluralité des listes. C'est pourquoi la loi du 19 janvier 1999 réformée par celle du 11 avril 2003 instaure un mode de scrutin mixte pour les **élections régionales** (la prime majoritaire correspondant au quart des sièges).

Pour en savoir plus

- Jean-Jacques URVOAS, *Antimanuel de droit constitutionnel*, Odile Jacob, 2025, 176 pages.
- www.vie-publique.fr : sur ce site gouvernemental, voir *Les Fiches* consacrées à *Citoyenneté* et *Institutions de la République* (abonnement gratuit à *La lettre de Vie-publique.fr*).

La Constitution du 4 octobre 1958

1. La naissance de la Constitution

Impuissante à régler la question algérienne, la classe politique de la IV^e République fait appel au général de Gaulle qui est investi comme président du conseil par l'Assemblée nationale (329 voix contre 224). La **loi constitutionnelle du 3 juin 1958** charge le « Gouvernement investi le 1^{er} juin 1958 » d'établir un projet de Constitution. Afin d'éviter tout rapprochement avec le blanc-seing donné au maréchal Pétain par la loi du 10 juillet 1940, elle fixe des conditions de fond et de forme pour l'élaboration de la nouvelle Constitution.

La future Constitution doit respecter **cinq principes** : le suffrage universel comme seule source, directe ou indirecte, du pouvoir législatif et exécutif ; séparation effective des pouvoirs exécutif et législatif ; responsabilité du Gouvernement devant le Parlement ; indépendance de l'autorité judiciaire ; association de la République avec les peuples d'outre-mer.

Dérogeant à la procédure de révision prévue par la Constitution de 1946 (art. 90), la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 définit une **procédure d'élaboration**. Pour établir le projet, le Gouvernement recueille l'avis d'un Comité consultatif constitutionnel (CCC) qui, composé de 16 députés et de 10 sénateurs désignés par les commissions des lois des deux assemblées, ainsi que de 13 personnalités nommées par le Gouvernement, a vocation à donner un avis de nature politique. L'avant-projet de Constitution doit ensuite être soumis pour avis au Conseil d'État qui est le conseiller juridique du Gouvernement. Puis le projet arrêté en conseil des ministres est soumis au référendum. Enfin, la loi constitutionnelle est promulguée par le chef de l'État dans les huit jours de son adoption.

L'avant-projet résulte d'une navette entre un groupe d'experts présidé par Michel Debré, ministre de la justice, et un comité interministériel présidé par le général de Gaulle qui comprend notamment les quatre ministres d'État représentant les grands partis (à l'exception du parti communiste). Si le général de Gaulle s'attache surtout à faire du président de la République le « garant du destin de la France », Michel Debré et les ministres d'État travaillent à rénover et à rationaliser le régime parlementaire.

Au mois d'août, l'avant-projet reçoit l'aval du CCC présidé par Paul Reynaud puis du Conseil d'État qui émettent quelques réserves et propositions. Après des retouches, le **projet de Constitution** est arrêté en conseil des ministres et, le 28 septembre, approuvé par référendum (15,06 % d'abstentions, 79,25 % de « oui »). Le 4 octobre, le président de la République René Coty promulgue la nouvelle Constitution.

2. La procédure normale de révision

Le titre XVI de la Constitution du 4 octobre 1958 intitulé « De la révision » comprend un article unique, l'**article 89**. Toutefois, la coutume constitutionnelle permet également la mise en œuvre de l'article 11 C. Enfin, l'article 85 C, utilisé le 4 juin 1960 et aujourd'hui

abrogé, instituait une procédure de révision dérogatoire pour les dispositions relatives au fonctionnement institutionnel de la Communauté (franco-africaine).

La procédure prévue par l'article 89 C comprend **trois phases principales**. L'initiative appartient soit au président de la République sur proposition du Premier ministre (projet de révision), soit aux députés et aux sénateurs (proposition de révision). Ensuite, l'Assemblée nationale et le Sénat doivent, à la majorité des suffrages exprimés, voter le texte en termes identiques. Les deux assemblées sont donc sur un pied d'égalité, ce qui n'est pas le cas dans la procédure législative ordinaire.

En ce qui concerne la **troisième phase de ratification**, le président de la République possède un pouvoir de blocage important, même en période de cohabitation (par ex. blocage par J. Chirac, en 2000, de la révision relative au Conseil supérieur de la magistrature). En principe, il appartient aux électeurs d'approuver définitivement la révision par voie de référendum. Toutefois, s'il s'agit d'un projet de révision, le président peut décider de recourir à la procédure plus légère du Congrès. Dans cette hypothèse à l'origine destinée aux réformes techniques, les députés et les sénateurs réunis à Versailles doivent approuver le projet à la majorité renforcée des trois cinquièmes. Le président de la République a alors 15 jours pour promulguer la loi constitutionnelle.

Par ailleurs, la Constitution impose des **limites** au pouvoir constituant. Il est d'une part impossible d'opérer une révision constitutionnelle pendant trois périodes : suppléance de la présidence de la République (art. 7 al. 11 C), atteinte à l'intégrité du territoire (art. 89 al. 4 C), application de l'article 16 C (Cons. Const., 2 septembre 1992, Traité de Maastricht II). Il est d'autre part interdit de modifier « la forme républicaine du Gouvernement » (art. 89 al. 5 C).

3. La procédure exceptionnelle de révision

En 1962, le général de Gaulle souhaite réviser les articles 6 et 7 C pour instituer l'élection au suffrage universel direct du président de la République. Or la majorité des parlementaires est hostile à cette réforme dénoncée comme « bonapartiste ». Toute mise en œuvre de l'article 89 C étant donc vouée à l'échec, le président de la République décide d'organiser un référendum sur la base de l'**article 11 C**, c'est-à-dire de s'adresser directement aux électeurs pour court-circuiter le Parlement (voir Leçon 2).

Cette décision a fait l'objet de **controverses**. Pour la majorité des juristes et le Conseil d'État (maintenant sa position initiale : CE ass., 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres), l'existence d'une procédure spécifique définie par l'article 89 C, et faisant d'ailleurs appel au référendum, excluait la mise en œuvre de toute autre procédure. Le général de Gaulle faisait valoir que le mode d'élection du président de la République relevait de « l'organisation des pouvoirs publics » qui constitue une des trois matières sur lesquelles peut porter un projet de loi référendaire. Par leur vote du 28 octobre 1962, les électeurs ont tranché la querelle (62,2 % de « oui »). Comme le reconnaît en 1988 un ancien adversaire, le président Mitterrand (et ensuite F. Hollande comme E. Macron), l'usage de l'article 11 C « établi et approuvé par le peuple » peut désormais être considéré comme une des voies de révision, concurremment avec l'article 89 C.

4. Les révisions depuis 1958

L'**article 89 C** a permis 23 révisions qui ont toutes été déclenchées par le président et, sauf pour le quinquennat, entérinées par le Congrès. 20 d'entre elles sont intervenues depuis 1992, dont 6 provoquées par le droit communautaire ou international (notamment par la ratification des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Lisbonne). Si certaines réformes sont d'importance secondaire (celle de 2003 sur le mandat d'arrêt européen par ex.), d'autres se montrent fondamentales, comme l'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel (voir Leçon 5), l'établissement du quinquennat (voir Leçon 2) et les modifications exigées par les progrès de la construction européenne (voir Leçon 20). Cinquante ans après la fondation du régime, la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République du 23 juillet 2008, adoptée de justesse (539 voix pour une majorité requise de 538 voix), propose pour la première fois une réforme d'ensemble : 47 articles sont créés ou modifiés, ce qui représente près de la moitié du texte constitutionnel. Elle vise principalement à rénover le mode d'exercice du pouvoir exécutif, à renforcer le rôle du Parlement et à garantir aux citoyens des droits nouveaux.

En ce qui concerne le référendum de l'**article 11 C**, son unique usage victorieux en 1962 a donné naissance au régime présidentieliste.

Pendant son quinquennat, **François Hollande** ne fait adopter aucune des nombreuses réformes constitutionnelles figurant dans ses « 60 engagements pour la France ». En 2016, il abandonne la procédure de révision des articles 16 et 36 – qu'il lance après les attentats islamistes de novembre 2015 – pour adapter les conditions de mise en œuvre du premier aux menaces actuelles et inscrire l'état d'urgence dans le second (actuellement consacré à l'état de siège).

Les **nombreuses réformes constitutionnelles promises par Emmanuel Macron** pendant la campagne présidentielle et confirmées dans sa déclaration au Congrès du 3 juillet 2017, dans le délai d'un an (en utilisant le référendum « si cela est nécessaire »), figurent dans les projets de loi constitutionnelle du 9 mai 2018 et du 28 août 2019. Mais la discussion du premier prend fin avec l'affaire Benalla et celle du second n'a pas même commencé. En juillet 2021, des désaccords avec le Sénat motivent l'abandon de la révision visant à inscrire dans l'article 1^{er} la préservation de l'environnement et la lutte contre le dérèglement climatique, sur laquelle E. Macron avait annoncé un référendum (suivant les recommandations de la Convention citoyenne pour le climat).

Dans son programme pour l'élection présidentielle d'avril 2022, **E. Macron** annonce « la mise en place d'une convention transpartisane afin de moderniser nos institutions » qui ne voit pas le jour. En 2023, il multiplie les mécanismes de concertation comme les « rencontres de Saint-Denis » avec les responsables de partis politiques (30 août et 17 novembre). La seule révision est la loi constitutionnelle du 8 mars 2024 ayant pour objet de compléter l'article 34 C (voir Leçon 4) : « La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse. » La France devient le premier pays à reconnaître dans sa Constitution la liberté de recourir à l'avortement.

Les notions constitutionnelles fondamentales en résumé

1. La Constitution peut se définir comme la loi fondamentale de l'État (sens formel) ayant notamment pour objet de définir l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics étatiques (sens matériel).
2. Le système des Constitutions écrites s'est aujourd'hui imposé dans presque tous les pays afin de garantir les droits des citoyens contre l'absolutisme du pouvoir, fût-il démocratique (constitutionnalisme).
3. Une Constitution est rigide lorsqu'elle impose une procédure spéciale et renforcée en vue de sa révision et souple quand une loi ordinaire suffit.
4. Qu'il soit centralisé ou décentralisé, l'État unitaire comporte un seul ordre constitutionnel et politique : il détient et exerce en principe l'ensemble des compétences régaliennes.
5. Dans un État fédéral, au contraire, deux ordres constitutionnels se superposent, celui des différents États fédérés et celui du super-État fédéral qui est seul sujet de droit international.
6. Né au Royaume-Uni, le régime parlementaire est un régime de séparation souple des pouvoirs : sous l'arbitrage du chef de l'État, le Gouvernement et le Parlement collaborent et possèdent un droit de récusation réciproque.
7. Né aux États-Unis, le régime présidentiel se caractérise par une séparation stricte des pouvoirs : les attributions exécutives sont confiées à un président élu, les compétences législatives et budgétaires aux chambres ; le président ne peut dissoudre les assemblées qui, elles, ne peuvent engager sa responsabilité politique.
8. Selon l'article 3 C, « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».
9. Bien que le suffrage soit universel, l'article 3 C réserve l'électorat aux nationaux français majeurs des deux sexes qui jouissent de leurs droits civils et politiques. Le droit d'éligibilité, qui implique la qualité d'électeur, est soumis à des conditions générales et à des conditions particulières à certaines élections.
10. Traditionnellement, le mode de scrutin majoritaire s'oppose à la représentation proportionnelle. De manière plus récente, des modes de scrutin mixtes combinent majorité et proportionnalité.

Des dates à retenir

3 septembre 1791 : première Constitution écrite de la France, organisant une monarchie limitée et reprenant la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

5 mars 1848 : décret du Gouvernement provisoire établissant le suffrage universel masculin pour l'élection de l'Assemblée constituante. Le caractère universel du suffrage est définitivement consacré par la Constitution du 4 novembre 1848.

21 avril 1944 : ordonnance du Comité français de la libération nationale étendant aux femmes le droit de vote (une ordonnance du 17 août 1945 le donnant aux militaires de carrière).

5 juillet 1974 : loi abaissant la majorité électorale à 18 ans accomplis (au lieu de 21).

25 mai 1998 : loi organique définissant, en application de l'article 88-3 C, les modalités du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants étrangers de l'Union européenne lors des élections municipales dans le cadre de la citoyenneté européenne instituée par le traité de Maastricht (depuis 1994 ils peuvent être électeurs et éligibles en France pour les élections européennes).

Des chiffres à retenir

16 : nombre des Constitutions françaises de 1791 à nos jours (3 Constitutions monarchiques, 7 Constitutions bonapartistes et 6 Constitutions républicaines), auxquelles il faut ajouter une vingtaine de gouvernements de fait.

25 : nombre des révisions de la Constitution du 4 octobre 1958, 23 en vertu de l'article 89 C, une par la voie d'un référendum de l'article 11 C et une selon la procédure dérogatoire prévue pour les institutions de la Communauté franco-africaine (article 85 C aujourd'hui abrogé).

49 millions : nombre des Français inscrits sur les listes électorales communales ou consulaires en mai 2024. L'INSEE évalue à 95 % le taux d'inscription sur les listes électorales des personnes majeures résidant en France et de nationalité française.

52,16 % : proportion des femmes françaises dans le corps électoral en 2024, à rapprocher des 36,04 % de députées et des 37,5 % de sénatrices.

328 776 : en mai 2024, nombre de citoyens étrangers de l'Union européenne inscrits sur les listes complémentaires pour les élections municipales (les plus nombreux sont les Portugais, au nombre de 109 632), contre 1,1 million de citoyens européens établis en France.

Leçon 2

Le président de la République¹

1. Leçon rédigée par Philippe-Jean QUILLIEN.

Le président de la Ve République constitue la clé de voûte des institutions. En plus de la légitimité tirée depuis 1962 d'une élection au suffrage universel direct, sa prééminence résulte des nombreuses attributions que lui reconnaît la Constitution du 4 octobre 1958. Mais elle exige le soutien d'une majorité de députés (voir Zoom).

I. La condition présidentielle

A. L'élection présidentielle

1. Le mode d'élection

Selon le texte de 1958, le président de la République était élu par un collège de près de 80 000 «**grands électeurs**» composé d'élus nationaux et surtout locaux. Le 21 décembre 1958, le général de Gaulle est élu au 1^{er} tour avec 78,5 % des suffrages exprimés. En recourant à l'article 11 C (voir Leçon 1), il organise le 28 septembre 1962 un référendum sur l'élection au **suffrage universel direct** du président qui est approuvée par 62,2 % des suffrages exprimés (art. 6 C).

Selon l'article 7 C, le président est élu à la **majorité absolue** des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au 1^{er} tour de scrutin, il est procédé le 14^e jour suivant à un 2^e tour. Peuvent seulement se présenter les deux candidats qui, après le retrait éventuel de candidats plus favorisés (l'hypothèse ne s'est jamais produite), ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au 1^{er} tour. Celui qui arrive en tête est élu. Depuis 1965, tous les présidents ont été élus à l'issue du 2^e tour. Comme le voulait le général de Gaulle, ils reçoivent la confiance explicite d'une majorité d'électeurs et donc une **forte légitimité**.

2. Le déroulement de l'élection

Fixée par le Gouvernement, la **date** de l'élection doit normalement être comprise dans le délai de 20 jours au moins et 35 jours au plus, soit avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice, soit après l'ouverture de la vacance ou la déclaration de l'empêchement définitif (art. 7 al. 3 et 5 C).

Depuis la loi constitutionnelle du 18 juin 1976, si un candidat est empêché ou décède, le Conseil constitutionnel peut ou doit décider de reporter l'élection ou de refaire le 1^{er} tour, selon le moment de l'empêchement ou du décès (art. 7 al. 6-9 C).

Selon l'article 58 C, le Conseil constitutionnel «veille à la régularité» de l'élection présidentielle. Il joue un rôle actif dans toutes les phases du processus. Il lui appartient ainsi d'établir la **liste des candidats** après avoir vérifié la régularité des candidatures. Selon le code électoral, pour être éligible, un candidat doit posséder la qualité d'électeur (ce qui implique d'avoir la majorité électorale, la nationalité française et la jouissance des droits civils et politiques) et avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national.

Pour éviter des candidatures trop nombreuses et éventuellement fantaisistes, le législateur a mis en place un système de **présentation des candidatures**. Tout

candidat doit être « parrainé » par 500 élus d'au moins 30 départements (ou collectivités d'outre-mer), sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être élus d'un même département (ou collectivité d'outre-mer). Les titulaires de mandats électifs relevant d'une trentaine de catégories – parlementaires (députés, sénateurs, membres français élus en France du Parlement européen), conseillers régionaux et départementaux, maires, présidents d'EPCI à fiscalité propre, etc. – sont habilités à présenter un candidat. En mars 2022, le Conseil constitutionnel valide 12 candidatures (11 en 2017) soutenues par 13 427 « parrains » (14 296 en 2017).

En application des **lois organiques du 25 avril 2016 et du 29 mars 2021**, ces élus transmettent eux-mêmes, sans possibilité de retrait, leurs présentations au Conseil constitutionnel par voie postale et, au plus tard en 2027, par voie électronique (compte tenu des risques de fraudes informatiques, le décret du 27 juin 2018 ne met cependant pas en place la voie électronique prévue par le législateur). Au fur et à mesure de la réception des présentations, le Conseil rend publics, au moins deux fois par semaine, le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement présenté des candidats à l'élection présidentielle. Leur liste complète est publiée au plus tard le 4^e vendredi précédent le 1^{er} tour de scrutin.

Par ailleurs, le décret du 27 juin 2018 impose aux candidats de déposer, outre une déclaration de situation patrimoniale, une **déclaration d'intérêts et d'activités**.

La **campagne électorale** du 1^{er} tour est ouverte à partir de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats qui intervient au moins 15 jours avant le scrutin. Elle prend fin le vendredi précédent le scrutin, à minuit. La même règle s'applique à la campagne du 2^e tour.

Le **principe d'égalité** entre les candidats s'applique notamment au traitement par les médias pendant la campagne officielle et aux facilités attribuées par l'État: avance de 200 000 euros, remboursement forfaitaire d'une partie des dépenses de campagne... En revanche, pendant la période dite « intermédiaire » (entre la publication de la liste de candidats et le début de la campagne officielle, par ex. entre le 7 et le 28 mars 2022), le temps de parole dans les médias audiovisuels est réparti selon un principe d'équité depuis la loi organique du 25 avril 2016.

En vertu de la loi organique du 11 mars 1988, chaque candidat doit tenir un **compte de campagne** retraçant ses recettes et dépenses électorales qui, depuis 2011, sont plafonnées à 16,851 millions d'euros pour un candidat au 1^{er} tour et à 22,509 millions pour chacun des deux « finalistes ». La loi organique du 5 avril 2006 transfère l'examen en première instance de ces comptes à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) dont le Conseil constitutionnel juge les décisions en cas de recours des candidats. Les comptes de campagne sont approuvés, réformés ou rejetés (avec dans ce cas des sanctions financières). Efficace à l'encontre des « petits candidats » (par ex. Bruno Méret en 2002), ce contrôle s'est montré clément pour les « grands candidats » jusqu'au rejet du compte de Nicolas Sarkozy confirmé par le Conseil constitutionnel le 4 juillet 2013 (dépassement de plus de 2 % du plafond autorisé après réintégration

de certaines dépenses électorales). En 2022, les comptes des 12 candidats sont approuvés après réformations.

Les **opérations de vote** s'effectuent sous la surveillance de près de 2 200 délégués du Conseil constitutionnel choisis parmi les magistrats. Il lui appartient de recenser les résultats et, après les avoir réformés ou annulés, d'arrêter et de proclamer les chiffres définitifs de l'élection. Conformément à l'article 58 C, il examine les réclamations relatives à l'élection. En cas d'irrégularité de nature à fausser la sincérité du scrutin, il peut prononcer l'annulation partielle ou totale des opérations électorales (par ex. annulation de 20 594 suffrages exprimés, représentant environ 0,06 % des votants, en raison d'irrégularités lors du 2^e tour de l'élection de 2022). Enfin, il présente des observations en vue d'améliorer le droit applicable.

B. Le statut présidentiel

1. La durée du mandat

Depuis 1873, le **septennat** permettait au chef de l'État d'être un élément de stabilité et de permanence. Entamée puis abandonnée en 1973, la réforme du **quinquennat** est approuvée par 73,15 % des suffrages lors du référendum organisé le 24 septembre 2000 en vertu de l'article 89 C (seuls 30,32 % des inscrits votent). La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 met fin à la possibilité de renouvellement indéfini en interdisant d'exercer plus de deux mandats consécutifs.

L'article 7 C distingue deux hypothèses dans lesquelles la durée du mandat est abrégée. La **vacance** – il n'y a plus de président – peut résulter de la démission (Ch. de Gaulle en 1969), du décès (G. Pompidou en 1974) ou de la destitution par la Haute Cour (art. 68 C). Le président peut également être empêché, c'est-à-dire incapable d'exercer normalement ses fonctions. Constaté par le Conseil constitutionnel (voir Leçon 5), l'**empêchement** peut être provisoire (par ex. après une opération chirurgicale le président retrouve ses fonctions) ou définitif (maladie incurable altérant sa santé mentale par ex.). Dans le second cas, l'élection d'un nouveau président a lieu. Dans la pratique, ces dispositions ne sont pas appliquées. En cas d'opération chirurgicale, par exemple, les présidents préfèrent organiser librement l'intérim.

En cas de vacance ou d'empêchement, l'article 7 C prévoit, pour assurer la continuité de l'État, que les fonctions présidentielles sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché, par le Gouvernement collégialement. Pour figer le paysage institutionnel pendant les semaines nécessaires à l'élection d'un nouveau président, trois attributions sont toutefois refusées au **suppléant** : recours au référendum, dissolution de l'Assemblée nationale et déclenchement ou achèvement d'une révision constitutionnelle.

En cas de courtes absences présidentielles, un voyage à l'étranger par exemple, d'autres mécanismes de **suppléance** ont vocation à s'appliquer. C'est ainsi qu'en vertu de l'article 21 C, le Premier ministre supplée le chef de l'État dans la présidence des conseils et comités supérieurs de la défense nationale ainsi que, à titre exceptionnel, du conseil des ministres.

2. L'exercice du mandat

Selon la tradition républicaine, les fonctions présidentielles sont **incompatibles** avec toute fonction publique ou activité privée.

En vertu de la Constitution, le président de la République est irresponsable politiquement et pénallement. **L'irresponsabilité politique** se traduit par le fait qu'aucune procédure ne permet au Parlement, à une autre institution ou au peuple de l'obliger à démissionner pour des motifs politiques. Le président a cependant la possibilité d'engager, s'il le souhaite, sa responsabilité politique devant le peuple. C'est ainsi que le général de Gaulle subordonnait son maintien au pouvoir à l'approbation de ses textes lors de référendums dénoncés par ses adversaires comme des plébiscites, avant de démissionner le 28 avril 1969 quand 53,2 % des électeurs ont rejeté sa réforme de la régionalisation et du Sénat. Mais aucun autre président n'a lié son sort au succès d'un référendum et François Mitterrand comme Jacques Chirac ont préféré la cohabitation à la démission. De même, après la dissolution « ratée » du 9 juin 2024, Emmanuel Macron fait le choix de rester à l'Élysée et de charger un membre de l'opposition, Michel Barnier, de constituer un gouvernement de coalition.

La loi constitutionnelle du 23 février 2007 clarifie et modernise le **statut pénal** du chef de l'État. Mais son application effective exigeait une loi organique qui est promulguée le 24 novembre 2014, plus de sept ans après la révision de la Constitution.

Cette réforme confirme l'**irresponsabilité permanente** pour les actes commis dans l'exercice des fonctions sauf s'ils constituent un « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » (par ex. refus de promulguer une loi régulièrement adoptée). Il appartient alors aux deux assemblées parlementaires de décider la réunion du Parlement en Haute Cour pour prononcer une éventuelle destitution du président. La proposition de réunion comme la décision de destitution votée à bulletins secrets doivent être adoptées à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 67 C confirme expressément une seconde exception au principe de l'irresponsabilité présidentielle : le président peut être jugé par la **Cour pénale internationale** installée à La Haye en cas de crime de génocide, de crime de guerre ou de crime contre l'humanité (traité de Rome signé le 17 juillet 1998 et ratifié par la France après une révision constitutionnelle : art. 53-2 C).

Enfin, pour les actes antérieurs ou extérieurs aux fonctions, le chef de l'État bénéficie d'une **inviolabilité temporaire** qui, durant son mandat, interdit toute implication – convocation à témoigner, action, acte d'information, d'instruction ou de poursuite – dans une procédure juridictionnelle administrative ou judiciaire. Mais les délais de prescription sont suspendus afin qu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions, les instances et procédures bloquées pendant le mandat puissent être reprises ou engagées contre le président de la République.

En 2011, **Jacques Chirac** est ainsi condamné à deux ans de prison avec sursis dans l'affaire des emplois fictifs de la mairie de Paris. Ce mécanisme de suspension permet depuis 2013 la garde à vue, le statut de témoin assisté, la mise en examen,

le renvoi en correctionnelle et le jugement de **Nicolas Sarkozy** dans le cadre de plusieurs « affaires ». Il est le premier ancien président à être condamné à une peine d'emprisonnement ferme (en 2021 pour corruption et trafic d'influence dans l'« affaire des écoutes » puis pour financement illégal de campagne dans l'« affaire Bygmalion » – peines confirmées en appel en 2023 et, dans l'« affaire des écoutes », en cassation en 2024 – et en 2025, avec exécution provisoire, pour association de malfaiteurs dans l'« affaire du financement libyen »), à porter un bracelet électronique (entre février et mai 2025 en raison de sa condamnation dans l' « affaire des écoutes ») et à être incarcéré (à partir du 21 octobre 2025 malgré son appel dans l'« affaire du financement libyen »).

II. Les attributions présidentielles

Selon l'article 5 C, le président de la République exerce, comme tout chef d'État parlementaire, un rôle institutionnel d'arbitre et de garant : « [II] veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. » Mais la Constitution de 1958 innove en lui reconnaissant des pouvoirs propres en plus des traditionnels pouvoirs partagés.

A. Les pouvoirs propres

L'article 19 C énumère huit attributions dans l'exercice desquelles les actes présidentiels sont **dispensés du contreseing** du Premier ministre et, le cas échéant, des ministres responsables (c'est-à-dire « ceux auxquels incombent, à titre principal, la préparation et l'application » de ces actes : CE sect., 10 juin 1966, Pelon et autres). Ces actes sont insusceptibles de recours pour excès de pouvoir en vertu de la théorie de l'acte de gouvernement (voir Leçon 18). Il faut y ajouter, par simple tradition, la démission du chef de l'État et la nomination de ses collaborateurs.

1. Les pouvoirs propres concernant les rapports entre les institutions

D'abord, en vertu de l'article 8 al. 1 C, le président de la République nomme le **Premier ministre** et met fin à ses fonctions lorsqu'il présente la démission de son Gouvernement (voir Leçon 3).

Depuis 1873, il est interdit au président de la République de pénétrer dans un hémicycle parlementaire. C'est pourquoi l'article 18 C lui permet de communiquer avec les deux assemblées en leur faisant lire par leurs présidents des **messages** qui ne donnent lieu à aucun débat. Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet. La vingtaine de messages adressés depuis 1958 concernent principalement quatre situations : prise de fonctions présidentielle, assemblée nouvellement élue, survenance d'une crise majeure (par ex. guerre du Golfe), annonce d'une décision importante (recours au référendum par ex.). La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ajoute la possibilité de prendre directement la parole devant le Parlement

réuni en Congrès, l'**allocution** du président pouvant donner lieu, en dehors de sa présence, à un débat sans vote (par ex. déclaration de F. Hollande, le 16 novembre 2015, après les attentats islamistes de Paris et Saint-Denis). À l'instar du président américain, Emmanuel Macron entend prendre la parole chaque année devant le Congrès pour fixer le cap (juillet 2017 et 2018), mais y renonce dès 2019.

Enfin, le président de la République nomme trois membres du **Conseil constitutionnel**, dont il désigne par ailleurs le président (art. 56 C). Il peut également saisir cette juridiction d'une loi ou d'un engagement international afin qu'elle en contrôle la constitutionnalité (art. 54 et 61 C : voir Leçon 5).

2. Les pouvoirs propres concernant les relations avec la nation

En premier lieu, le président peut décider l'organisation d'un **référendum** sur la base de l'article 11 C qui impose le respect de règles de forme et de fond réformées en 2008. La décision intervient sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions parlementaires ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*. Le président possède un pouvoir discrétionnaire pour donner suite ou non aux propositions. Lorsque la proposition émane du Gouvernement, celui-ci doit faire, devant chaque assemblée, une déclaration suivie d'un débat. Si les électeurs approuvent le projet de loi, le président de la République promulgue la loi dans les 15 jours suivant la proclamation des résultats.

La révision de 2008 institue un référendum d'**initiative partagée** qui intervient sur l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement (185 députés et/ou sénateurs) soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. La proposition de loi, qui ne peut abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, est d'abord contrôlée par le Conseil constitutionnel (voir Leçon 5). Puis les soutiens des électeurs sont recueillis sous une forme électronique pendant une période de neuf mois dans des conditions fixées par la loi organique du 6 décembre 2013. Enfin, si le texte d'initiative partagée n'est pas examiné par les deux assemblées dans le délai de six mois, le président de la République le soumet au référendum.

L'article 11 C limite le champ d'application du référendum à **trois catégories de texte**. Depuis les révisions constitutionnelles du 4 août 1995 et du 23 juillet 2008, il s'agit de « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ». Serait ainsi inconstitutionnel un référendum portant sur les libertés publiques ou sur la défense nationale (sur l'utilisation de l'art. 11 C pour réviser la Constitution, voir Leçon 1, Zoom).

Dans l'ensemble, les présidents ont délaissé la procédure référendaire. Depuis 1958, **huit référendums** seulement ont été organisés, dont quatre par le général de Gaulle, et aucun entre 1972 et 1988 ou depuis 2005. Sauf celui de 1988 voulu par Michel Rocard, ils résultent en fait d'une initiative présidentielle, le Premier

ministre effectuant une régularisation formelle. Six étaient législatifs, deux constitutants. Cinq concernaient l'organisation des pouvoirs publics, trois l'autorisation de ratifier un traité européen. Si les «oui» l'ont emporté à six reprises, les électeurs ont refusé la création des régions et la transformation du Sénat, le 27 avril 1969, ainsi que la ratification du Traité instituant une Constitution pour l'Europe le 29 mai 2005. Malgré plusieurs engagements ou annonces d'Emmanuel Macron, aucun référendum n'a été organisé depuis cette date.

En deuxième lieu, le président de la République peut **dissoudre** l'Assemblée nationale qui est la seule des deux chambres capable de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement. L'article 12 C lui reconnaît un pouvoir discrétionnaire. Il lui impose seulement de consulter le Premier ministre et les présidents des deux assemblées dont il n'est pas tenu de suivre les avis. Par ailleurs, la dissolution est interdite pendant trois périodes «sensibles»: suppléance de la présidence de la République (art. 7 C), recours aux pouvoirs exceptionnels (art. 16 C) et, en application du principe selon lequel «dissolution sur dissolution ne vaut», dissolution remontant à moins d'un an (art. 12 C).

En l'absence de toute condition de fond définie par l'article 12, les **motifs** des six dissolutions se montrent divers. Dans la tradition parlementaire, elle a pour objet de dénouer ou prévenir une crise politique entre les pouvoirs exécutif et législatif en faisant trancher leur opposition par le peuple (9 octobre 1962, 22 mai 1981 et 14 mai 1988). De manière plus originale, la dissolution du 30 mai 1968 permet de sortir d'une crise de société. D'un genre inédit en France, la dissolution à la britannique du 21 avril 1997 provoque le renouvellement de l'Assemblée nationale au moment jugé le plus favorable pour la majorité. Emmanuel Macron justifie la dissolution du 9 juin 2024 par la volonté de «clarifier» la situation politique après le revers de la majorité présidentielle (dont la liste obtient 14,6 % des suffrages) aux élections européennes, avec pour résultat de lui faire perdre la majorité relative dont il disposait depuis juin 2022 à l'Assemblée nationale. Enfin, la menace de la dissolution peut constituer une arme dissuasive efficace en cas d'indiscipline d'une partie de la majorité (1976-1981) ou d'absence de majorité absolue (entre 1988 et 1993 par ex.).

En troisième lieu, conformément à la volonté gaullienne exprimée dès le discours de Bayeux du 16 juin 1946, l'article 16 C confie au président de la République des **pouvoirs exceptionnels** pour, en cas de crise majeure, assurer la continuité de l'État et le salut de la nation. Cet article définit deux conditions de fond: une menace grave et immédiate sur les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux; une interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. Il impose également deux conditions de forme: le président doit consulter le Premier ministre, les présidents des deux assemblées et le Conseil constitutionnel qui rend un avis motivé et publié au *Journal officiel*; il informe la nation par message.

Le président prend alors «les mesures exigées par les circonstances», qu'elles soient de nature gouvernementale ou législative. Il peut même suspendre une disposition constitutionnelle comme, en 1961, l'inamovibilité des magistrats du siège

garantie par l'article 64 C. Prises après avis non publiés du Conseil constitutionnel, ces décisions doivent cependant être inspirées par la « volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission », ce qui exclut une révision de la Constitution (Cons. Const., 2 septembre 1992, Traité de Maastricht II). En somme, la Constitution organise une dictature de salut public. Pour faire contrepoids, le Parlement se réunit de plein droit (avec des pouvoirs limités, notamment en dehors de la session ordinaire) et l'Assemblée nationale ne peut être dissoute.

L'unique utilisation de l'article 16 par le général de Gaulle, à la suite du « putsch des généraux » à Alger, a suscité beaucoup de controverses. Lors de la mise en œuvre, les conditions étaient réunies, comme l'a motivé le Conseil constitutionnel dans son avis du 23 avril 1961. Mais, si le putsch échoue au bout de cinq jours, les pouvoirs exceptionnels ont duré cinq mois et permis 26 décisions (voir CE ass., 2 mars 1962, Rubin de Servens). C'est pourquoi la **loi constitutionnelle du 23 juillet 2008** met en place un contrôle en trois temps par le Conseil constitutionnel (voir Leçon 5).

B. Les pouvoirs partagés

Tous les autres actes présidentiels doivent être **contresignés**. Par sa signature, le contresignataire approuve l'acte et en endosse la responsabilité politique devant l'Assemblée nationale.

1. Les attributions exécutives

Le président de la République participe au pouvoir normatif ainsi qu'au pouvoir de nomination, même si l'essentiel des compétences appartient au Premier ministre (voir Leçon 3). En vertu de l'article 13 C, il signe les décrets et les ordonnances délibérés en conseil des ministres, qu'il préside et dont il fixe l'ordre du jour.

Outre les membres du Gouvernement (art. 8 al. 2 C), le **pouvoir de nomination** concerne essentiellement les emplois supérieurs, civils et militaires, de l'État. Il s'agit d'abord des emplois pourvus en conseil des ministres et énumérés par l'article 13 C complété par l'ordonnance organique du 28 novembre 1958 : ambassadeurs ; préfets ; dirigeants d'un établissement public, d'une entreprise publique ou d'une société nationale figurant sur une liste dressée par décret en conseil des ministres (INSP ou SNCF par ex.)... L'ordonnance de 1958 dispose également que certains emplois, par exemple les professeurs de l'enseignement supérieur et les officiers, font l'objet d'une nomination par décret présidentiel non délibéré en conseil des ministres.

Dans un but de transparence, la **révision de 2008** impose au président de prendre l'avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée avant toute nomination aux emplois (autres que ceux mentionnés à l'article 13 C) retenus par la loi organique du 23 juillet 2010 en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation. Et il ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs représente

au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. Outre les membres du Conseil constitutionnel comme du Conseil supérieur de la magistrature et le Défenseur des droits (art. 71-1 C), pour lesquels c'est une exigence constitutionnelle, cette nouvelle procédure concerne une cinquantaine d'emplois ou de fonctions, notamment des dirigeants d'établissements publics nationaux ou d'entreprises publiques (Banque de France, CNRS, EDF, La Poste...) et des présidents d'autorités indépendantes (par ex. ARCOM et HATVP: voir Leçon 10).

En ce qui concerne la **diplomatie**, le président donne ou reçoit les accréditations des ambassadeurs français et étrangers (art. 14 C). Il négocie et, avec l'autorisation du Parlement pour les plus importants (traités de paix par ex.), ratifie les traités (art. 52 et 53 C). Il est informé par le Gouvernement de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification, c'est-à-dire d'un accord en forme simplifiée. Il représente la France dans les sommets internationaux et, depuis 1974, au Conseil européen. D'une façon générale, il détermine la politique étrangère de la France.

En tant que « **chef des armées** », le président de la République préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale (art. 15 C). Mais il tire un de ses plus importants pouvoirs de simples décrets (aujourd'hui code de la défense, art. R. 1411-5) qui, en 1964 et 1996, l'habilitent à ordonner l'engagement des forces nucléaires françaises et fondent la « monarchie nucléaire ».

En application de la loi du 29 juillet 2009 et du décret du 24 décembre 2009, le chef de l'État préside un **conseil de défense et de sécurité nationale** chargé de définir les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique ainsi que de lutte contre le terrorisme. Le décret du 14 juin 2017 crée une coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (« *task force* ») dans le cadre du CDSN. Depuis 2017, Emmanuel Macron multiplie les réunions du CDSN – à propos du terrorisme intérieur et de la guerre en Ukraine, mais aussi de la lutte contre la pandémie de COVID-19 (une quinzaine de réunions) – au point d'en faire un organe de gestion de crises en tout genre.

À l'issue du Grand Débat national, le décret du 15 mai 2019 crée le **conseil de défense écologique**. Présidé par le chef de l'État, il a pour mission de définir les orientations en matière de transition écologique et de suivre leur mise en œuvre. Mais le CDE, dont la huitième et dernière réunion se tient le 8 décembre 2020, est supplanté par les organes de la planification écologique.

2. Les attributions législatives et judiciaires

Le président de la République est compétent pour ouvrir et clore les sessions extraordinaires du **Parlement** (art. 30 C). Conformément à l'interprétation gaullienne du 18 mars 1960, François Mitterrand rappelle le 16 décembre 1987 que « ces compétences relèvent de la seule responsabilité et de la seule appréciation » présidentielles.

En principe absent du processus législatif, le président est compétent pour promulguer une loi définitivement adoptée dans les 15 jours suivant sa transmission au Gouvernement. À l'instar du président américain, Emmanuel Macron signe sous l'œil des caméras les lois qu'il juge importantes (par ex. loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique). Mais cette mise en scène des promulgations s'est progressivement estompée au fil du premier quinquennat.

Cette promulgation constitue une obligation pour le chef de l'État. Toutefois, l'article 61 C lui permet de saisir le Conseil constitutionnel (14 saisines depuis 1958) et l'article 10 C de demander au Parlement une nouvelle délibération qui ne peut lui être refusée (par ex. pour remédier à une censure partielle de la loi par le Conseil constitutionnel). En revanche, les attributions du président sont essentielles à l'égard des lois constitutionnelles (voir Leçon 1, Zoom).

Enfin, l'article 64 C fait curieusement du président de la République le garant de l'indépendance de l'autorité **judiciaire**, avec l'assistance du Conseil supérieur de la magistrature dont la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 lui retire la présidence. Cette loi limite également son droit de grâce aux seules grâces individuelles : les grâces collectives utilisées pour remédier au problème de la surpopulation des prisons sont désormais interdites.

Pour en savoir plus

- Isabelle FLAHAULT, Philippe TRONQUOY, *Le Président de la République en 30 questions*, La Documentation Française (Doc'en poche), 2022, 198 p.
- www.elysee.fr : sur ce site de la présidence de la République, voir notamment *Présidence et Actualités*.

Les deux présidences

1. Les contradictions du texte constitutionnel

La pratique gaullienne fait d'abord oublier que les institutions mises en place résultent d'un compromis entre des aspirations contradictoires. Fidèle aux idées développées dans le discours de Bayeux du 16 juin 1946, le **général de Gaulle** s'attache surtout à instituer un président de la République « garant du destin de la France ». Comme le ministre de la justice, **Michel Debré**, le développe le 27 août 1958 devant le Conseil d'État, son principal objectif est de « rénover le régime parlementaire ». Pour tenir compte des « susceptibilités politiques » (allocation du 20 septembre 1962), le général de Gaulle paraît se rallier à une conception arbitrale du chef de l'État exprimée par l'article 5 C et renonce à le faire élire par le peuple.

2. La banalisation du présidentialisme majoritaire

Dans un discours prononcé sept jours après son élection à la présidence de la République, le général de Gaulle abandonne la conception du président-arbitre pour l'exaltation du « **guide de la France** ». Dans la conférence de presse du 31 janvier 1964, le chef de l'État, gardien et garant de la Constitution, est également « le chef suprême de l'exécutif » et, à ce titre, chargé de « définir les directions essentielles ».

Dans l'évolution présidentialiste du régime, l'**année 1962** est cruciale. D'une part, la révision du 6 novembre donne au président l'onction du suffrage universel direct : il devient l'élu du peuple tout entier. C'est désormais à l'occasion de son élection que se débattent les grandes orientations de la politique nationale. D'autre part, à la suite de la dissolution décidée le 9 octobre, les électeurs envoient à l'Assemblée nationale une majorité disciplinée qui reconnaît le président pour son chef. Conformément à cette logique majoritaire, le Gouvernement lui abandonne la définition de la politique de la nation et met à sa disposition ses moyens juridiques et humains.

Les **successeurs** du général de Gaulle engrangent et banalisent un présidentialisme qui pouvait paraître lié à la légitimité personnelle et historique du premier président. Même l'alternance de 1981 ne remet pas en cause la nature du régime. Une fois à l'Élysée, ceux qui avaient critiqué « l'exercice solitaire du pouvoir » (V. Giscard d'Estaing, 1968) ou « le coup d'État permanent » (F. Mitterrand, 1964) portent au plus haut point la prééminence présidentielle.

La réforme du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral favorisent « l'hyperprésidence » de Nicolas Sarkozy (« Je souhaite que le président gouverne », 12 juillet 2007). L'engagement de François Hollande de revenir à une « présidence normale » est rapidement oublié.

Enfin, loin de la « présidence jupitérienne », conforme au modèle gaullien, promise lors de la campagne électorale, le premier quinquennat d'**Emmanuel Macron** se caractérise par une concentration des décisions à l'Élysée sans doute inégalée.

À l'issue du Grand Débat national organisé pour sortir de la crise des Gilets jaunes, il reprend sa promesse électorale de renouveau démocratique, mais sa gestion de la crise sanitaire à partir de mars 2020 alimente les critiques de « dérive monarchique ». Le refus des électeurs, en juin 2022, de lui donner une majorité absolue de députés à l'Assemblée nationale limite beaucoup sa marge de manœuvre au début du second quinquennat. Le « coup de poker » raté du 9 juin 2024 l'oblige à « coexister » avec des gouvernements soutenus par des majorités composites.

Les **services présidentiels** comprennent le cabinet du président de la République, qui est un organe de nature politique, et les services de la présidence de la République, dont les 822 agents exercent des missions de nature plus administrative (communication, informatique, protocole, sécurité, etc.).

Le **cabinet au sens large** rassemble une cinquantaine de collaborateurs répartis dans un nombre variable de pôles (communication, diplomatique, économie, régional...). De manière inédite, des conseillers sont, entre mai 2017 et juin 2024, mutualisés avec le cabinet du Premier ministre. Dirigé par un secrétaire général (en avril 2025, Emmanuel Moulin remplace Alexis Kohler, en fonction depuis mai 2017), le secrétariat général de l'Élysée représente la pièce maîtresse chargée de conseiller le président de la République et de gérer les relations avec le Gouvernement, dont il contrôle l'action. L'état-major du président de la République joue en matière militaire un rôle comparable à celui du secrétariat général. Enfin, le **cabinet** au sens strict du président possède des effectifs et des attributions limités en s'occupant des rapports avec la nation : emploi du temps, déplacements, audiences, courrier, etc.

Mis sur la sellette lors de l'affaire Benalla, les services présidentiels font l'objet d'une **réforme d'ensemble** en 2019 : création d'un poste de directeur général des services ; regroupement de la quinzaine de services dans quatre directions (opérations ; ressources et modernisation ; communication ; sécurité)...

Au mois d'août 2017, une charte vise à clarifier et rendre publics les missions du **conjoint du chef de l'État** comme les moyens qui lui sont alloués.

3. Les expériences de parlementarisme majoritaire

En mars 1986, les électeurs envoient à l'Assemblée nationale une majorité de députés opposée au président de la République. Le président Mitterrand reste à l'Élysée et fait appel au chef de la nouvelle majorité pour former le Gouvernement. La France connaît sa première période de **cohabitation**. Pour le président de la République comme pour le Premier ministre, les nouvelles règles relatives au fonctionnement des pouvoirs publics doivent être recherchées dans la même Bible : « la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution » (message de F. Mitterrand au Parlement, 8 avril 1986).

Le changement le plus remarquable est l'application parlementariste de l'article 20 C. En temps de cohabitation, « le **Gouvernement** détermine et conduit la politique de la nation », du moins en matière intérieure. La cohabitation met provisoirement fin aux empiétements présidentiels sur les compétences gouvernementales.

Cela ne signifie pas que **le chef de l'État** soit condamné à « inaugurer les chrysanthèmes » (Ch. de Gaulle, 1965). Dès le 20 mars 1986, le Premier ministre Chirac déclare que « les prérogatives et les compétences du président de la République, telles qu'elles sont définies dans la Constitution, sont intangibles ». Bien évidemment, celui-ci conserve ses **pouvoirs propres**, mais ils sont intermittents ou exceptionnels et, pour deux d'entre eux, exigent une présentation du Premier ministre (démission du Gouvernement) ou une proposition du Gouvernement (référendum).

Les règles relatives aux **pouvoirs partagés** sont dégagées lors de la première cohabitation et reprises lors des deux suivantes. En matière de défense nationale, de politique étrangère voire de justice, le chef de l'État demande et obtient une « prééminence » – le droit « au dernier mot » revendiqué par Jacques Chirac le 14 juillet 1997. En politique intérieure, il est cantonné dans une fonction tribunitienne en exerçant un droit de critique et de remontrance. Enfin, la nomination aux emplois supérieurs de l'État donne lieu à un « partage des dépouilles ». En somme, le président paraît jouer le rôle d'arbitre et de garant défini par l'article 5 C. Mais il est aussi le chef de l'opposition au Gouvernement.

Depuis 1986, la France a connu trois périodes, soit neuf années, de cohabitation. Pour **défendre la cohabitation**, trois arguments principaux sont avancés. Sur le plan international, elle oblige le président de la République et le Premier ministre à parler d'une seule voix, ce qui renforcerait la position de notre pays. Sur le plan intérieur, elle met fin à la concentration du pouvoir et aux dérives monarchiques en partageant des attributions que chacun exerce sous le contrôle et souvent avec l'accord de l'autre. Enfin, en termes de légitimité politique, les électeurs des deux principaux camps ont le sentiment d'être représentés au sommet de l'État.

Lors de la troisième cohabitation (1997-2002), notamment à partir de 2000, ce sont surtout les **défauts** ou même les vices qui se sont manifestés. La cohabitation signifie le déchirement du pouvoir de décision étatique entre deux mains opposées voire ennemis. Dans les affaires intérieures, la dyarchie encourage la surenchère à propos des mesures plébiscitées par l'opinion et favorise la paralysie au sujet des réformes impopulaires (financement des retraites par ex.). En matière internationale, elle n'a pas fonctionné sans heurts : Jacques Chirac et Lionel Jospin n'ont pas toujours parlé d'une seule voix, par exemple sur le Proche-Orient. Du point de vue de la légitimité, le consensus mou imposé par la cohabitation perturbe le jeu de l'alternance et favorise les partis contestataires. De plus, la France vit dans le risque permanent d'une contradiction qui pourrait déboucher sur une crise institutionnelle majeure ou provoquer son impuissance avérée.

Finalement, J. Chirac comme L. Jospin ont fini par dresser un bilan critique d'une cohabitation dont les réformes relatives au quinquennat et à l'inversion du calendrier électoral étaient censées empêcher le retour (en tout cas en dehors de l'hypothèse de la vacance de la présidence de la République ou de la dissolution de l'Assemblée nationale). Mais la dissolution du 9 juin 2024 met fin à la synchronisation des mandats du président et des députés qui devraient, en principe, prendre fin en 2027 et 2029. Cela pourrait rendre plus fréquentes des **cohabitations aux formes plus variées**.

Le président de la République en résumé

1. Depuis la révision constitutionnelle du 6 novembre 1962, le président de la République est élu au suffrage universel direct selon un mode de scrutin majoritaire à deux tours.
2. Depuis la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, le mandat du président de la République dure non plus sept mais cinq ans.
3. Sauf en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat, sanctionné par une destitution prononcée par le Parlement réuni en Haute Cour, le président de la République est pénalement et politiquement irresponsable pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions.
4. Le président de la République prend deux catégories d'actes : les uns, limitativement énumérés par la Constitution, sont dispensés de contreseing ; tous les autres doivent être contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, les ministres responsables.
5. Les pouvoirs propres concernent d'une part les rapports avec d'autres institutions : nomination et cessation des fonctions du Premier ministre, message au Parlement, composition et saisine du Conseil constitutionnel.
6. Ils concernent d'autre part les relations avec la nation : organisation d'un référendum, dissolution de l'Assemblée nationale, recours aux pouvoirs exceptionnels.
7. Les pouvoirs partagés concernent d'une part la fonction exécutive : pouvoir réglementaire, pouvoir de nomination, diplomatie, défense et sécurité nationale.
8. Ils concernent d'autre part les domaines législatif (session extraordinaire du Parlement, nouvelle délibération et promulgation des lois) et judiciaire (droit de grâce).
9. Malgré ces nombreuses attributions, la disposition d'une majorité parlementaire constitue un fondement indispensable de la primauté du président de la République au service duquel le Gouvernement met alors ses prérogatives constitutionnelles.
10. En période de cohabitation, les attributions du président de la République lui permettent toutefois de contribuer au fonctionnement régulier des institutions comme à la protection de nos intérêts diplomatiques et militaires ainsi que de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Des dates à retenir

6 novembre 1962 : promulgation de la loi constitutionnelle adoptée par le peuple français le 28 octobre en vue d'élire le président de la République au suffrage universel direct. Cette révision, accompagnée d'une dissolution réussie, consacre le présidentialisme majoritaire.

mai-juin 1981 : pour la première fois sous la V^e République, élection d'un président de la République et d'une majorité de députés de gauche qui adoptent pleinement des institutions longtemps critiquées.

mars 1986-juin 1988 : première cohabitation entre un président de la République et une majorité parlementaire appartenant à des camps politiques adverses. Cette cohabitation, suivie de deux autres (1993-1995 et 1997-2002), impose une lecture parlementariste du texte constitutionnel.

2 octobre 2000 : promulgation de la loi constitutionnelle adoptée par le peuple français le 28 septembre en vue de réduire la durée du mandat présidentiel à cinq ans.

10-24 avril 2022 : au 2^e tour de l'élection présidentielle marqué par un fort taux d'abstention (28,01 % des inscrits), Emmanuel Macron recueille 18,77 millions de voix (58,55 % des suffrages exprimés) et Marine Le Pen 13,29 millions. Le nombre de bulletins blancs s'élève à plus de 2,23 millions (6,37 % des votants).

Des analyses à méditer

« Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien. En effet, le président, qui, suivant notre Constitution, est l'homme de la nation, mis en place par elle-même pour répondre de son destin ; le président, qui choisit le Premier ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du Gouvernement, qui a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce qu'il ne l'approuverait plus ; le président, qui arrête les décisions prises dans les Conseils, promulgue les lois, négocie et signe les traités, décrète ou non les mesures qui lui sont proposées, est le chef des armées, nomme aux emplois publics ; le président, qui, en cas de péril, doit prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut ; le président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier ministre français » (Charles de Gaulle, conférence de presse, 31 janvier 1964).

Leçon 3

Le Gouvernement¹

1. Leçon rédigée par Philippe-Jean QUILLIEN.

Le Gouvernement est l'organe collégial et solidaire formé par les ministres et les secrétaires d'État sous l'autorité du Premier ministre. Même s'il préside le conseil des ministres, le président de la République ne fait pas partie du Gouvernement. Sous la V^e République, l'exécutif est en effet, comme dans tous les régimes parlementaires, bicéphale.

I. L'organisation du Gouvernement

A. Une structure hiérarchisée

Qu'il s'agisse du nombre ou de l'intitulé des portefeuilles, la structure gouvernementale traduit des choix essentiellement politiques. Seuls le Premier ministre (art. 21 C) et le ministre de la justice (art. 65 C) sont imposés par la Constitution.

1. Le Premier ministre

En vertu du 1^{er} alinéa de l'article 8 C, le président de la République nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions lorsqu'il présente la démission de son Gouvernement. En cas de défiance ou de censure de l'Assemblée nationale (voir Leçon 4), cette présentation constitue une obligation (art. 50 C).

Le pouvoir de **nomination** est discrétionnaire et entier : le président « nomme qui il veut » (F. Mitterrand, 1986). Les nominations, en mai 2017, juillet 2020 et mai 2022, de trois « inconnus », Édouard Philippe, Jean Castex et Élisabeth Borne, traduisent la volonté d'Emmanuel Macron de réduire le rôle du Premier ministre à celui d'un exécutant des directives présidentielles. Le Premier ministre procède de la seule volonté présidentielle : il n'a pas à être investi par l'Assemblée nationale comme sous la IV^e République, ni à engager devant elle sa responsabilité sur un programme, la Constitution de 1958 lui accordant une « présomption de confiance ». Le président doit cependant tenir compte de la composition politique de la chambre basse qui peut paralyser ou censurer le Gouvernement (voir Leçon 4).

En **période de cohabitation**, le rapport des forces politiques le pousse à désigner le chef (J. Chirac en 1986, L. Jospin en 1997) ou en tout cas le candidat (É. Balladur en 1993) de la majorité parlementaire. L'échec des partis présidentiels lors des élections législatives consécutives à la dissolution du 9 juin 2024 contraint Emmanuel Macron (après deux mois marqués par le refus de nommer la candidate du Nouveau Front populaire) à nommer un Premier ministre issu d'un parti d'opposition « rallié », Michel Barnier, avant qu'un allié de longue date, François Bayrou, n'impose sa nomination à Matignon en menaçant de quitter le bloc présidentiel. En septembre puis octobre 2025, il nomme comme Premier ministre un collaborateur fidèle, Sébastien Lecornu.

En ce qui concerne la **fin des fonctions**, la pratique constitutionnelle méconnaît la lettre de l'article 8 C, du moins en période présidentielle. En effet, le général de Gaulle, dès 1962, et tous ses successeurs se sont reconnu le droit de relever le Premier ministre de ses fonctions, celui-ci régularisant la situation en

présentant une démission dont il n'a pas pris l'initiative. Si l'on excepte les démissions de courtoisie, en cas d'élection d'un nouveau président de la République ou d'une nouvelle Assemblée nationale, les seules démissions volontaires sont celles de Jacques Chirac, estimant en 1976 que le président ne lui donne pas les moyens de gouverner, et de Manuel Valls le 6 décembre 2016, pour participer à la primaire socialiste préalable à l'élection présidentielle. En période de cohabitation, le Premier ministre ne saurait être destitué : il devient « indéboulonnable » (V. Giscard d'Estaing).

2. Les autres membres du Gouvernement

Selon le 2^e alinéa de l'article 8 C, le président de la République nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions sur proposition du Premier ministre.

En fait, en période présidentielle, la **composition** du Gouvernement est contrôlée – ou même décidée (par ex. gouvernements Fillon de 2007, Castex de 2020 et Borne de 2022) – à l'Élysée. La cohabitation entraîne un retour à l'article 8 C. Si le Gouvernement se fait alors à Matignon, le président de la République se reconnaît pourtant un droit de veto en ce qui concerne les titulaires des portefeuilles étroitement liés aux fonctions présidentielles (refus de Jean Lecanuet et de François Léotard aux affaires étrangères et à la défense en 1986).

Depuis la **loi du 15 septembre 2017** pour la confiance dans la vie politique, l'exécutif peut obtenir communication, avant toute nomination, d'informations de la part de la HATVP, d'une attestation de l'administration fiscale ou du bulletin n° 2 du casier judiciaire.

La moyenne des **effectifs gouvernementaux** depuis 1958 se situe autour de 37 membres (entre 26 pour le 2^e gouvernement de Georges Pompidou en 1962 et 50 pour celui de Michel Rocard en 1988). Les intitulés des ministères correspondent généralement aux différents secteurs d'activité de l'État (économie, finances, intérieur, défense...) ou/et affichent les priorités politiques de l'exécutif (par ex. Nicolas Hulot nommé ministre de la transition écologique et solidaire entre mai 2017 et août 2018).

En dehors du Premier ministre, le Gouvernement peut comprendre **quatre catégories de membres**. Ils se succèdent dans le décret de nomination dont résulte l'ordre protocolaire.

Au sommet de la hiérarchie figurent éventuellement les **ministres d'État** qui, sous la V^e République, dirigent un département ministériel. Ce titre – non attribué entre 2012 et 2017, entre juillet 2020 et décembre 2024 ou depuis octobre 2025 – vise à honorer un membre du Gouvernement en raison de sa personnalité, de ses responsabilités partisanes ou de son importance gouvernementale (par ex. N. Sarkozy dans les gouvernements de J.-P. Raffarin et de D. de Villepin). Viennent ensuite les **ministres** qui constituent la catégorie de droit com mun. Les membres de ces deux catégories dirigent un département ministériel dont les éléments sont définis par des décrets d'attribution.

En revanche, les **ministres délégués** et, en bas de la hiérarchie gouvernementale, les **secrétaire d'État** exercent des attributions déléguées par le Premier ministre ou le ministre auquel ils sont rattachés et ne font que « disposer » des services énumérés dans leur décret de délégation. Leur existence n'est pas une obligation. Ainsi, les gouvernements Ayraut de 2012 et Bayrou de 2024 ne comprennent aucun secrétaire d'État et les gouvernements Valls de 2014 aucun ministre délégué.

La tenue régulière du **conseil des ministres**, chaque mercredi matin, incarne la collégialité et la solidarité du travail gouvernemental (voir Zoom).

La **cessation des fonctions** gouvernementales peut être collective, mais aussi individuelle. En dehors du décès, celle-ci résulte soit d'une destitution par le chef de l'État sur proposition du Premier ministre, soit d'une démission volontaire ou imposée (pour devancer une destitution par ex.). Les motifs de démission sont divers : convenances personnelles, victoire ou défaite à une élection nationale ou locale, désaccord politique (par ex., en 2016, Chr. Taubira opposée à la déchéance de nationalité pour les coupables d'un crime ou délit terroriste, puis E. Macron pour lancer sa campagne présidentielle), implication dans une « affaire » (par ex. J. Cahuzac impliqué en 2013 dans une affaire de fraude fiscale pour laquelle il est condamné en 2018)...

En l'absence de tout texte, une « **jurisprudence Balladur** », qui systématisé une règle imposée en 1992 par Pierre Bérégovoy à son ministre de la ville, Bernard Tapie, impliqué dans une affaire pénale, conduit un ministre mis en examen à présenter sa démission. Mais, depuis 1997, elle n'est plus pratiquée sous une forme systématique (par ex. maintien du ministre de la justice É. Dupont-Moretti en juillet 2021 : voir plus loin).

B. Un statut commun

1. Le régime des incompatibilités

Selon l'**article 23 C**, les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

En ce qui concerne les fonctions publiques **nominatives** ou les activités professionnelles **privées**, l'interdiction du cumul s'applique dans toute sa rigueur afin de prévenir les conflits d'intérêts et de préserver l'indépendance gouvernementale. Un membre du Gouvernement ne peut ainsi être fonctionnaire français, européen ou international.

Les règles relatives aux **mandats électifs** sont plus nuancées. Selon la tradition républicaine, il est interdit d'être à la fois ministre et président de la République. De manière novatrice, l'**article 23 C** établit entre la fonction de ministre et le mandat de député ou de sénateur une incompatibilité qu'une décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 étend au mandat de parlementaire européen. L'objectif était d'émanciper le Gouvernement par rapport au