

Objectif Fonction Publique

les mémentos

2026/2027

LE DROIT PUBLIC EN 100 FICHES

11^e édition



Toutes les connaissances



Fiches de révision



Enjeux et débats actuels



200 définitions essentielles

Philippe-Jean Quillien
Vincent Tchen

ellipses

Les notions constitutionnelles fondamentales¹

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.

Inventé en Europe, l'**État** peut sommairement 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 souverain ne procède d'aucune autre autorité et se distingue ainsi des organisations internationales dont les compétences résultent des transferts consentis par les États membres. 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.

La forme juridique de l'État est simple ou composée. Qu'il soit centralisé, décentralisé ou régional, l'**État unitaire** comporte un seul ordre constitutionnel et politique : il détient et exerce en principe l'ensemble des compétences régaliennes. Dans un **État fédéral**, deux ordres constitutionnels se superposent, celui des différents États fédérés et celui du super-État fédéral qui est seul sujet de droit international, conformément aux lois de l'autonomie et de la participation.

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. En ce qui concerne la France, 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).

1. Chapitre rédigé par Philippe-Jean Quillien.

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 **droits fondamentaux** 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 II de la Constitution du 4 novembre 1848 et chapitre I de la Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949).

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). Il existe deux modes d'élaboration, coutumier et écrit. Le système des Constitutions écrites s'est aujourd'hui imposé dans presque tous les pays afin de garantir les droits fondamentaux des citoyens contre l'absolutisme du pouvoir, fût-il démocratique (constitutionnalisme).

La modification d'une Constitution s'appelle une **révision**. Une Constitution est rigide lorsqu'elle impose une procédure spéciale et renforcée en vue de sa révision et souple quand une loi ordinaire suffit. Dans les pays à Constitution rigide comme la France, le rôle de la coutume constitutionnelle, notamment abrogative, est controversé.

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.

Dans *L'Esprit des lois* (1748), Montesquieu définit **trois fonctions juridiques** : l'élaboration de la loi, son application et le règlement des litiges provoqués par cette application.

Mais ces fonctions peuvent être distribuées de façon fort différente. Dans un régime de **confusion des pouvoirs**, les fonctions législative et exécutive sont exercées par un même organe qui peut être un homme ou une assemblée.

La **séparation des pouvoirs** peut être souple ou stricte.

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.

Né aux États-Unis, le **régime présidentiel** se caractérise par une séparation stricte des pouvoirs : les compétences exécutives sont confiées à un président élu et les attributions législatives aux chambres (séparation fonctionnelle) ; le président ne peut dissoudre les assemblées qui ne peuvent mettre en jeu sa responsabilité politique (séparation organique).

Quant au régime de la Ve République, il peut être qualifié de « mixte » ou de « **présidentialiste** ». Le pouvoir exécutif appartient à un président de la République élu au suffrage universel direct (comme dans un régime présidentiel) et à un Premier ministre 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.

La **souveraineté** désigne le pouvoir suprême reconnu à l'État, mais aussi le principe fondant cette suprématie.

En ce qui concerne la **détention abstraite de la souveraineté** au second sens, deux doctrines se sont longtemps opposées. Dans la conception de la souveraineté nationale, 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. La Constitution de 1958 combine curieusement les deux doctrines en disposant que « la souveraineté nationale appartient au peuple » (art. 3 al. 1 C).

En ce qui concerne l'**exercice concret de la souveraineté**, l'article 3 C 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. Toutefois, malgré les procédures de référendum constituant ou législatif aménagées par la Constitution de 1958 (art. 89 et 11), la France demeure une démocratie essentiellement représentative.

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. Quant au droit d'**éligibilité**, qui implique la qualité d'électeur, il est soumis à des conditions générales et à des conditions particulières à certaines élections.

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*).

Liste des fiches

1. Les formes juridiques de l'État
2. Le pouvoir constituant
3. Les fonctions juridiques de l'État
4. Le suffrage
5. L'élaboration et la révision de la Constitution de 1958

Les formes juridiques de l'État

A. L'État unitaire

1. 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 (diplomatie, défense, législation, 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 Fiche 31).

En général, l'État unitaire recourt à la **décentralisation administrative territoriale** (voir Chapitre 7). Dans les **États régionaux**, la décentralisation devient politique car 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. La France constitue traditionnellement un État unitaire et, depuis 1875, une République indivisible. Consacrée par la Constitution du 4 octobre 1958 (art. 1^{er} et 72 C notamment), cette conception inspire une jurisprudence du Conseil constitutionnel refusant de confondre libre administration et libre gouvernement des collectivités territoriales (Cons. const., 25 février 1982, Loi de décentralisation).

Malgré sa tradition centralisatrice héritée de l'Ancien Régime et perfectionnée par la Révolution puis par Napoléon Bonaparte, la France commence sa «**longue marche** vers la **décentralisation** dès la monarchie de Juillet. Après les importantes réformes opérées entre 1982 et 1986 et constitutives de l'Acte I de la décentralisation, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui fonde l'Acte II de la décentralisation, ajoute à l'article 1^{er} de la Constitution le principe que la France a une «organisation décentralisée» (voir Chapitre 7).

L'État français apparaît toutefois aujourd'hui comme une «**monstruosité constitutionnelle**». D'une part, la Nouvelle-Calédonie constitue depuis 1998 un pays d'outre-mer «à souveraineté partagée», c'est-à-dire un quasi-État fédéré au sein d'un État unitaire, avant une possible accession à l'indépendance. Lors des consultations du 4 novembre 2018 et du 4 octobre 2020 marquées par des taux de participation élevés, les «populations intéressées» rejettent la pleine souveraineté par 56,67% puis 53,26% des suffrages exprimés. Demandée et finalement boycottée par les élus indépendantistes, la troisième consultation du 12 décembre 2021 se distingue par une faible participation et par un refus massif de l'indépendance (96,50% des voix). Cette consultation marque le début d'une période de transition – marquée les émeutes de mai 2024 – en vue de définir un nouveau statut qui sera soumis à référendum.

Le projet de loi constitutionnelle délibéré le 14 octobre 2025 vise à transcrire dans la norme suprême l'accord de Bougival signé le 12 juillet 2025 : création d'un « État de la Nouvelle- Calédonie » reconnu par la communauté internationale tout en restant intégré à la France.

D'autre part, l'État français fait partie de l'Union européenne dont des pans entiers relèvent d'une logique fédérale et qui, en 2004, voulait se doter d'une Constitution (voir Chapitre 20).

Enfin, la Constitution autorise dans certains cas les collectivités territoriales situées en outre-mer ou, dans le cadre d'une expérimentation régie par la loi organique du 1^{er} août 2003, l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, à modifier par des actes administratifs les lois et les règlements nationaux.

B. L'État composé

1. 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, une chambre représentant le peuple (par ex. la Chambre des représentants américaine et le Bundestag en Allemagne) et l'autre les États fédérés (le Sénat américain et le Bundesrat allemand par ex.).

En vertu de la **loi d'autonomie**, les collectivités associées constituent des États et possèdent leurs Constitutions, leurs Parlements, 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 : diplomatie, défense, monnaie... Une juridiction constitutionnelle (la Cour suprême américaine et la 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.

2. 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 se définit comme une association d'États qui conservent leur souveraineté internationale mais qui coopèrent pour des activités définies par un traité (économie, défense, etc.) en prenant leurs décisions à l'unanimité. Malgré son nom, la Confédération helvétique est devenue une fédération en 1848.

Le pouvoir constituant

A. L'élaboration des Constitutions

1. 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.

Dans le monde contemporain, quelques pays seulement, le Royaume-Uni notamment, ont encore une Constitution principalement coutumière, même s'il existe aussi quelques textes comme le *House of Lords Act* de 1999 (quasi-suppression de la pairie héréditaire à la Chambre des Lords).

2. 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 une supériorité juridique effective de la Constitution sur les autres normes internes (notamment législatives), le constitutionnalisme vise à empêcher une dictature de la majorité 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 dictatures, des oligarchies et des démocraties, des régimes de séparation (stricte ou souple) ou de confusion des pouvoirs (au profit d'un homme ou d'une assemblée). La France a constitué un véritable laboratoire constitutionnel.

Les **procédés d'élaboration** d'une Constitution écrite sont divers, 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) ou par le peuple dans le cadre d'un référendum (Constitution du 27 octobre 1946). En 1958, la France opte pour un mode d'élaboration d'apparence bonapartiste (voir Fiche 5).

B. La révision des Constitutions

1. 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, 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 notamment organisée par l'article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 (voir Fiche 5).

2. La question de la valeur juridique de la **coutume** concerne au premier chef les pays à Constitution écrite, surtout si elle est rigide. En effet, dans un **pays à Constitution coutumière**, une coutume nouvelle peut en principe 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**, le rôle de la coutume constitutionnelle divise les juristes. Beaucoup admettent finalement que la coutume peut préciser une disposition constitutionnelle (coutume interprétative) voire compléter la Constitution en cas de lacune (coutume supplétive). 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 « le divorce presque constant 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 a souvent joué un rôle plus important que les révisions formelles. Sous la V^e République, elle a par exemple établi la détermination de la politique nationale par le président de la République et le recours au référendum de l'article 11 C pour réviser la Constitution (voir Fiche 5).

Les fonctions juridiques de l'État

A. Les régimes de confusion des pouvoirs

1. Dans un régime conventionnel ou régime d'**assemblée**, les fonctions législative et exécutive sont exercées par une assemblée. D'inspiration rousseauiste, notre première Constitution républicaine (24 juin 1793) – demeurée inappliquée – donne tous les pouvoirs au Corps législatif, auquel le Conseil exécutif est étroitement subordonné.

Le régime d'assemblée 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. La confusion des pouvoirs législatif et exécutif peut également profiter à un **homme** comme dans la France de l'Ancien Régime ou dans les Constitutions bonapartistes.

B. Les régimes de séparation des pouvoirs

1. On distingue traditionnellement les régimes présidentiel et parlementaire respectivement incarnés par les États-Unis et le 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.

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 politique 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 allemande 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 (voir par ex. art. 49 C et Fiche 20).

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 (l'Assemblée nationale de la Constitution du 4 novembre 1848 ou le 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 cause 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.

2. Les cinq principes définis par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 (voir Fiche 5) faisaient le choix d'un régime parlementaire. En raison des pouvoirs importants attribués 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 dans lequel 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 Fiche 10).

Le suffrage

A. Les conditions du suffrage

1. Depuis 1848, le suffrage «est toujours **universel**, égal et secret» (art. 3 al. 3 C). Toutefois, l'universalisation du suffrage n'est jamais entière.

Depuis la reconnaissance de l'électorat des femmes en 1944, les principales conditions sont la nationalité, l'âge et la dignité morale, c'est-à-dire la jouissance des droits civils et politiques (art. 3 al. 4 C). La loi du 5 juillet 1974 abaisse la majorité électorale de 21 à 18 ans accomplis. Par ailleurs, dans la tradition républicaine française, la citoyenneté est liée à la nationalité. Toutefois, les ressortissants étrangers de l'Union européenne domiciliés ou résidant en France peuvent être électeurs lors des élections municipales et européennes.

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

La **loi du 1^{er} août 2016** modernise les règles d'établissement des listes électorales pour permettre à tout électeur de s'inscrire jusqu'au 6^e vendredi précédent le scrutin. Notamment 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 extraits les listes communales. Par ailleurs, 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.

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 ou «grands électeurs» qu'ils ont élus (élections sénatoriales).

2. Pour être candidat à une élection politique il faut être électeur. Le code électoral impose par ailleurs **trois conditions générales** sanctionnées par une inéligibilité absolue. D'abord, l'éligibilité est réservée aux nationaux. Cependant, un ressortissant étranger de l'Union européenne peut être 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. Enfin, l'individu que le juge a interdit de droits civiques ne peut être candidat à aucune élection.

La législation définit également 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 comme les préfets et les magistrats ne peuvent être élus dans le ressort d'exercice de leurs fonctions.

L'inéligibilité ne doit pas être confondue avec l'**incompatibilité** qui, elle, n'interdit pas à la personne concernée de se présenter et d'être régulièrement élue. Mais, en cas d'élection, elle doit, soit renoncer aux mandats, fonctions ou activités incompatibles, soit démissionner de son nouveau mandat (voir Fiches 12 et 16 notamment). La loi peut aussi décider du sens de la régularisation.

B. L'exercice du suffrage

1. 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).

La loi du 17 mai 2013 instaure un mode de scrutin départemental inédit, le **scrutin majoritaire binominal à deux tours**. Dans chaque canton, les deux candidats de sexe différent figurent par ordre alphabétique sur un seul bulletin de vote et sont pourvus d'un remplaçant de même sexe.

Pour être élu 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, seuls certains candidats peuvent en principe se maintenir au 2^e tour (obtention d'un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des inscrits par ex.) à l'issue duquel le/les candidats arrivés en tête obtiennent 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 à ceux du scrutin majoritaire. 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 au Parlement européen et les départements où sont élus trois sénateurs ou plus.

2. Institué par la loi du 19 novembre 1982 pour les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants, le **mode de scrutin mixte** 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 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).

L'élaboration et la révision de la Constitution de 1958

A. L'élaboration de la Constitution

1. Impuissante à régler la question algérienne, la classe politique de la IV^e République fait appel au général de Gaulle qui, le 1^{er} juin 1958, est investi comme président du conseil par l'Assemblée nationale. La **loi constitutionnelle du 3 juin 1958** charge son Gouvernement d'établir un projet de Constitution en respectant des conditions de fond et de forme.

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.

2. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 définit également une **procédure d'élaboration**. Pour établir le projet, le Gouvernement recueille l'avis d'un Comité consultatif constitutionnel (CCC) composé notamment de parlementaires, puis du Conseil d'État. Enfin, le projet arrêté en conseil des ministres est soumis au référendum et la loi constitutionnelle promulguée dans les huit jours de son adoption.

Au mois d'août, l'avant-projet reçoit l'aval du CCC 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 (79,25 % de «oui»). Le 4 octobre 1958, le président de la République René Coty promulgue la nouvelle Constitution.

B. Les deux procédures de révision

1. Le titre XVI de la Constitution du 4 octobre 1958 intitulé «De la révision» comprend un article unique. La procédure de révision prévue par cet **article 89** 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 voter le texte en termes identiques à la majorité absolue des suffrages exprimés. Les deux assemblées sont donc sur un pied d'égalité, ce qui n'est pas le cas dans la procédure législative ordinaire.

Le président de la République décide discrétionnairement, même en période de cohabitation, de poursuivre la procédure ou non. En principe, il appartient aux électeurs d'adopter la révision par voie de référendum. Toutefois, si le texte est un projet de révision, le président peut décider de recourir à la procédure plus légère du Congrès. Dans cette hypothèse, 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).

L'article 89 C a permis **23 révisions** de la Constitution, dont 20 depuis 1992. Toutes ces révisions ont été déclenchées par le président et, sauf pour le quinquennat, entérinées par le Congrès. 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 Fiche 22), l'établissement du quinquennat (voir Fiche 7) et les modifications exigées par les progrès de la construction européenne (voir Chapitre 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 visant principalement à rénover le mode d'exercice du pouvoir exécutif, renforcer le rôle du Parlement et garantir aux citoyens des droits nouveaux : 47 articles sont créés ou modifiés, ce qui représente près de la moitié du texte constitutionnel.

2. Désireux d'instituer l'élection du président de la République au suffrage universel direct malgré l'hostilité d'une majorité de parlementaires, le général de Gaulle décide en 1962 d'organiser un référendum sur la base de l'**article 11 C**, c'est-à-dire de s'adresser directement aux électeurs. Pour la majorité des juristes comme pour le Conseil d'État (CE ass., 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres), l'existence d'une procédure spécifique qui fait d'ailleurs appel au référendum exclut la mise en œuvre de toute autre procédure.

Le général de Gaulle faisait valoir que la réforme relevait d'une des trois matières – «l'organisation des pouvoirs publics» – sur lesquelles peut porter un projet de loi référendaire. Par leur vote du 28 octobre 1962, les électeurs ont tranché la querelle (61,75 % de «oui»). Comme le reconnaît le président Mitterrand en 1988, l'usage de l'article 11 C «établissement et approuvé par le peuple» peut désormais être considéré comme une des voies de révision, concurremment avec l'article 89 C.

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 révision de la Constitution pourrait porter sur le référendum, le statut de la Corse et de la Nouvelle-Calédonie, une «nouvelle étape de la décentralisation»... La seule révision est la loi constitutionnelle du 8 mars 2024 ayant pour objet de compléter l'article 34 C (voir Fiche 18): «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.

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 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 (trois Constitutions monarchiques, sept Constitutions bonapartistes et six 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 et une par la voie d'un référendum de l'article 11 C (de plus, 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). Les nombreuses réformes constitutionnelles promises par **E. Macron** pendant sa première 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 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. Pendant son second quinquennat, en dépit des nombreuses réformes envisagées, seule la loi constitutionnelle du 8 mars 2024 garantissant la liberté de recourir à l'avortement est promulguée.
- **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.

Le président de la République¹

Le président de la Ve République constitue la clé de voûte des institutions. En vertu de la loi constitutionnelle du 6 novembre 1962, il est élu par les citoyens au scrutin majoritaire à deux tours. Cette élection au **suffrage universel direct** lui assure une forte légitimité. Depuis la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, le président est élu pour cinq ans, et non plus pour sept ans comme c'était le cas depuis 1873. Quant à la loi organique du 15 mai 2001, elle inverse le calendrier électoral de façon à assurer l'antériorité chronologique et donc la primauté politique de l'élection du président sur celle des députés. 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.

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**: « [Il] 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 innove en lui reconnaissant, malgré son irresponsabilité politique et pénale, des **pouvoirs propres** en plus des traditionnels pouvoirs partagés.

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 incombe, à titre principal, la préparation et l'application » de ces actes : CE sect., 10 juin 1966, Pelon et autres). Insusceptibles de recours en vertu de la théorie de l'acte de gouvernement (voir Fiche 95), ces pouvoirs propres concernent soit les rapports avec les autres pouvoirs publics constitutionnels (nomination et cessation des fonctions du Premier ministre par ex.), soit, au premier chef, les relations avec la nation (référendum, dissolution de l'Assemblée nationale et pouvoirs exceptionnels de l'article 16 C). Il faut y ajouter, par simple tradition, la démission du chef de l'État et la nomination de ses collaborateurs.

Il ne faut toutefois pas exagérer l'importance de ces pouvoirs qui se montrent intermittents ou exceptionnels. Ainsi les présidents ont dans l'ensemble délaissé la procédure référendaire. Depuis 1958, **huit référendums** seulement ont été organisés, dont quatre par le général de Gaulle. Six étaient législatifs, deux constituants. Cinq concernaient l'organisation des pouvoirs publics, trois l'autorisation de ratifier un traité. Les « oui » l'ont emporté à six reprises (par ex. élection du président au suffrage universel

1. Chapitre rédigé par Philippe-Jean Quillien.

direct en 1962 et ratification du traité sur l'Union européenne en 1992). En revanche, les électeurs ont refusé la création des régions et la réforme du Sénat le 27 avril 1969 ainsi que la ratification du projet de Constitution pour l'Europe lors du dernier référendum organisé le 29 mai 2005 (54,67 % de « non »).

En l'absence de toute condition de fond imposée par la Constitution, les motifs des **six dissolutions** se montrent divers. Dans la tradition parlementaire, cette procédure a pour objet de dénouer une crise politique entre les pouvoirs exécutif et législatif en faisant trancher leur différend par le peuple (dissolution du 9 octobre 1962 consécutive à l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale). De manière plus originale, la dissolution du 30 mai 1968 permet de sortir d'une crise de société. Les deux dissolutions prononcées par F. Mitterrand les 22 mai 1981 et 14 mai 1988 visent à prévenir une crise politique après l'élection puis la réélection d'un président de la République opposé à la majorité des députés. 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 (à tort) le plus favorable pour la majorité. E. 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.

L'unique utilisation de l'article 16 C par le général de Gaulle, à la suite du « putsch des généraux » à Alger, suscite beaucoup de controverses. Lors de la mise en œuvre, les conditions sont réunies selon l'avis motivé du Conseil constitutionnel en date du 23 avril 1961. Le principal reproche concerne la longueur de l'application : si le putsch échoue au bout de cinq jours, les **pouvoirs exceptionnels** restent en vigueur pendant cinq mois. C'est pourquoi la révision du 23 juillet 2008 met en place trois procédures de contrôle de la durée d'application dans lesquelles le Conseil constitutionnel joue un rôle essentiel.

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. Ces **compétences partagées** concernent les fonctions exécutive, législative et judiciaire.

Dans l'ordre **exécutif**, en signant les décrets et les ordonnances délibérés en conseil des ministres, le président participe au pouvoir normatif ainsi qu'au pouvoir de nomination, même si l'essentiel de ces compétences appartient au Premier ministre. Il joue en revanche un rôle essentiel en matière diplomatique et militaire.

Les attributions **législatives** du président se limitent à l'ouverture et à la clôture des sessions extraordinaires du Parlement, à la promulgation des lois après une éventuelle demande de nouvelle délibération et à la saisine du Conseil constitutionnel. La Constitution lui reconnaît toutefois des compétences essentielles à l'égard des lois constitutionnelles.

Enfin, la Constitution de 1958 fait curieusement du président de la République le garant de l'indépendance de l'autorité **judiciaire**, même si la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 lui retire la présidence du Conseil supérieur de la magistrature.

Malgré ces nombreuses attributions, la disposition d'une majorité parlementaire et donc d'un gouvernement fidèle constitue le fondement indispensable d'une prééminence présidentielle que renforcent la réforme du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral. La disparition du fait majoritaire depuis les élections législatives de 2022 et plus encore de 2024 met fin à la toute-puissance du président qui caractérise le système politique français.

Lors de la campagne électorale comme du premier conseil des ministres de son premier quinquennat, E. Macron annonce un retour à une « **présidence jupiterienne** » conforme au modèle gaullien : en rupture avec la « présidence normale » promise en 2012 par F. Hollande, le chef de l'État assume la fonction de guide suprême de la nation, sans empiéter sur la gestion quotidienne des affaires gouvernementales comme le faisait « l'hyperprésident » Sarkozy. Mais la pratique montre 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, E. Macron 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.

En période de **cohabitation** (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002), les pouvoirs du président de la République lui permettent toutefois de continuer à remplir le rôle défini par l'article 5 C, notamment d'assurer le fonctionnement régulier des institutions et de protéger les intérêts diplomatiques et militaires du pays. En revanche, conformément à l'article 20 C, la détermination et la conduite de la politique de la nation reviennent effectivement au Gouvernement, du moins en matière de politique intérieure. Si la cohabitation a finalement trouvé plus de contempteurs que de défenseurs, elle a montré que la Constitution de 1958 est porteuse d'au moins deux régimes distincts.

Pour en savoir plus

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

Liste des fiches

6. L'élection présidentielle
7. Le statut présidentiel
8. Les pouvoirs propres du président
9. Les pouvoirs partagés du président
10. Les deux présidences

L'élection présidentielle

A. Le mode d'élection

1. Selon le texte de 1958, le président de la République était élu par un collège de «**grands électeurs**» composé d'élus nationaux et surtout locaux. En septembre 1962, le général de Gaulle engage une révision constitutionnelle pour assurer aux futurs présidents le soutien explicite de la nation. En recourant à l'article 11 C (voir Fiche 5), il décide un référendum sur l'élection au suffrage universel direct du président de la République qui, le 28 octobre 1962, est approuvée par 61,75 % des électeurs.

2. Le président est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés (art. 7 al. 1 C). Si celle-ci n'est pas obtenue au 1^{er} tour du scrutin, il est procédé le 2^e dimanche suivant à un 2^d 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 en 1962 le général de Gaulle, ils reçoivent la confiance explicite d'une **majorité d'électeurs** et donc une forte légitimité. Après avoir obtenu 20,7 millions de voix représentant 66,10 % des suffrages exprimés, E. Macron devient en mai 2017 le huitième – et le plus jeune – président de la Cinquième République. Cinq ans plus tard, il est réélu avec 58,55 % des suffrages exprimés.

B. Le déroulement de l'élection

1. 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 la déclaration de vacance ou d'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 réalité et la régularité des candidatures.

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 les élus d'un même département (ou collectivité d'outre-mer). Les titulaires de mandats électifs relevant d'une trentaine

de catégories – parlementaires, conseillers régionaux et départementaux, maires, présidents d'EPCI à fiscalité propre, etc. – sont habilités à présenter un candidat.

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 (le décret du 27 juin 2018 ne met pas en place cette transmission électronique compte tenu des risques de fraudes informatiques). 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.

En mars 2022, le Conseil constitutionnel valide 12 candidatures (11 en 2017) soutenues par 13 427 « parrains » (14 296 en 2017).

2. La campagne électorale est régie par les principes d'égalité ou d'équité entre les candidats, notamment dans le traitement par les médias et dans les facilités attribuées par l'État (avance forfaitaire de 200 000 euros pour l'élection de 2022, remboursement forfaitaire d'une partie des dépenses de campagne...). En vertu de la loi organique du 11 mars 1988, chaque candidat doit tenir un compte de campagne retracant ses recettes et dépenses électorales qui sont plafonnées depuis 2011 à 16,851 millions d'euros pour un candidat au 1^{er} tour et à 22,509 millions d'euros pour les 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. Transmis par voie dématérialisée, à titre expérimental, lors de l'élection présidentielle de 2022, les **comptes de campagne** sont approuvés, réformés ou rejetés (avec dans ce cas des sanctions financières). Efficace à l'encontre des « petits candidats » comme Jacques Cheminade en 1995 et Bruno Mégret en 2002, ce contrôle s'est montré clément pour les « grands candidats » (par ex. pour É. Balladur et J. Chirac en 1995) jusqu'au rejet du compte de N. 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 dans le respect des règles du code électoral et sous la surveillance de près de 2 200 délégués du Conseil constitutionnel. 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'irrégularités de nature à porter atteinte à 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^d tour de l'élection de 2022). Enfin, il présente des observations en vue d'améliorer le droit applicable.

Le statut présidentiel

A. La durée du mandat

1. Instauré en 1873 de façon provisoire, le septennat a été consacré par le pouvoir constituant en 1875, 1946 et 1958. Cette durée devait permettre 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 le 24 septembre 2000, lors d’un référendum organisé en vertu de l’article 89 C, par 73,21 % des suffrages (mais 30,19 % des électeurs inscrits seulement ont voté). La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 met fin à la possibilité de renouvellement indéfini en interdisant d’exercer plus de deux mandats consécutifs.

2. 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 Fiche 25), l’**empêchement** peut être provisoire (après une opération chirurgicale le président retrouve ses fonctions) ou définitif (maladie incurable altérant la santé mentale du président). Dans le second cas, l’élection d’un nouveau président a lieu.

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 **président suppléant** : recours au référendum, dissolution de l’Assemblée nationale et déclenchement ou achèvement d’une révision constitutionnelle. Et la responsabilité du Gouvernement ne peut être mise en cause.

En cas de courtes absences présidentielles, un voyage à l’étranger par exemple, d’autres mécanismes de suppléance ont vocation à s’appliquer. 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, en vertu d’une délégation expresse et sur un ordre du jour déterminé, du conseil des ministres (six utilisations depuis 1958, dont cinq motivées par l’état de santé du président).

B. La responsabilité du président

1. L’**irresponsabilité politique** du président de la République 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. Comme seul le général de Gaulle l’a fait jusqu’ici (en 1969 par ex.), il a cependant la faculté d’engager sa responsabilité

politique devant le peuple en s'engageant à démissionner en cas de défaite lors d'élections législatives ou d'un référendum.

2. En ce qui concerne le **statut pénal** du chef de l'État, les règles posées dans la Constitution du 4 octobre 1958 ont été clarifiées et modernisées par la loi constitutionnelle du 23 février 2007. Mais son application effective exigeait une loi organique qui a finalement été promulguée le 24 novembre 2014, plus de sept ans après la révision de la Constitution.

La révision de 2007 confirme le principe de 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.

Par ailleurs, le nouvel article 67 C confirme expressément la responsabilité du président devant la **Cour pénale internationale** installée à La Haye en cas de crime de génocide, crime de guerre ou crime contre l'humanité (traité signé à Rome le 17 juillet 1998 et ratifié par la France après la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 : art. 53-2 C).

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, **J. Chirac** est 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 **N. 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 (entre le 21 octobre et le 10 novembre 2025 malgré son appel dans l'« affaire du financement libyen »).

Les pouvoirs propres du président

A. Les rapports entre les institutions

1. En vertu de l'article 8 al. 1 C, le président nomme le **Premier ministre** et met fin à ses fonctions lorsqu'il présente la démission de son Gouvernement (voir Fiche 11).

2. L'article 18 C permet au président, à qui il était interdit depuis 1873 de pénétrer dans un hémicycle parlementaire, de communiquer avec les deux assemblées en leur faisant lire par leurs présidents des **messages** qui ne donnent lieu à aucun débat. La vingtaine de messages adressés depuis 1958 concerne principalement quatre situations : prise de fonctions présidentielle, assemblée nouvellement élue, survenance d'une crise majeure (par ex. guerre du Golfe en 1991), 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, son **allocution** 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).

3. Le président de la République nomme trois membres du **Conseil constitutionnel** dont il désigne le président et qu'il peut saisir d'une loi ou d'un engagement international (art. 56, 61 et 54 C : voir Fiches 21 et 22).

B. Les relations avec la nation

1. 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. 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 promulgue la loi dans les 15 jours suivant la proclamation des résultats.

La révision de 2008 institue un **référendum d'initiative partagée (RIP)** qui peut être organisé sur l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs. 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. 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. À ce jour, une seule procédure (visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris) a été ouverte (voir Fiche 25).

L'article 11 C limite le champ d'application des référendums à **trois catégories de textes** : « 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 ».

2. Le président 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 (en juin 2024, le président du Sénat G. Larcher estime avoir été « informé, pas consulté »). 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 dissolution remontant à moins d'un an (art. 12 C).

3. Conformément à la volonté gaullienne exprimée dès le discours de Bayeux du 16 juin 1946, l'article 16 C confie au président 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 : 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 ; interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. Il impose également deux conditions de forme : le président consulte le Premier ministre, les présidents des deux assemblées ainsi que 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. Prises après avis non publiés du Conseil constitutionnel, ces mesures 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 et l'Assemblée nationale ne peut être dissoute. De plus, la révision de 2008 permet de contrôler la durée d'application :

- après 30 jours d'exercice, saisine possible du Conseil constitutionnel par le président d'une des deux assemblées parlementaires, 60 députés ou 60 sénateurs aux fins d'examiner, dans un avis public rendu dans les plus brefs délais, si les conditions de mise en œuvre demeurent réunies ;
- au terme de 60 jours, avis de plein droit du Conseil constitutionnel ;
- au-delà, possibilité pour le Conseil constitutionnel de procéder à tout moment, de sa propre initiative, à cet examen.

Les pouvoirs partagés du président

A. Les attributions exécutives

1. Le président de la République participe au **pouvoir normatif**, même si l'essentiel des compétences appartient au Premier ministre (voir Fiche 14). En vertu de l'article 13 C, il signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres (soit à peine 5 % du total des décrets), qu'il préside. Cette délibération résulte soit d'une disposition constitutionnelle, législative ou réglementaire, soit d'une décision du président qui est seul compétent pour arrêter l'ordre du jour sur proposition du cabinet du Premier ministre et du secrétariat général du Gouvernement. En vertu du parallélisme des formes, tout décret délibéré en conseil des ministres et signé par le président de la République ne peut être modifié ou abrogé qu'en respectant des formes identiques («effet de cliquet»), sauf s'il prévoit explicitement qu'il peut être modifié par décret du Premier ministre (CE, 10 septembre 1992, Meyet).

Outre les membres du Gouvernement (art. 8 al. 2 C), le **pouvoir de nomination** concerne 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 (ambassadeurs, préfets, directeurs d'administration centrale...) complété par l'ordonnance organique du 28 novembre 1958 (notamment 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 : SNCF et Institut national du service public par ex.). L'ordonnance de 1958 dispose aussi que certains emplois, par exemple les professeurs de l'enseignement supérieur et les officiers, sont nommés 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, pour lesquels c'est une exigence constitutionnelle, cette nouvelle procédure concerne une cinquantaine d'emplois ou de fonctions, notamment des dirigeants de grands établissements publics ou de grandes entreprises publiques (Banque de France, CNRS, EDF...) et des présidents d'autorités administratives indépendantes (par ex. Autorité des marchés financiers et Haute Autorité de santé).

2. En ce qui concerne la **diplomatie**, le président donne ou reçoit les accréditations des ambassadeurs français ou étrangers (art. 14 C). Il négocie et, avec l'autorisation du Parlement ou du peuple 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 (voir Fiche 98).

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 compétent en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de renseignement, de lutte contre le terrorisme... Depuis 2017, E. 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.

En septembre 2022, E. Macron lance une démarche de construction partenariale des politiques publiques (État, collectivités territoriales, monde économique, société civile, citoyens, etc.), le **Conseil national de la Refondation**, structurée en trois niveaux: CNR plénier, CNR thématiques («Climat et biodiversité» par ex.), CNR territoriaux (par ex. concertations locales sur «Notre école»). Dès 2023, on constate l'essoufflement d'une démarche n'ayant inspiré aucune grande réforme (dernière session plénière le 7 septembre 2023).

B. Les attributions législatives et judiciaires

1. Le président de la République intervient dans le domaine **législatif**. Il est seul compétent pour ouvrir et clore les sessions extraordinaires du Parlement (art. 30 C). Conformément à l'interprétation gaullienne, F. Mitterrand rappelle le 16 décembre 1987 que «ces compétences relèvent de la seule responsabilité et de la seule appréciation» du président de la République.

En principe absent du processus législatif, sauf en matière constitutionnelle où ses prérogatives sont importantes (voir Fiche 5), le président a l'obligation de promulguer une loi définitivement adoptée dans les 15 jours suivant sa transmission au Gouvernement. Toutefois, l'article 10 C lui permet de demander au Parlement une nouvelle délibération, qui ne peut lui être refusée, et l'article 61 C de saisir le Conseil constitutionnel.

2. 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.

Les deux présidences

A. La banalisation du présidentialisme majoritaire

1. Dans l'évolution présidentialiste du régime, l'**année 1962** est cruciale. D'une part, la révision constitutionnelle du 6 novembre donne au président de la République 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, la dissolution décidée le 9 octobre constitue un succès pour le président. Les électeurs envoient à l'Assemblée nationale une majorité disciplinée qui le reconnaît comme son chef. Conformément à cette logique majoritaire, le Gouvernement lui abandonne la détermination de la politique de la nation et met à sa disposition ses moyens juridiques et humains. Dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, le général de Gaulle fait du président « le chef suprême de l'exécutif » chargé de « définir les directions essentielles ».

2. Les **successeurs** 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 même au plus haut point la prééminence présidentielle. La réforme du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont favorisé « l'hyperprésidence » ou « l'omniprésidence » de N. Sarkozy et contribué à l'échec de la « présidence normale » de F. Hollande.

En privant E. Macron de majorité absolue à l'issue des **élections législatives de juin 2022**, les Français semblent vouloir mettre fin à la verticalité, « jupiterienne » ou non, du pouvoir et imposer une pratique parlementariste de la Constitution. Même si cette situation n'est pas inédite, le gouvernement Rocard, pour faire passer ses projets de loi, pouvait recourir au « 49-3 » (ce qu'il a fait à 28 reprises entre 1988 et 1991). Or, depuis la révision de 2008, ce mécanisme ne peut plus être utilisé qu'une fois par session ainsi que pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale (voir Fiche 20). L'échec des partis présidentiels lors des élections législatives consécutives à la dissolution du 9 juin 2024 constraint E. Macron à nommer un Premier ministre issu d'un parti d'opposition « rallié », M. Barnier, avant qu'un allié de longue date, F. 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.

B. Le parlementarisme majoritaire en période de cohabitation

1. En mars 1986, les électeurs envoient pour la première fois à l'Assemblée nationale une majorité de députés opposés au président de la République. Conformément aux intentions annoncées par G. Pompidou en 1973 et V. Giscard d'Estaing en 1978, le président Mitterrand reste à l'Élysée et fait appel au chef de la nouvelle majorité, J. Chirac, pour former le Gouvernement. Pour les deux hommes, 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 le 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.

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 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». En politique intérieure, il ne conserve guère qu'un droit de remontrance. Enfin, la nomination aux emplois supérieurs de l'État donne lieu à un «partage des dépouilles».

2. La France a connu trois périodes (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002), soit neuf années de cohabitation. Pour **défendre** la cohabitation, trois arguments principaux sont avancés. Sur le plan international, elle oblige les chefs de la majorité et de l'opposition 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. 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, ce sont surtout les **défauts** voire les vices qui se sont manifestés. 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 (par ex. financement des retraites entre 1997 et 2002). En matière internationale, le président et le Premier ministre ne parlent pas toujours d'une seule voix (J. Chirac et L. Jospin sur le Proche-Orient par ex.). 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. Enfin, la Constitution n'a prévu aucun moyen de trancher un conflit majeur entre les deux têtes de l'exécutif.

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 sont 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.

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.
- **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 24 septembre pour réduire la durée du mandat présidentiel à cinq ans.
- **9 mai 2002** : Jacques Chirac proclamé président de la République pour un second mandat, à l'issue d'une élection caractérisée par un score faible au 1^{er} tour (19,88%) et très fort au second (82,2%).
- **10-24 avril 2022** : au 2^d 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 du 31 janvier 1964)

Le Gouvernement¹

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 les régimes parlementaires, bicéphale.

Coincé dans la Constitution entre les titres relatifs au président de la République et au Parlement, le titre III sur « Le Gouvernement » comprend seulement quatre articles. 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.

Selon le texte constitutionnel, le président de la République **nomme** discrétionnairement le Premier ministre et met fin à ses fonctions lorsqu'il présente la démission de son Gouvernement. Sur proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. En fait, en période présidentielle, le président se reconnaît le pouvoir de contrôler la composition du Gouvernement comme de relever de ses fonctions le Premier ministre. Celui-ci ne peut en revanche être destitué en période de cohabitation.

Avant toute nomination, l'exécutif peut obtenir, depuis la **loi du 15 septembre 2017** pour la confiance dans la vie politique, communication d'informations de la part de la Haute Autorité de la transparence de la vie publique (HAPTV), d'une attestation de l'administration fiscale ou du bulletin n° 2 du casier judiciaire.

En dehors du Premier ministre, le Gouvernement peut comprendre **quatre catégories de membres** qui se succèdent dans le décret de nomination comme dans l'ordre protocolaire : les ministres d'État, les ministres (qui constituent la catégorie de droit commun), les ministres délégués et les secrétaires d'État. La tenue régulière du conseil des ministres, chaque mercredi matin, incarne la collégialité et la solidarité du travail gouvernemental.

Aux termes de 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. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 atténue toutefois la portée de l'incompatibilité avec le mandat parlementaire.

1. Chapitre rédigé par Philippe-Jean Quillien.

Si devant l’Assemblée nationale la **responsabilité politique** est toujours collective, un membre du Gouvernement peut, en cas de faute politique, être destitué par le président de la République sur proposition du Premier ministre. Quant à sa **responsabilité pénale**, elle peut être engagée d’abord devant la Cour de justice de la République pour les crimes et délits accomplis dans l’exercice de ses fonctions ; ensuite devant la Cour pénale internationale en cas de crime de génocide, crime de guerre ou crime contre l’humanité ; enfin devant les tribunaux de droit commun pour les actes délictueux dépourvus de rapport direct avec la conduite des affaires de l’État.

Selon le 1^{er} alinéa de l’article 20 C, « le **Gouvernement** détermine et conduit la politique de la nation ». En fait, cette disposition n’est appliquée qu’en période de cohabitation. En période presidentialiste, le Gouvernement abandonne normalement au président de la République la charge de définir la politique nationale. Selon le 2^e alinéa de l’article 20 C, le Gouvernement dispose de l’administration et de la force armée.

De nombreux articles de la Constitution prévoient l’intervention du Gouvernement, c’est-à-dire en principe du Premier ministre. Dans le cadre du parlementarisme rationalisé, ils lui assurent notamment une maîtrise de la procédure législative. De plus, l’article 38 C lui permet, pour l’exécution de son programme, de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui relèvent normalement de la loi ordinaire.

La Constitution demeure remarquablement silencieuse sur les **attributions individuelles des ministres** (sur leurs attributions administratives, voir Fiche 26). Les ministres responsables contresignent avec le Premier ministre les actes du président de la République non énumérés par l’article 19 C (voir Fiche 8), tandis que les actes du Premier ministre sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution (art. 22 C). Par ailleurs, l’article 21 C autorise le Premier ministre à déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Selon la tradition républicaine, ils remplacent, dans l’ordre établi par le décret de nomination, le Premier ministre momentanément empêché.

Enfin, si la révision de 2008 retire au ministre de la justice la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), elle lui permet de participer aux séances de ses formations, sauf en matière disciplinaire (art. 65 C).

Le **rôle du Premier ministre** est au contraire défini par l’article 21 C, tandis que de nombreux autres articles lui confèrent des attributions qui le mettent au centre de tous les mécanismes du pouvoir étatique. L’article 21 C proclame que « le Premier ministre dirige l’action du Gouvernement ». Du point de vue politique, il incarne l’action collégiale du Gouvernement.

En principe dégagé de la gestion d’un département ministériel, le Premier ministre anime et coordonne le **travail gouvernemental**. Il intervient à tous les moments de l’action, dans la définition des objectifs, dans l’impulsion, dans la coordination, dans la prise de décision, dans le suivi de l’exécution.

Selon un audit de 2007, tous les participants portent « une appréciation négative » sur les modalités de la coordination interministérielle, notamment sur la multiplication « pathologique » des réunions interministérielles (RIM). Dans sa circulaire du 24 mai 2017 relative à « une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace », É. Philippe rappelle que « l’excès de demandes d’arbitrage est une source de

dysfonctionnements déjà ancienne» et qu'une coordination effective entre les services des ministères doit précéder toute RIM arbitrée par son cabinet. Pourtant, selon le référé de la Cour des comptes du 14 janvier 2022, le nombre de ces réunions demeure très élevé.

Chargé de l'exécution des lois, le Premier ministre détient l'essentiel du pouvoir réglementaire général et possède des pouvoirs de nomination aux emplois civils et militaires de l'État. Il intervient également dans les domaines privilégiés de l'action présidentielle, par exemple comme « responsable » de la défense nationale (art. 21 C).

En constante évolution, l'**administration propre** du Premier ministre comprend, outre le cabinet, une quarantaine de services administratifs de natures diverses et inégales :

- des services d'état-major qui sont les plus importants pour le commandement de la machine étatique (secrétariat général du Gouvernement, secrétariat général des affaires européennes, secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, secrétariat général de la planification écologique créé par le décret du 7 juillet 2022...);
- des organismes de prospective (issu de la fusion de France Stratégie et du Haut-Commissariat au plan décidée par le décret du 23 mai 2025, le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan est chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État; il anime ainsi un réseau de huit organismes à compétences sectorielles comme le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'orientation des retraites et le Haut Conseil pour le climat);
- des services chargés de la communication gouvernementale, de l'information administrative et de la diffusion publique (par ex. service d'information du Gouvernement et direction de l'information légale et administrative).

Le Premier ministre n'est donc pas « le parent pauvre des institutions » dénoncé par certains. Le texte constitutionnel lui attribue au contraire la direction du Gouvernement, la maîtrise de la machine étatique et un rôle essentiel dans la production des normes. En période présidentielle, il met ses attributions au service du président de la République, sans être pour autant réduit au rang de modeste conseiller ou d'exécutant subalterne. Et en période de cohabitation, il devient le premier responsable national.

Pour en savoir plus

- Matthieu CARON, *Droit gouvernemental*, LGDJ (Systèmes), 2020, 234 pages.
- www.gouvernement.fr: sur ce portail gouvernemental, voir notamment *Le Gouvernement* (abonnez-vous aux comptes-rendus du conseil des ministres).

Liste des fiches

11. La structure du Gouvernement
12. Le statut des membres du Gouvernement
13. Les attributions du Gouvernement
14. Les attributions du Premier ministre
15. Le travail gouvernemental

La structure du Gouvernement

A. 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 Fiche 20), cette présentation constitue une obligation (art. 50 C).

1. Le pouvoir de **nomination** est discrétionnaire et entier : le président « nomme qui il veut » (F. Mitterrand, 1986). La nomination de trois « inconnus » – É. Philippe (mai 2017), J. Castex (juillet 2020) et É. Borne (mai 2022) – traduit la volonté d'E. 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. Le président de la République doit cependant tenir compte de la composition politique de la chambre basse qui peut paralyser ou censurer le Gouvernement. En période de cohabitation, le rapport des forces 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 aux élections législatives de juin-juillet 2024 constraint E. 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 », M. Barnier, avant qu'un allié de longue date, F. 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.

2. En ce qui concerne la **fin des fonctions**, la pratique constitutionnelle méconnaît la lettre de l'article 8 C, du moins en période présidentielle où les « démissions-révocations » sont fréquentes. 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 régularise 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 J. Chirac, estimant en 1976 que le président ne lui donne pas les moyens de gouverner, et de M. Valls le 6 décembre 2016, pour participer à la primaire socialiste préalable à l'élection présidentielle. En période de cohabitation, en revanche, le Premier ministre ne saurait être destitué : il devient « indéboulonnable » (V. Giscard d'Estaing).

B. Les autres membres du Gouvernement

Selon l'alinéa 2 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.