

Le droit public aux concours

**Droit constitutionnel
Droit administratif
Droit des finances publiques
Organisations européennes**

**Sous la direction de Gilles Toulemonde
Aurélien Baudu
Amandine Blandin
Stéphane Bracq**

Le droit public aux concours

Sous la direction de

Gilles Toulemonde

Maître de conférences à l'Université de Lille

Aurélien Baudu

Professeur à l'Université de Lille

Amandine Blandin

Maître de conférences à l'Université de Lille

Stéphane Bracq

Professeur à Sciences Po Lille

«En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

© Direction de l'information légale et administrative, 2025.
ISBN : 978-2-11-174169-0

Le droit public aux concours

PARUTIONS RÉCENTES

- / Les finances publiques (2025)
Franck Waserman
- / L'entretien avec le jury (2024)
Chantal Van-Hille
- / Préparer les concours européens (2024)
Nicolas Dross
- / La GRH dans la fonction publique (2024)
Sophie Lebreton et Anne-Caroline Sandeau-Gruber
- / Les concours ITRF et ITA (2024)
Sylvie Beyssade
- / L'Europe aux concours (2024)
Michel Dumoulin

DILA

Responsable de la collection

Sylvie Gendrot

Assistante d'édition

Adélaïde Saval

Mise en page

Dominique Sauvage

Création graphique

Studio graphique multimédia de la Dila

Secrétariat d'édition

Jérôme Munnier

Impression

DILA

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	11
1. La distinction droit public/droit privé.....	11
2. L'effacement progressif de la distinction.....	12
 PARTIE 1	
Droit constitutionnel	15
 Chapitre 1	
L'avènement de la V^e République	17
1. Brève histoire constitutionnelle.....	17
2. L'adoption de la Constitution de 1958 et ses caractéristiques	20
 Chapitre 2	
Une République indivisible, laïque, démocratique et sociale	24
1. Indivisibilité de la République	24
2. Laïcité de la République	27
3. Caractère démocratique de la République	28
4. Caractère social de la République.....	31
 Chapitre 3	
Le président de la République.....	32
1. Le statut du président de la République.....	34
2. Le rôle et les pouvoirs du président de la République	41
 Chapitre 4	
Le gouvernement.....	59
1. Le statut des membres du gouvernement.....	60
2. Le rôle et les pouvoirs du gouvernement.....	64
 Chapitre 5	
Le Parlement.....	70
1. Le statut du Parlement et des parlementaires.....	72
2. Le rôle et les pouvoirs du Parlement	80

Chapitre 6

Le Conseil constitutionnel 92

1. Les membres du Conseil constitutionnel 93

2. Le rôle et les pouvoirs du Conseil constitutionnel 95

Chapitre 7

Les autres organes constitutionnels 102

1. Le CESE 102

2. Le Conseil supérieur de la magistrature 103

3. Le Défenseur des droits 104

Questions à réponse courte sur le droit constitutionnel 106**Questionnaire à choix multiples sur le droit constitutionnel 109**

PARTIE 2

Droit administratif et institutions administratives 113**Introduction 115****Les sources du droit administratif 118**

1. La Constitution 119

2. Le droit international et européen 122

3. La loi 128

4. Les actes administratifs 131

5. La jurisprudence 134

I. Les institutions administratives 137

Chapitre 1

L'administration de l'État 139

1. L'administration centrale 139

2. L'administration déconcentrée 160

Chapitre 2

Les collectivités territoriales 174

1. La libre administration des collectivités territoriales 174

2. L'histoire de la décentralisation 176

3. Les formes de collectivités territoriales et leurs domaines de compétences 186

II. Les missions de l'administration.....	199
Chapitre 1	
Le service public	201
1. Notion et modes de gestion.....	201
2. Lien avec le droit administratif et régime juridique	206
Chapitre 2	
La police administrative.....	211
1. La police administrative générale	212
2. Les polices administratives spéciales.....	214
3. Les régimes d'exception.....	215
4. La mobilisation de la police administrative face à la crise de la Covid-19.....	218
III. Les moyens de l'administration	223
Chapitre 1	
Les moyens juridiques	225
1. Les actes administratifs unilatéraux	225
2. Les contrats administratifs	240
Chapitre 2	
Les moyens humains	245
1. Les différentes catégories de personnels.....	245
2. Les règles applicables aux fonctionnaires.....	248
IV. Le contrôle de l'administration	253
Chapitre 1	
La juridiction administrative.....	255
1. Origine et organisation de la juridiction administrative.....	255
2. Les limites à la compétence de la juridiction administrative.....	258
3. Les voies de recours et la procédure administrative contentieuse.....	262
Chapitre 2	
La nature du contrôle du juge administratif.....	268
1. Le contrôle de légalité.....	268
2. L'engagement de la responsabilité de l'administration.....	270
Questions à réponse courte sur le droit administratif	276
Questionnaire à choix multiples sur le droit administratif.....	279

PARTIE 3

Droit des finances publiques..... 283

Chapitre 1

L'évolution du droit des finances publiques..... 286

1. La définition du droit des finances publiques 287
2. L'évolution globale du droit des finances publiques en quatre périodes 289

Chapitre 2

Le cadre général du droit des finances publiques 298

1. Les principes généraux du droit budgétaire et financier 299
2. Les principes de la comptabilité publique..... 307
3. Les grands principes du droit fiscal..... 309
4. Les concepts relatifs aux recettes publiques et à l'endettement public 311

Chapitre 3

Le cadre institutionnel des finances publiques..... 315

1. Le pilotage global des finances publiques 315
2. L'encadrement européen des finances publiques nationales 316
3. Les acteurs institutionnels des finances publiques..... 322
4. Les juridictions des finances publiques..... 325
5. Les opérateurs de l'État 328

Chapitre 4

La préparation de la loi de finances 331

1. L'écriture du projet de loi de finances de l'année..... 333
2. Les catégories de lois de finances..... 336
3. Le contenu et la structure bipartite de la loi de finances de l'année..... 340
4. Les annexes au projet de loi de finances 344
5. Les avis consultatifs au projet de loi de finances..... 346

Chapitre 5

L'examen de la loi de finances..... 349

1. Le calendrier d'examen des projets de lois de finances au Parlement 349
2. La discussion parlementaire sur les ressources de l'État 356
3. La discussion parlementaire sur les charges de l'État..... 357
4. Les amendements au projet de loi de finances 359
5. La portée de l'autorisation budgétaire du Parlement 362

Chapitre 6

L'exécution de la loi de finances..... 365

1. L'encadrement de l'exécution budgétaire..... 365
2. Les ordonnateurs et les comptables publics..... 367
3. Le pilotage par la performance par les responsables de programme..... 371
4. La mise à disposition des crédits et la régulation budgétaire 373
5. La mise en réserve et la modification des lois de finances en cours d'année 376
6. Le processus d'exécution des dépenses et recettes de l'État 377

Chapitre 7

Les contrôles de l'exécution de la loi de finances 380

1. Les comptabilités de l'État 381
2. Le patrimoine de l'État 382
3. Les contrôles internes des finances de l'État 383
4. Les contrôles de la Cour des comptes..... 385
5. Les contrôles politiques du Parlement sur les finances publiques 387

Questions à réponse courte sur le droit des finances publiques..... 391**Questionnaire à choix multiples sur le droit des finances publiques..... 394**

PARTIE 4

Organisations européennes..... 397

Chapitre 1

Du système westphalien à l'intégration européenne 399

1. 1648-1948. Des traités de Westphalie au congrès de La Haye 399
2. Droit international et organisations internationales..... 402
3. Deux organisations européennes ambitieuses..... 408

Chapitre 2

Vers un droit européen des droits de l'homme 417

1. Les droits de la Convention et la Cour européenne des droits de l'homme 418
2. La problématique des droits fondamentaux dans l'Union européenne..... 429

Chapitre 3

Les institutions et les organes de l'Union européenne 436

1. La question de la séparation des pouvoirs dans l'Union européenne	436
2. Le Conseil européen	438
3. La Commission européenne	439
4. Le Parlement européen	444
5. Le Conseil	445
6. La Cour de justice de l'Union européenne	446
7. La Cour des comptes	448
8. La Banque centrale européenne	448
9. Les autres organes de l'Union européenne	449

Chapitre 4

Les fondements de l'ordre juridique de l'Union européenne 451

1. Un ordre juridique propre	451
2. La distribution des compétences	452
3. Les sources du droit de l'Union européenne	461
4. La dynamique du processus décisionnel de l'Union européenne et le contrôle des actes	466
5. L'effectivité du droit de l'Union européenne	472

Questions à réponse courte sur les institutions européennes 478**Questionnaire à choix multiples sur les institutions européennes 480****SIGLES ET ABRÉVIATIONS 483****INDEX 485**

INTRODUCTION GÉNÉRALE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le droit régit les rapports sociaux ; il organise les relations entre les personnes physiques qui composent la société, mais aussi leurs relations avec les personnes morales et celles des personnes morales entre elles.

À ce titre, on distingue traditionnellement deux grands types de droit : le droit public et le droit privé. Mais les convergences sont de plus en plus nombreuses entre ces deux catégories de droit.

1. La distinction droit public/droit privé

Le droit public intéresse l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics et les relations qu'ils entretiennent avec les citoyens et les administrés. Relève ainsi du droit public le *droit constitutionnel* qui traite de l'organisation et du fonctionnement des institutions politiques de l'État et des relations entre elles et les citoyens. C'est ainsi la Constitution qui traite du rôle du président de la République. Appartient également au droit public le *droit administratif* qui s'intéresse à l'organisation ainsi qu'aux droits et obligations des institutions administratives. Par exemple, relèvent du droit administratif les règles de passation d'un marché public ou les relations entre les usagers d'un service public administratif et l'autorité qui le gère. Parmi les composantes du droit administratif, on distingue parfois le droit de la fonction publique qui définit les règles applicables à certains des agents travaillant pour l'État, les collectivités territoriales ou des établissements publics. Comme il est nécessaire de faire fonctionner cette formidable « machinerie » administrative, des moyens financiers doivent leur être consacrés. Ils relèvent d'un autre pan du droit public que l'on appelle le *droit des finances publiques*, ou encore *droit public financier*. Le développement d'organisations internationales intergouvernementales comme le Conseil de l'Europe et la création de l'Union européenne ont engendré l'émergence d'un *droit européen* qui ne relève que pour partie du droit public, la partie liée à l'organisation de ces structures et à leur fonctionnement. Mais les règles qu'elles édictent, qui font partie intégrante du droit interne, appartiennent, selon les matières dont elles traitent et selon leur destinataire, soit au droit public, soit au droit privé. Quoi qu'il en soit, ce droit européen participe à une mutation profonde du droit français, notamment de son droit public, qu'il

s'agisse d'une vision plus restrictive du champ d'intervention des services publics ou d'une plus grande concurrence imposée pour certaines activités.

Le droit privé, quant à lui, intéresse et organise les rapports entre les particuliers. Il est composé notamment du *droit civil* qui traite de la personnalité juridique et des activités juridiques civiles de ces personnes. Ainsi, par exemple, font partie du droit civil le droit des personnes et de la famille ou encore le droit des biens. Certaines activités spécifiques, qui prennent une place importante dans la vie des personnes, ont donné naissance à d'autres pans du droit privé : le *droit du travail*, le *droit commercial*, etc.

Il existe une difficulté à classer le *droit pénal*. Par certains aspects, il relève du droit public dans la mesure où c'est la société qui condamne et réprime la réalisation de certaines activités ou de certains faits. Mais il intéresse aussi les relations entre particuliers en définissant des relations interdites entre eux, ce qui ressort davantage du droit privé. En outre, le juge suprême en charge des questions pénales est la Cour de cassation, qui est aussi le juge suprême en matière civile ou commerciale. Le *droit fiscal* rencontre également des difficultés de classement entre ces deux grandes branches du droit, la plupart des impôts relevant du droit public, mais les droits de succession ou encore l'impôt sur la fortune immobilière relèvent du droit privé.

2. L'effacement progressif de la distinction

La montée en puissance de deux logiques qui se sont progressivement imposées dans la société contribue à un rapprochement des deux formes de droit.

La première de ces logiques est celle du développement de la démocratie et des droits de l'homme, notamment après la Seconde Guerre mondiale. L'égalité devant la loi que postulent ces exigences contribue à rendre le droit administratif moins inégalitaire. Alors qu'il a longtemps été marqué par la prévalence de l'administration dans la mesure où elle est censée agir dans l'intérêt général, la démocratisation du droit et des institutions a abouti à replacer l'administré davantage à égalité avec elle. Le droit des contrats administratifs en a été profondément modifié tout comme, plus globalement, le droit des actes émis par l'administration. L'essor des droits fondamentaux, garantis notamment par la Convention européenne des droits de l'homme et par la Constitution, entendue au sens large comprenant notamment la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, innerve désormais l'ensemble des branches du droit. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et celle, notamment en matière de question prioritaire de constitutionnalité, du Conseil

constitutionnel ont abouti à bouleverser toutes les branches du droit, qu'il s'agisse des conditions de la garde à vue en matière pénale ou des règles qui doivent régir l'organisation d'un « procès » pénal, civil, administratif et même financier.

La seconde logique est celle de l'efficacité de l'action publique. Il est vrai qu'à ce sujet l'influence du droit européen a été très grande sur les transformations de notre droit en raison d'une vision plus libérale économiquement que celle largement admise en France. La « confiance légitime » ou encore la théorie des apparences issues du droit européen ont entraîné de profondes métamorphoses du droit constitutionnel et du droit administratif. Le « droit à l'erreur » reconnu par la loi du 10 août 2018, dite « loi ESSOC ¹ », ou encore le changement de dénomination, au sein des juridictions administratives, du « commissaire du gouvernement » en « rapporteur public » illustrent ces mutations. C'est encore l'efficacité de l'action publique qui a introduit une logique managériale dans la gestion des finances publiques (loi du 1^{er} août 2001, dite « LOLF ² ») ou qui a entraîné l'appréhension par le droit des finances publiques de dépenses et recettes d'organes privés en matière de sécurité sociale afin d'essayer de mieux encadrer de telles dépenses.

Ces logiques ont donc contribué à rendre le droit public moins dérogoire au droit commun et à davantage croiser et entremêler le droit public et le droit privé. À cet égard, un « dialogue des juges » s'est avéré de plus en plus nécessaire tant les hypothèses d'interventions croisées de juges différents dans une même affaire sont devenues fréquentes. Ainsi, par exemple, la fin de vie de Vincent Lambert a-t-elle entraîné les interventions du juge administratif (relativement à la décision de ne plus poursuivre les traitements), de la Cour européenne des droits de l'homme (s'agissant de cette même décision) et du juge judiciaire (juge des tutelles mais aussi juge pénal, une plainte ayant été déposée contre les médecins et le CHU de Reims). De la même manière, la pandémie de Covid-19 a eu pour conséquence des saisines du Conseil constitutionnel (pour les lois organisant l'état d'urgence sanitaire ou sa sortie progressive), du juge administratif (contre les actes réglementaires pris nationalement ou localement pour lutter contre l'épidémie) et du juge judiciaire, essentiellement répressif (des plaintes visant des ministres, des directeurs d'établissements de soins, etc.). Si certains ont avancé l'idée qu'il faudrait en finir avec le dualisme juridictionnel né de la loi des 16 et 24 août 1790 ³, il faut néanmoins reconnaître que les pouvoirs différents dont

1. Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

2. Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

3. C'est la position prise par le premier président de la Cour de cassation en octobre 2017, à l'époque Bertrand Louvel, dans un plaidoyer pour l'unité de juridiction (www.courdecassation.fr/toutes-les-actualites/2017/10/31/pour-l unite-de-tribunal-tribune-de-bertrand-louvel). Sur ce sujet, voir Didier Truchet, « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2005, p. 1767.

disposent les deux ordres de juridiction peuvent participer d'un meilleur contrôle de l'action politique et administrative et que le dualisme juridictionnel permet sans doute de tenir compte des particularités de l'action administrative orientée vers la satisfaction de l'intérêt général⁴.

4. Gweltaz Éveillard, « Fusionner les juridictions administratives et judiciaire », *Revue générale du droit*, 2019 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=42894) ; Jean-Marc Sauvé, « L'autorité judiciaire dans l'Etat. Le dualisme juridictionnel : synergies et complémentarité », 2016 (www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-dualisme-juridictionnel-synergies-et-complementarite).

PARTIE **1**

Droit constitutionnel

Gilles Toulemonde

Chapitre 1 : L'avènement de la V^e République

Chapitre 2 : Une République indivisible, laïque, démocratique
et sociale

Chapitre 3 : Le président de la République

Chapitre 4 : Le gouvernement

Chapitre 5 : Le Parlement

Chapitre 6 : Le Conseil constitutionnel

Chapitre 7 : Les autres organes constitutionnels

Le droit constitutionnel est le droit qui organise le pouvoir et sa dévolution, qui encadre les phénomènes politiques. Ainsi le droit constitutionnel traite-t-il des compétences des organes politiques de l'État, des modalités de leur action et des relations entre eux et les citoyens.

Ce faisant, le droit constitutionnel d'un État va largement dépendre des conceptions philosophiques ou sociétales de ceux qui ont élaboré la Constitution et qui la font vivre. Une conception libérale débouchera sur la limitation des pouvoirs de l'État à travers par exemple la séparation des pouvoirs mais aussi l'exigence de respect de l'État de droit. Une conception autoritaire aboutira quant à elle à une confusion des pouvoirs et à l'absence de contrepouvoirs efficaces. Les principes constitutionnels renvoient ainsi à un certain nombre de concepts comme la démocratie, la souveraineté, l'État, la séparation des pouvoirs, etc. L'étude de la V^e République est ici réalisée en référence à ces concepts car il est souvent nécessaire de revenir aux principes afin d'exploiter et de répondre à la problématique d'un sujet. Cet examen de la V^e République ne saurait être complet sans évoquer la pratique car comme le disait le général de Gaulle dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964 : « Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique. »

C'est pourquoi, après avoir examiné comment était née la V^e République (chapitre 1) et ses principes fondateurs (chapitre 2), les différents organes qui la font vivre seront étudiés : le président de la République (chapitre 3), le gouvernement (chapitre 4), le Parlement (chapitre 5), le Conseil constitutionnel (chapitre 6) ainsi que d'autres organes constitutionnels moins connus (chapitre 7).

Chapitre 1

L'avènement de la V^e République

Une Constitution ne naît jamais *ex nihilo* ; elle est toujours le résultat d'une réflexion constitutionnelle fondée sur des expériences passées ou étrangères. Après avoir retracé à grands traits le passé constitutionnel français, on observera comment la Constitution du 4 octobre 1958 a été adoptée et quels sont les traits caractéristiques du système politique qui en résulte.

1. Brève histoire constitutionnelle

La France est un véritable laboratoire d'idées constitutionnelles. Depuis la première Constitution écrite, en date des 3 et 14 septembre 1791, on compte plus d'une dizaine de Constitutions mettant en œuvre des régimes politiques très différents pour encadrer le pouvoir.

La classification des régimes politiques fondée sur la séparation des pouvoirs

L'influence de *L'Esprit des lois* de Montesquieu (1748) a été telle qu'à la classification des régimes politiques d'Aristote fondée sur le nombre de détenteurs du pouvoir et sur son mode d'exercice a été préférée une classification reposant sur la séparation des pouvoirs que Montesquieu a théorisée dans cet ouvrage. On distingue ainsi les régimes qui ne séparent pas les pouvoirs, que l'on dénomme « régimes de confusion des pouvoirs ». Dans ces régimes, plusieurs organes peuvent certes exister, mais la réalité du pouvoir n'est entre les mains que d'un seul, soit une assemblée (on dit encore « régime d'assemblée »), soit un individu (on évoque alors une « confusion des pouvoirs au profit de l'exécutif » ou d'autres qualifications comme « tyrannie » ou « autocratie », mais dont la signification est chargée de sens). On les oppose aux régimes de séparation des pouvoirs. De nombreux auteurs, par esprit de simplification, distinguent et opposent alors les régimes de séparation stricte des pouvoirs et ceux de séparation souple. On préfère aujourd'hui évoquer le « régime présidentiel » et le « régime parlementaire » qui correspondent à deux organisations différentes de la séparation des pouvoirs. Dans le régime présidentiel, les organes sont juridiquement indépendants l'un de l'autre, c'est-à-dire qu'un organe n'a pas la faculté de mettre fin à l'existence de l'autre, mais ils sont politiquement dépendants dans la mesure où ils sont

obligés d'« aller de concert » selon l'expression de Montesquieu pour agir ; en effet, si chaque organe dispose d'une spécialisation relative, un autre organe peut intervenir dans ce domaine, mais seulement par une « faculté d'empêcher ». Ainsi le chef de l'État n'intervient-il dans la fabrication de la loi que par une faculté d'empêcher, c'est-à-dire par l'usage ou la menace de l'usage d'un droit de veto et le Parlement peut contrôler l'action de l'exécutif. De cette façon, l'aménagement des pouvoirs aboutit à leur contrôle mutuel et permet d'éviter l'abus de pouvoir. Une autre méthode consiste à confier une même mission à plusieurs organes distincts. C'est une modalité qui correspond au régime parlementaire. Dans ce régime, il est absolument impossible d'identifier un pouvoir à un organe car un pouvoir, une fonction, est confié à plusieurs organes distincts. Ainsi la fabrique de la loi ne relève-t-elle pas du seul Parlement, mais aussi du gouvernement. Dans ce régime, le Parlement peut mettre en jeu la responsabilité du gouvernement ; il peut mettre fin à son existence, s'il n'a plus confiance en lui, en votant une motion de censure. C'est pourquoi, dans le régime parlementaire, il n'y a aucune opposition entre gouvernement et majorité parlementaire ; ils appartiennent à la même entité politique qu'il s'agisse d'un parti ou d'une coalition de partis.

La Constitution de 1791 organise un régime que l'on peut qualifier de présidentiel, bien qu'à la tête de l'exécutif soit placé le roi Louis XVI. C'est même la seule fois où ce régime étant mis en place la Constitution prévoit pour le roi un droit de veto sur les lois votées par l'Assemblée. C'est d'ailleurs l'usage de ce veto qui aura raison du régime.

Les membres de la Convention élue en 1792 établissent dans un premier temps un régime d'assemblée. La Constitution du 24 juin 1793 n'est pas appliquée et un régime de la Terreur lui succède, véritable dictature des comités de l'Assemblée. Une fois la paix revenue, les membres de la Convention prennent le contrepied de leur œuvre passée en établissant un régime de séparation extrêmement stricte des pouvoirs confinant à leur isolement (Constitution du 22 août 1795). Marqué par de nombreux coups d'État, le régime du Directoire laisse sa place au Consulat puis au Premier Empire, régimes de confusion des pouvoirs au profit de Napoléon Bonaparte, où l'apparence d'organes parlementaires et de démocratie cache mal l'autorité tout entière détenue dans la personne du Premier consul puis de l'Empereur (Constitution du 13 décembre 1799 et sénatus-consulte du 18 mai 1804).

Le rétablissement de la monarchie en 1814 n'entraîne, dans un premier temps, pas de modification du type de régime (Charte du 4 juin 1814), mais le retour de Napoléon pour les Cent-Jours qui déjà transforme l'Empire en un régime plus libéral et parlementaire (Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815)

a une influence sur la pratique de cette Charte au cours de la seconde Restauration qui, par épisodes¹, suit une pratique parlementaire. Celle-ci est consacrée pleinement dans la Charte du 14 août 1830 à l'occasion de la monarchie de Juillet. Un régime parlementaire singulier que l'on qualifie d'« orléaniste »².

Mais l'absence de démocratisation du régime a raison de ce premier régime parlementaire français véritable. La révolution de 1848 met en place le suffrage universel et démocratise ainsi des institutions qu'elle rénove en adoptant un régime présidentiel, avec pour la première fois un président de la République élu au suffrage universel direct (Constitution du 4 novembre 1848). Cependant, la vague immense du suffrage universel³ transperce les digues que la Constitution mettait pour limiter le pouvoir de ce président. Comme son oncle, Louis-Napoléon Bonaparte réalise un coup d'État puis organise les institutions dans le sens d'une confusion des pouvoirs à son profit (Constitution du 14 janvier 1852).

Le Second Empire se libéralise peu à peu et retrouve un fonctionnement parlementaire qui est entériné par le bref sénatus-consulte du 21 mai 1870. Mais la guerre avec la Prusse a vite raison de ce régime original qui tente de concilier parlementarisme et autorité de l'Empereur.

Le 4 septembre 1870, la III^e République est proclamée. Si les désaccords sur l'identité institutionnelle des institutions à bâtir font que les lois constitutionnelles ne sont adoptées qu'en 1875 (lois des 24 et 25 février et 16 juillet), ils engendrent aussi une crise de régime, la crise du 16 mai 1877, quant aux rôles respectifs du président de la République et du Parlement. Finalement, le Parlement sort vainqueur de cette crise, ce qui oriente le régime vers un régime parlementaire moniste, aux confins du régime d'assemblée, le Parlement faisant « valser » les ministères à un rythme effréné.

Après l'épisode du régime de Vichy, les constituants de 1946 tentent de remédier au déséquilibre et à l'instabilité des institutions en adoptant une variante du régime parlementaire que l'on appelle le « **parlementarisme rationalisé** ». Cette expression due au juriste russe Boris Mirkine-Guetzévitch désigne les régimes parlementaires dans lesquels l'ensemble des relations entre le gouvernement et le Parlement est formalisé,

1. Par exemple, le ministre Richelieu se retire en 1821 à la suite d'une série de votes défavorables de la Chambre des députés; le choix de Martignac pour diriger le gouvernement en 1828 respecte le verdict des urnes.

2. On distingue souvent deux variantes du régime parlementaire : le régime parlementaire moniste dans lequel le gouvernement n'est responsable que devant le Parlement et le régime parlementaire dualiste dans lequel il est aussi responsable devant le chef de l'État. Le « régime parlementaire orléaniste » est une expression employée de manière synonyme à celle de « régime parlementaire dualiste ».

3. Louis-Napoléon Bonaparte est élu le 10 décembre 1848 à la présidence de la République par plus de 74 % des suffrages. À l'époque, le suffrage universel n'est encore que masculin ; il faudra attendre l'ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération pour qu'il soit étendu aux femmes.

codifié, dans les textes afin de stabiliser le gouvernement. Mais la Constitution du 27 octobre 1946 ne parvient pas à résister aux pratiques et usages de la classe politique qui la dévoient et causent de nouveau déséquilibre et instabilité. Incapables de répondre au défi de la décolonisation, les institutions font appel au général de Gaulle, investi président du Conseil le 1^{er} juin 1958 par l'Assemblée nationale, qui entame immédiatement une profonde réforme des institutions laquelle débouche sur la Constitution du 4 octobre 1958.

2. L'adoption de la Constitution de 1958 et ses caractéristiques

a) Une méthode singulière d'adoption

Dans notre histoire, la plupart des Constitutions ont été adoptées en dehors de tout acte et procédure juridique établis par la Constitution précédente alors en vigueur. Le pouvoir constituant originaire était de fait illimité.

Ce n'est pas la voie choisie en 1958. L'adoption de la nouvelle Constitution devait s'intégrer dans la continuité juridique de la Constitution de 1946. Elle débute donc par une révision de celle-ci, œuvre du pouvoir constituant dérivé, mais s'achève par l'adoption d'une nouvelle Constitution, œuvre du pouvoir constituant originaire.

En effet, le gouvernement du général de Gaulle investi le 1^{er} juin 1958 fait adopter la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 en respectant la procédure de révision prévue par l'article 90 de la Constitution de 1946⁴. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 est une sorte de révision de la procédure de révision de la Constitution de 1946 ; elle précise la procédure qui sera menée pour adopter la nouvelle Constitution, ce qui opère la bascule du pouvoir constituant dérivé au pouvoir constituant originaire. Cette procédure est la suivante : le gouvernement élabore un avant-projet qui est soumis pour avis à un Comité consultatif constitutionnel, composé majoritairement de parlementaires, et au Conseil d'État ; le projet est ensuite arrêté en Conseil des ministres et soumis à l'approbation du peuple par référendum.

4. Comme il était nécessaire qu'une résolution en faveur de la révision soit votée deux fois par l'Assemblée à plus de trois mois d'intervalle, on a opportunément retrouvé une résolution adoptée trois ans plus tôt qui n'avait pas fait l'objet d'un second vote... et qui n'a donc eu lieu qu'en 1958.

Mais, de manière encore originale, la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 pose les bases de ce que doit être la future Constitution en énonçant cinq conditions que celle-ci doit respecter (mais sans prévoir de mécanisme de contrôle) :

- » « Seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. » C'est donc ici la reconnaissance de la souveraineté du peuple ou de la nation, selon une formule reprise de la Constitution de 1946.
- » « Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions. » Il s'agit ici l'idée de la séparation des pouvoirs que devait mettre en place le projet de Constitution.
- » « Le gouvernement doit être responsable devant le Parlement. » À travers cette simple mention, cela signifie que le projet de Constitution doit établir un régime parlementaire puisque c'est là la condition essentielle de ce type de régime. Exit donc le régime présidentiel.
- » « L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le Préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'homme à laquelle il se réfère. » On remarque un détail non négligeable : si la deuxième condition traite du « pouvoir exécutif » et du « pouvoir législatif », ici il n'est fait référence qu'à l'« autorité judiciaire » ; ce ne doit donc pas être un véritable pouvoir, au sens politique du terme, comme le souhaitait Montesquieu.
- » « La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés. » Cette condition aboutit à créer la Communauté française qui a aujourd'hui disparu.

Le projet est soumis au peuple par référendum le 28 septembre 1958 et adopté par 80 % des suffrages ; le président René Coty promulgue la nouvelle Constitution le 4 octobre. Une nouvelle Constitution pour une nouvelle République, la V^e.

b) Des institutions en quête d'un nouvel équilibre

La volonté des constituants est de mettre en place un régime parlementaire, mais un régime parlementaire « rénové » selon l'expression de Michel Debré, grand artisan de cette Constitution. Rénové car il s'agit de le stabiliser, ce que ne sont pas parvenues à faire les III^e et IV^e Républiques. À cette fin, ce **parlementarisme** est **très rationalisé** : les mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité politique

des membres du gouvernement par le Parlement sont fortement limités et encadrés (art. 49 C.); la procédure législative fait l'objet de nombreuses précisions contraignantes pour le Parlement (art. 39 à 49 C.), il est mis fin à l'omnicompétence de la loi (art. 34 C.) et à sa toute-puissance par l'institution d'un contrôle de sa constitutionnalité (art. 61 C.). Plus encore, il est mis fin à la souveraineté parlementaire par un contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées (art. 61 C.), par le transfert de la compétence pour contrôler la régularité des élections parlementaires du Parlement lui-même au Conseil constitutionnel (art. 59 C.) et par une dissolution de l'Assemblée nationale facilitée (art. 12 C.).

L'autre grand axe de réflexion des constituants est la **restauration du « pouvoir d'État »** souhaitée par le général de Gaulle. À cette fin, le président de la République peut disposer d'une légitimité plus grande face au Parlement grâce à son élection par un collège électoral élargi (art. 6 C.). Il est placé en position d'arbitre (art. 5 C.) et, qui plus est, il lui est accordé de véritables pouvoirs d'arbitrage comme la dissolution (art. 12 C.), le référendum (art. 11 C.) et même des pouvoirs exceptionnels en période de crise (art. 16 C.).

Mais au-delà de la Constitution, la pratique gaullienne des institutions va donner le ton d'un nouvel équilibre plus favorable au Président. La révision constitutionnelle du 6 novembre 1962, par laquelle il est décidé d'élire le président de la République au suffrage universel direct, accorde plus de poids encore à celui-ci dans les institutions de la V^e République. L'apparition, aux élections législatives de novembre 1962, du **fait majoritaire**⁵ achève la stabilisation du gouvernement qui ne craint plus ni le rejet de ses projets, ni son renversement. Et comme cette majorité solide est, de plus, fidèle au Président, apparaît le concept de « **majorité présidentielle** », tout orientée vers le soutien au président de la République.

Certes, les périodes de cohabitation⁶ (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002) concourent à isoler le Président qui, s'il est moins puissant, puisqu'il trouve face à lui des institutions qui ne lui sont pas favorables, n'en dispose pas moins de ses pouvoirs constitutionnels⁷. En outre, la cohabitation ne remet nullement en question la

5. Le fait majoritaire consiste en l'existence, au sein de l'Assemblée nationale, d'une majorité de députés appartenant à un même parti politique ou d'une coalition extrêmement soudée et cohérente. Son apparition est facilitée par le mode de scrutin majoritaire lors des élections législatives. C'est l'hypothèse la plus fréquente sous la V^e République, parfois même au profit d'un seul parti (1968-1973; 1981-1986; 2002-2012; 2017-2022). On ne connaît que trois périodes de majorité relative : 1958-1962, 1988-1993 et depuis 2022.

6. La cohabitation désigne la situation dans laquelle le parti ou la majorité dont est issu le président de la République a perdu les élections législatives et ce faisant il trouve face à lui une majorité parlementaire et un gouvernement qui lui sont opposés.

7. François Mitterrand considérait que la cohabitation c'est « la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution ».

puissance de l'exécutif, la déplaçant seulement du président vers le Premier ministre et son gouvernement, soutenus par une majorité parlementaire puissante. D'ailleurs, l'adoption du quinquennat présidentiel en 2000 a visé à écarter les risques de cohabitation ; il s'agissait donc d'une révision qui semble parachever le nouvel équilibre des pouvoirs. Mais cet équilibre dépend dans une large mesure des conditions politiques qui environnent la Constitution (le « système politique ») ; ainsi l'existence d'une majorité absolue ou d'une majorité relative à l'Assemblée nationale pour soutenir le gouvernement induit-elle des conséquences notables sur celui-ci, ce qui oblige à des négociations entre les forces politiques autour de textes particuliers, ou bien autour d'un projet politique au sein d'un accord de coalition. À défaut de ce dialogue, le risque est double : celui de l'immobilisme politique et celui d'une forme d'instabilité, surtout si des forces politiques pourtant opposées s'unissent pour voter une motion de censure (cela s'est produit sept fois durant la XVI^e législature sans que le gouvernement ne soit renversé, mais il disposait alors d'un soutien plus large qu'au cours de la XVII^e législature au cours de laquelle une motion de censure a été adoptée le 4 décembre 2024). L'absence de majorité absolue à l'Assemblée nationale pour soutenir le gouvernement et la très forte polarisation des partis politiques qui la composent depuis 2022 et encore plus depuis 2024 induisent de profonds bouleversements du fonctionnement de la République. Conçue pour permettre au gouvernement et plus généralement à l'exécutif d'exercer ses missions sans le soutien d'une majorité absolue de députés, la Constitution semble ne plus parvenir à atteindre ce but (la France a connu quatre Premiers ministres au cours de l'année 2024!). Si de profondes causes politiques expliquent largement cette situation, des raisons institutionnelles y concourent également. Au point que des politiciens et des juristes⁸ s'interrogent : la V^e République ne vivrait-elle pas son crépuscule ?

8. Par exemple, Jean-Jacques Urvoas, *Antimanuel de droit constitutionnel*, Odile Jacob, 2025.

Chapitre 2

Une République indivisible, laïque, démocratique et sociale

À l'article 1^{er} de la Constitution, les principales caractéristiques de la France sont énoncées ; il s'agit en effet d'une « République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Chacune de ces valeurs, pourtant énoncée avec la charge symbolique que constitue sa mention au début de l'article 1^{er} de la Constitution, a fait l'objet de débats.

1. Indivisibilité de la République

Dès la première Constitution écrite française (3 et 14 septembre 1791), l'indivisibilité de l'État a été affirmée : « Le Royaume est un et indivisible. » Cette indivisibilité, qui n'a jamais été démentie depuis, s'est ensuite, selon les régimes politiques en vigueur, adaptée à la nature républicaine de l'État.

Cette indivisibilité ne doit cependant pas être conçue comme empêchant toute division du territoire en circonscriptions administratives dans un cadre déconcentré (voir partie « Droit administratif », p. 160) ou en circonscriptions politiques dans un cadre décentralisé (voir partie « Droit administratif », p. 174). L'indivisibilité doit être entendue comme imposant une organisation unitaire de l'État, par opposition à un État fédéral.

L'État unitaire est celui dont le territoire et la population qui s'y trouve ne sont soumis à l'autorité que d'une seule organisation politique et juridique dotée de la plénitude de la souveraineté. À l'inverse, dans un État fédéral, il existe une **superposition** de deux ordres juridiques distincts, l'ordre juridique des États fédérés et l'ordre juridique de l'État fédéral, et les États fédérés, **autonomes** dans l'exercice des compétences qui leur sont reconnues par la Constitution fédérale, **participent** au fonctionnement des institutions fédérales⁹.

9. Cette définition de l'État fédéral permet de reprendre les trois lois de fonctionnement de l'État fédéral identifiées par Georges Scelle (*Précis du droit des gens. Principes et systématiques*, Paris, Sirey, 1932).

Les conséquences de l'indivisibilité de la République française sont que les administrations locales ou les collectivités territoriales ne disposent que d'un pouvoir réglementaire. La loi est nécessairement une règle nationale, élaborée par le Parlement aux termes de l'article 24 de la Constitution, qui autorise et encadre l'existence de règles de droit locales (Cons. const., n° 2001-454 DC, 17 janvier 2002). En outre, la nature unitaire de l'État implique que la loi ne saurait reconnaître l'existence d'un « peuple corse, composante du peuple français » : « la Constitution [...] ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion » (Cons. const., n° 91-290 DC, 9 mai 1991).

Toutefois, unité rime de moins en moins avec uniformité, ce qui permet une plus grande appréhension des particularismes locaux en rupture avec la tradition jacobine de la France. La décentralisation n'a pas remis en cause l'unité de la République, mais la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, en prévoyant un droit à l'expérimentation locale (art. 72 C.), un droit à l'adaptation législative au profit des départements d'outre-mer (art. 73 C.) et un droit à la spécialité législative des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 C., a ouvert une brèche. La loi « 3DS ¹⁰ », qui prévoit un droit à la différenciation entre les collectivités territoriales, remet plus encore en cause l'unité de la République de même que la voie ouverte vers l'autonomie de la Corse lors de la campagne électorale de 2022 ¹¹. Déjà, cette unité est largement remise en question concernant la Nouvelle-Calédonie, dont le Congrès peut voter de véritables lois (les « lois de pays ») dans les domaines de compétence qui sont les siens, ou concernant Mayotte pour laquelle les règles d'acquisition de la nationalité française diffèrent de celles mises en place en métropole ¹².

Deux projets de révision constitutionnelle en 2024 tendent à façonner une nouvelle relation entre la République et deux de ses territoires insulaires.

Le premier concerne la Corse qui, à ce jour, n'est pas mentionnée dans la Constitution. Devant les revendications de mouvements indépendantistes, le gouvernement a soumis à l'Assemblée de Corse un « projet d'écritures constitutionnelles » prévoyant un statut d'autonomie pour la Corse au sein de la République. Aux termes de ce statut, les lois pourraient faire l'objet d'adaptations par la collectivité de Corse, laquelle pourrait aussi voter ses propres lois dans le domaine de compétences qui

10. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

11. Par conséquent la loi ne sera plus d'application uniforme sur la totalité du territoire de la République.

12. La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a posé des conditions supplémentaires pour l'acquisition de la nationalité française par droit du sol pour les enfants nés à Mayotte. Une proposition de loi adoptée par le Parlement le 8 avril 2025 a encore exigé de nouvelles conditions pour bénéficier du droit du sol à Mayotte.

lui seraient reconnues par une loi organique. Ce projet d'écritures constitutionnelles a été adopté par l'Assemblée de Corse à une très large majorité en mars 2024. Il doit désormais être concrétisé dans un véritable projet de révision pour engager le processus de révision constitutionnelle (voir *infra*).

Le second concerne la Nouvelle-Calédonie. À la suite des événements des années 1980 dans ce territoire, un processus d'autodétermination a été mis en place par les accords de Matignon (1988), puis par ceux de Nouméa (1998). Ce processus s'est matérialisé par l'organisation de trois référendums sur le territoire néo-calédonien dont la question était : « Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ? ». Si, à trois reprises, le « Non » l'a emporté (4 novembre 2018, 4 novembre 2020, 12 décembre 2021), l'organisation du troisième référendum a été très contestée par les indépendantistes, qui ont appelé à son boycott en raison du deuil dans lequel était plongée cette population très touchée par l'épidémie de Covid-19. Or, ce processus d'autodétermination avait été mené en « gelant » le corps électoral néo-calédonien pour éviter qu'un afflux massif de nouveaux arrivants ne rompe les équilibres entre populations pro-indépendance et loyaliste (gel entériné par la révision constitutionnelle du 23 février 2007). En effet, il avait été décidé que, en plus des conditions classiques pour être électeur (voir *infra*), ne pouvaient participer aux élections provinciales que les citoyens installés depuis au moins dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date des accords de Nouméa, c'est-à-dire en 1998. Depuis lors, seuls les enfants de ces électeurs sont venus accroître le corps électoral pour les élections provinciales. Les personnes installées depuis plus de dix ans, voire nées sur le territoire néo-calédonien mais non issues d'électeurs au sens de l'accord de Nouméa, ne pouvaient donc pas participer aux élections provinciales¹³. En mai 2024, les deux assemblées du Parlement ont voté un projet de loi constitutionnelle en termes identiques qui procède au « dégel » du corps électoral pour les élections provinciales néo-calédoniennes tout en maintenant une exigence de dix années de résidence en Nouvelle-Calédonie pour pouvoir en faire partie. Ce vote a entraîné de violentes émeutes et le déclenchement de l'état d'urgence sur l'archipel, la population kanake craignant d'être marginalisée par cette réforme au sein du corps électoral. À tout moment cette révision pourrait désormais être soumise à l'approbation soit du peuple, par référendum, soit des parlementaires réunis en Congrès.

13. Elles pouvaient en revanche participer aux scrutins nationaux à condition de remplir les conditions de nationalité, d'âge et de jouissance des droits civils et politiques exigées par la Constitution.

Les langues régionales

Sans que cela soit nécessairement lié à l'indivisibilité de la République, la Constitution française précise, dans son article 2, que « la langue de la République est le français ». Cette disposition issue de l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539 n'empêche pas les collectivités territoriales de protéger et de promouvoir l'enseignement des langues régionales, y compris en finançant des associations dont c'est l'objet, d'autant plus que ces langues « appartiennent au patrimoine de la France » (art. 75-1 C.). Néanmoins, cela ne doit aboutir ni à contraindre une personne morale de droit public ou une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public à utiliser une autre langue que le français, ni à permettre aux particuliers de se prévaloir de l'usage d'une autre langue dans leurs relations avec une administration ou un service public. Ainsi le Conseil constitutionnel a-t-il considéré que la mise en place d'un enseignement immersif en langue régionale était contraire à l'article 2 C. car il aboutissait à contraindre les usagers à user de la langue régionale pour leurs communications avec l'établissement scolaire (Cons. const., n° 2021-818 DC, 21 mai 2021). De même l'usage du catalan, même avec traduction en français, lors des séances de conseils municipaux est-il contraire à la Constitution (CAA de Toulouse, 12 décembre 2024, n° 23TL01383).

2. Laïcité de la République

Si la religion catholique était encore « la religion de l'État » sous la Restauration (art. 6, Charte du 4 juin 1814), elle a perdu ce statut dès la monarchie de Juillet. La laïcité consiste en « la neutralité de l'État à l'égard des convictions philosophiques ou religieuses¹⁴ ». Pleinement mise en œuvre par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, la laïcité a été constitutionnalisée en 1946 puis en 1958. Qualifié par le Conseil d'État de « principe fondamental reconnu par les lois de la République » (CE, 6 avril 2001, *SNES*, n° 219379, 221699, 221700), le principe de laïcité aboutit à ce que la République ne reconnaisse et ne privilégie aucune religion et à ce qu'elle traite citoyens et usagers des services publics de la même façon, sans distinction liée à leurs croyances religieuses. C'est ce que confirme la suite de l'article 1^{er} de la Constitution : la France « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ». D'ailleurs, la liberté religieuse, celle de croire ou de ne pas croire, est garantie par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du

14. Pierre Avril, Jean Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je? », 2016.

citoyen de 1789. Une jurisprudence administrative abondante explicite les droits des administrés impliqués par la laïcité mais aussi les obligations qu'elle fait peser sur les agents des services publics.

Toutefois, les départements d'Alsace et de Moselle restent régis par le concordat de 1801 qui aboutit à la rémunération par l'État des ministres des cultes catholiques, protestants et juifs dans ces départements. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il n'y avait pas là de violation du principe de laïcité en se référant à l'intention des constituants (Cons. const., n° 2012-297 QPC, 21 février 2013).

3. Caractère démocratique de la République

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 prescrivait que le suffrage universel devait être l'unique source du pouvoir. En écho, l'article 3 de la Constitution dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Cette formulation, issue d'un compromis aux origines de la IV^e République, semble déjà opérer une synthèse entre les théories de la souveraineté populaire et de la souveraineté nationale. Si la première postule la démocratie directe, l'électorat-droit (et donc le suffrage universel) et le mandat impératif, la seconde entraîne en principe un régime représentatif et l'électorat-fonction¹⁵. Pourtant, au sein de la riche histoire constitutionnelle française, rarement les constituants ont mis en œuvre l'une de ces théories dans son entièreté. De plus, la démocratisation des institutions depuis l'apparition du suffrage universel, initialement réservé aux hommes par le décret du 5 mars 1848 relatif au suffrage universel puis étendu aux femmes par l'ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, a abouti à une forme d'hybridation de la souveraineté. Désormais, les élus le sont par un corps électoral plus élargi (vote des femmes depuis 1944 ; vote à partir de l'âge de 18 ans depuis la loi du 5 juillet 1974¹⁶ ; vote y compris des majeurs placés sous tutelle depuis la loi du 23 mars 2019¹⁷, etc.) et de nouveaux moyens de communication entre les électeurs et les élus ont été développés, même si ces derniers ne sont pas titulaires d'un mandat impératif, mais bien d'un mandat représentatif (art. 27 C.) : droit de

15. L'électorat-droit consiste à considérer le vote comme un véritable droit fondamental de toute personne car elle détient une parcelle de souveraineté selon la conception rousseauiste. L'électorat-fonction ne considère le vote que comme une simple fonction au sein de l'État pouvant être attribuée selon différents critères.

16. Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité.

17. Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

pétition devant les assemblées et le Conseil économique, social et environnemental renoué, consultations citoyennes¹⁸, ateliers citoyens¹⁹, et, au niveau local, enquêtes publiques, comité de quartier, budgets participatifs, etc.

Parmi les outils associant les citoyens à la prise de décision, une place singulière est faite au référendum, mentionné par l'article 3 C. comme un moyen d'expression de la souveraineté du peuple. Sous la V^e République, le référendum peut, aux termes de la Constitution, être organisé pour décider d'un projet d'acte ou de délibération d'une collectivité territoriale (art. 72-1 C.); pour obtenir l'avis des électeurs sur le projet consistant à créer une collectivité à statut particulier ou à modifier son organisation (art. 72-1 C.) ou sur l'organisation, les compétences et le régime législatif d'une collectivité territoriale située outre-mer (art. 72-4 C.); pour obtenir leur consentement à une cession, un échange ou une adjonction de territoire (art. 53 C.); pour autoriser la ratification d'un traité d'adhésion d'un nouvel État à l'Union européenne (art. 88-5 C.); pour décider de l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie (art. 76 et 77 C.); pour voter certaines lois (art. 11 C.; voir *infra*, p. 43) et pour réviser la Constitution (art. 89 C.).

La révision de la Constitution

Dans le passé, la France a plus souvent procédé à des changements complets de Constitution qu'à la révision, c'est-à-dire à la modification d'une Constitution existante. Ainsi les lois constitutionnelles de 1875, qui forment la « Constitution » de la III^e République (1875-1940), n'ont-elles été amendées que trois fois. Au contraire, la Constitution de 1958, dont la durée de vie est à peine supérieure, l'a été à 25 reprises ! Pourtant, la Constitution du 4 octobre 1958 est une Constitution « rigide », c'est-à-dire qu'elle nécessite une procédure particulière, distincte de la procédure législative ordinaire, pour être modifiée. En l'occurrence, cette procédure constituante, prévue à l'article 89 C., est assez difficile à mener dans la mesure où elle offre un pouvoir de s'opposer à une révision à chacune des deux assemblées, au président de la République et au peuple, si bien qu'un consensus relatif est nécessaire à chaque fois.

¹⁸. Il s'agit de consultations lancées sur leurs sites internet par l'Assemblée nationale ou le Sénat à propos de thèmes dont ils sont saisis. En 2019, la consultation par l'Assemblée nationale sur le changement d'heure a rassemblé plus de 2 millions de participants. En 2024, celle initiée par le Sénat sur les zones à faibles émissions (ZFE) a obtenu plus de 50 000 réponses.

¹⁹. Il s'agit ici d'initiatives individuelles de parlementaires qui réunissent des citoyens dans leur circonscription pour connaître leur avis sur un texte en discussion ou qui le sera à brève échéance.

L'initiative peut provenir soit du président de la République sur proposition du Premier ministre (« projet de révision »), soit des membres du Parlement (« proposition de loi constitutionnelle »). Le projet, ou la proposition, doit ensuite être voté dans les mêmes termes dans les deux assemblées, ce qui signifie que le gouvernement ne peut pas, contrairement à ce qui se produit pour la procédure législative ordinaire, ni forcer la main de l'Assemblée nationale (l'article 49, al. 3, n'est pas utilisable ; voir *infra* p. 68), ni écarter le Sénat de la procédure (art. 45, al. 4 ; voir *infra* p. 67). Voté par les deux assemblées, le texte est ensuite transmis au président de la République qui peut mettre fin à la procédure et ainsi renoncer à la révision. S'il souhaite la faire adopter, il doit alors en principe convoquer les électeurs pour un référendum constituant. S'il le préfère, et si le texte est à l'origine un projet qu'il a initié, il peut le faire adopter par les parlementaires réunis en Congrès, lesquels doivent alors l'adopter à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Dans la pratique, 23 des 25 révisions ont effectivement suivi la procédure de l'article 89 C. dont une seule a été approuvée par référendum, celle du 2 octobre 2000 relative au quinquennat présidentiel approuvée par le référendum du 24 septembre 2000. Vingt-deux ont donc été adoptées selon la procédure alternative du Congrès. C'est notamment pour éviter de devoir la soumettre au référendum que la révision de la Constitution inscrivant dans la Constitution la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, pourtant à l'origine initiée par une telle proposition, a été finalement réécrite sous la forme d'un projet, voté par les deux assemblées en termes identiques puis approuvé par le Congrès²⁰. La première révision de la V^e République, le 4 juin 1960, a été adoptée selon une procédure spécifique, aujourd'hui disparue, relative à la Communauté française. Reste une révision, et non des moindres, celle du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct, que le général de Gaulle a fait mener selon la procédure de l'article 11 C., ce qui a pu être dénoncé comme une violation de la Constitution (voir *infra*, p. 44).

Dans son rapport public 2024 consacré à la souveraineté, le Conseil d'État formule plusieurs propositions pour « renforcer la citoyenneté pour un exercice plein de la souveraineté nationale ». À cette fin, il convient selon lui de « rénover les outils de la démocratie représentative » (réhabilitation des partis, réflexion sur le cumul des mandats et statut de l'élu local) ; de « repenser les outils de la démocratie directe » (assouplissement des règles applicables aux consultations locales, développement des conventions citoyennes en amont de référendums nationaux ; mise en place d'un espace civique de confiance pour mieux informer les citoyens des enjeux des

20. Loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse.

référendums) ; d'« encourager la participation citoyenne et de renforcer ses effets » ; et de « poursuivre le renforcement du rôle du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques²¹ ».

4. Caractère social de la République

La devise de la République française est « Liberté, égalité, fraternité ». C'est « une condition de la légitimité du pouvoir ; c'est l'idéal que le peuple français assigne aux pouvoirs constitutionnels, le souffle inspirateur, l'âme, la force impulsive des institutions » selon Guy Canivet²². Le Conseil constitutionnel a estimé que le principe de fraternité était un principe à valeur constitutionnelle et qu'il en découlait la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire (Cons. const., n° 2018-717/718 QPC, 6 juillet 2018).

Le caractère social de la République se révèle principalement par la reprise, au sein du Préambule de la Constitution de 1958, du Préambule de la Constitution de 1946. En effet, ce dernier, davantage que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, elle-même reprise dans le Préambule de la Constitution de 1958, contient quantité de droits sociaux sous la dénomination de « principes particulièrement nécessaires à notre temps » : droit d'asile, droit au travail, liberté syndicale, droit de grève, droit à l'instruction, etc.

Le Conseil constitutionnel ayant considéré que le Préambule faisait partie intégrante de la Constitution, il a ainsi conféré valeur constitutionnelle à l'ensemble de son contenu et donc, notamment, au Préambule de la Constitution de 1946 (Cons. const., n° 71-44 DC, 16 juillet 1971, *Liberté d'association*). Le respect de ces droits sociaux s'impose donc au législateur, même s'il faut reconnaître qu'ils doivent souvent être conciliés avec d'autres exigences et objectifs de valeur constitutionnelle, ce qui peut en atténuer la portée.

21. Conseil d'État, *La souveraineté. Étude annuelle 2024*, La Documentation française, 2024.

22. Guy Canivet, « La fraternité dans le droit constitutionnel français », 2011 (consultable sur www.conseil-constitutionnel.fr/la-fraternite-dans-le-droit-constitutionnel-francais).

Chapitre 3

Le président de la République

Il est incontestable que la volonté des constituants en 1958 était de revaloriser l'exécutif. Au sein de celui-ci, le général de Gaulle souhaitait tout particulièrement la restauration d'une autorité et d'un pouvoir présidentiel fort dans le sens des vœux émis lors du discours de Bayeux du 16 juin 1946. La Constitution lui attribue effectivement un statut renforcé et qui le sera plus encore après la révision constitutionnelle du 6 novembre 1962. Ce statut contribue à lui conférer la fonction arbitrale voulue par de Gaulle. Mais l'on peut observer que l'élection au suffrage universel direct et la façon dont se déroule cette élection inclinent davantage le Président vers un rôle de chef de camp politique, ce qui est encore décuplé par l'institution du quinquennat en 2000, laquelle situe le président de la République dans une temporalité politique qui l'éloigne d'une fonction proprement arbitrale.

Parallèlement à ce statut renforcé, les pouvoirs du Président sont largement accrus. Ces pouvoirs s'inscrivent, pour une large part, dans la pensée de Michel Debré selon qui le président de la République « n'a pas d'autres pouvoirs que celui de solliciter un autre pouvoir : il sollicite le Parlement, il sollicite le Comité constitutionnel, il sollicite le suffrage universel²³ ». Cependant, ils ne se limitent pas à ce pouvoir de sollicitation ; le Président peut aussi décider dans un certain nombre de situations et influence souvent plus qu'il ne sollicite.

Au-delà du texte constitutionnel, l'incarnation de la fonction présidentielle par son premier titulaire sous la V^e République, le général de Gaulle, a entraîné une interprétation des institutions et de leur texte fondateur dans un sens largement favorable au président de la République que ses successeurs n'ont pas démentie. En outre, l'apparition du fait majoritaire après les élections législatives de novembre 1962 et plus encore d'une « majorité présidentielle » à l'Assemblée nationale a parachevé l'orientation nouvelle des institutions. Certes, les rares périodes de cohabitation ont pu entraîner une forme de rééquilibrage mais au détriment de l'efficacité politique et au risque de l'immobilisme. Si bien que l'institution du quinquennat présidentiel accompagnée de l'« inversion » du calendrier électoral, c'est-à-dire du positionnement

23. Discours devant le Conseil d'État du 27 août 1958.

des élections législatives après l'élection présidentielle a de nouveau placé le président de la République dans un rôle de décideur. Au point parfois de donner l'impression qu'il décide de tout : de tout ce qui relève de ses compétences constitutionnelles, mais aussi de tout à la place du gouvernement et parfois même du Parlement. Cette omniprésence présidentielle s'explique notamment par le fait que les élections législatives n'apparaissent souvent que comme des élections de confirmation de l'élection présidentielle qui s'est tenue un mois et demi plus tôt. Les députés sont majoritairement élus du fait de leur soutien au Président. Ainsi, comme le relève Pierre Avril, le Président « ne marginalise plus seulement la représentation nationale, il devient aussi l'interlocuteur quasi exclusif de la société »²⁴.

Les élections législatives de 2022, qui se sont tenues plus de deux mois après la présidentielle, n'ont pas permis que joue cet effet d'aspiration de l'élection présidentielle, affaiblissant la capacité du président de la République à imposer son programme, ce qui s'est finalement traduit par une dissolution de l'Assemblée nationale en 2024, provoquant de nouvelles élections législatives de manière anticipée. Mais là encore le résultat du scrutin n'a pas permis la « clarification » souhaitée par le Président et l'a même contraint, au moins temporairement, à une nouvelle forme de cohabitation, méconnue jusqu'alors : une cohabitation minoritaire ou une « coalition » selon le néologisme employé par l'entourage du Président. L'adoption d'une motion de censure contre le gouvernement Barnier le 4 décembre 2024 a mis fin à cette expérience. Le Président a fait le choix, en nommant François Bayrou, Premier ministre, d'un gouvernement minoritaire qui ne tiendra que tant que les opposants ne s'uniront pas de nouveau pour le renverser. Si cette situation affaiblit le Premier ministre, elle affecte également le président de la République qui, d'une part, apparaît plus isolé au sein des institutions, et, d'autre part, semble moins capable d'imposer ses choix politiques.

24. Pierre Avril, « Une heureuse anomalie : le Sénat », in Catherine Puigelier (dir.), *Un haut fonctionnaire au service du Parlement. Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Héryn*, Le Kremlin-Bicêtre, Mare & Martin, 2020, p. 30.

1. Le statut du président de la République

Le statut d'un organe désigne la façon d'accéder à la fonction ou au mandat, la durée de cette fonction ou de ce mandat et donc aussi la question de la responsabilité de cet organe.

a) Le mode de désignation du Président

Le mode de suffrage

Le premier président de la République française, sous la II^e République (1848-1851), était élu au suffrage universel direct ; mais l'ampleur de la victoire de Louis-Napoléon Bonaparte à l'élection du 10 décembre 1848 avait alors abouti à opposer deux institutions, l'Assemblée nationale et le président de la République, issues du suffrage universel direct, l'une disposant de larges pouvoirs constitutionnels (l'Assemblée), l'autre s'appuyant sur son impressionnante légitimité pour tenter de conquérir des pouvoirs.

Sous les III^e et IV^e Républiques, le Président était élu par les deux assemblées parlementaires, ce qui entraînait sa subordination à celles-ci et souvent le choix de personnalités plutôt effacées ne risquant pas de constituer un contre-pouvoir au pouvoir parlementaire ; ainsi Georges Clemenceau pouvait-il clamer qu'à l'élection présidentielle il votait « pour le plus bête ».

Aux débuts de la V^e République, une voie médiane fut choisie consistant à faire élire le président de la République par un collège électoral élargi composé des parlementaires, certes, mais aussi d'élus locaux : les conseillers généraux (que l'on dénomme aujourd'hui « conseillers départementaux »), les membres des assemblées des territoires d'outre-mer, les maires et des conseillers municipaux dont le nombre dépend de la taille des communes. En tout, environ 80 000 personnes, parmi lesquelles les parlementaires ne représentaient qu'à peine 1 %. Une seule élection s'est déroulée de cette façon, le 21 décembre 1958, au cours de laquelle Charles de Gaulle est élu par 78,5 % des suffrages.

Après l'attentat du Petit-Clamart en août 1962, le général de Gaulle entreprend de faire approuver par un référendum organisé en application de l'article 11 de la Constitution, lui permettant de contourner le Parlement (voir *supra*, p. 44), une modification de la Constitution prévoyant l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Il dispose ainsi d'une grande légitimité populaire, d'autant que l'élection présidentielle reste l'une des rares élections au cours desquelles l'absentéisme reste mesurée.

Parmi les États membres de l'Union européenne, six ont pour chef d'État un monarque, huit un Président élu par une assemblée et treize un Président élu au suffrage universel direct.

Les conditions de candidature

Depuis la loi organique du 14 avril 2011²⁵, il suffit d'avoir 18 ans pour pouvoir candidater à l'élection présidentielle (comme en Finlande, alors qu'ailleurs l'âge minimum peut être bien plus élevé). S'y ajoute une condition de nationalité française et de jouissance des droits civils et politiques.

En outre, les candidats doivent adresser au Conseil constitutionnel une déclaration de situation patrimoniale (celle du candidat élu sera publiée au *Journal officiel*) et une déclaration d'intérêts et d'activités²⁶.

Enfin, les candidats doivent être présentés par au moins 500 élus nationaux ou locaux (loi organique du 18 juin 1976²⁷) issus d'au moins 30 départements différents et sans que plus de 10 % d'entre eux proviennent d'un même département²⁸. Ce mécanisme de « parrainage » subit de nombreuses critiques dans la mesure où il ne semble remplir que très imparfaitement son office : limiter le nombre de candidats afin que ceux-ci puissent revendiquer une légitimité populaire significative. Il n'a en effet pas empêché 16 candidatures à l'élection présidentielle de 2002 et peut en revanche apparaître comme susceptible de bloquer la candidature de personnalités issues de formations politiques obtenant pourtant des résultats non négligeables à d'autres scrutins. Un seuil plus important de parrainage ou un parrainage citoyen ont été proposés sans succès.

Le mode de scrutin

L'élection est organisée 20 jours au moins et 35 jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice ou 20 jours au moins et 35 jours au plus après la vacance de la présidence ou la constatation de l'empêchement définitif du Président, ce qui, dans cette hypothèse, tend à réduire le temps de la campagne électorale.

25. Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs.

26. Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

27. Loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel.

28. Ces élus sont à titre principal : les députés, les sénateurs, les représentants français au Parlement européen élus en France, les conseillers départementaux et régionaux et les maires. Pour la liste complète et les conditions matérielles des parrainages, voir la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée et la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016.

L'article 7 C. précise que l'élection se déroule au scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans le cadre d'une circonscription unique. Pour être élu dès le premier tour, il faut recueillir la majorité absolue des suffrages exprimés, ce qui ne s'est jamais produit. Ne peuvent atteindre le second tour, organisé quatorze jours après le premier, que les deux candidats arrivés en tête au premier tour, sauf éventuel désistement. Ainsi, le Président sera nécessairement élu par une majorité absolue des suffrages exprimés.

Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle

Le Conseil constitutionnel remplit différentes missions avant, pendant et après l'élection présidentielle.

En amont, il émet un avis sur les projets de textes organisant le scrutin et est même juge de la régularité de ces actes préparatoires au scrutin en cas de recours dirigés contre eux. Il reçoit et assure la publication régulière des parrainages et arrête la liste des candidats du premier et du second tour de l'élection. Il peut décider le report de l'élection présidentielle en raison du décès d'un candidat (voir les différentes hypothèses dans l'article 7 C.).

Durant le scrutin, ses délégués observent le déroulement de l'élection dans les bureaux de vote et transmettent leurs observations au Conseil.

En aval, il est juge de la régularité de l'élection et en proclame les résultats. Il peut dans ce cadre réformer les résultats lorsqu'il constate des irrégularités. Il statue également en cas de recours contre la décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) par laquelle celle-ci rejette le compte de campagne d'un candidat. C'est ainsi qu'en 2013, après que la CNCCFP a rejeté le compte de campagne de Nicolas Sarkozy pour dépassement du plafond de dépenses, le Conseil constitutionnel a confirmé le dépassement et donc privé le candidat du droit au remboursement de 47,5 % des frais engagés et l'a condamné à reverser au Trésor public une somme équivalente au montant du dépassement (Cons. const., n° 2013-156 PDR, 4 juillet 2013).

b) La durée du mandat du Président

Après avoir connu un mandat présidentiel de quatre ans, non immédiatement renouvelable, sous la II^e République (1848-1851), l'Assemblée décidait, par la loi du 20 novembre 1873²⁹, de confier le pouvoir à Patrice de Mac Mahon pour sept

²⁹. Loi du 20 novembre 1873 ayant pour objet de confier le pouvoir exécutif pour sept ans au maréchal de Mac Mahon, duc de Magenta.

ans, une durée fruit d'un compromis entre un mandat de cinq ans souhaité par les uns et un mandat de dix ans souhaité par les autres et censé correspondre à l'espérance de vie du comte de Chambord. La loi constitutionnelle du 25 février 1875³⁰ a dépersonnalisé le mandat, confirmé le septennat et rendu celui-ci reconductible. Sous la IV^e République, le mandat ne devient reconductible qu'une seule fois, règle abandonnée au début de la V^e République.

Mais l'inadaptation d'un mandat long dans un cadre démocratique et une société en évolution rapide ainsi que la volonté de supprimer la cohabitation ont rendu difficile le maintien du septennat renouvelable. Par un référendum constituant du 24 septembre 2000 est adopté le raccourcissement à cinq ans du mandat présidentiel (révision du 2 octobre 2000) tandis que la révision du 23 juillet 2008 n'autorise que deux quinquennats consécutifs. Si la première de ces révisions renforce d'une certaine manière le statut présidentiel, la seconde pourrait au contraire l'affaiblir.

L'adoption du quinquennat à une large majorité des suffrages exprimés (73 %, mais avec 70 % d'abstention) a pu être depuis quelques années l'objet de critiques : elle installe le Président dans la mêlée politique et une temporalité qui l'éloigne d'une vision à long terme ; elle entraîne un désintérêt des électeurs pour les élections législatives à échéance normale (abstention supérieure à 50 % en 2017 et 2022)³¹ et aboutit à les transformer en simple confirmation du résultat de la présidentielle ; elle concourt à transformer la nature du système politique en un régime centré autour d'un Président, seul véritable organe de pouvoir. En revanche, l'impossibilité d'accomplir plus de deux mandats consécutifs fait perdre au Président une partie de son influence et de ses leviers d'action au cours de son second mandat. Ne risque-t-il pas de devenir un « canard boiteux » (*lame duck*) comme le Président américain Joe Biden en fin de second mandat³² ?

Il est à noter qu'en cas de démission du Président (Charles de Gaulle, 1969), de décès en cours de mandat (Georges Pompidou, 1974), d'empêchement définitif constaté par le Conseil constitutionnel ou de destitution, une élection présidentielle est organisée vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la

30. Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics.

31. Les élections législatives provoquées par une dissolution semblent, jusqu'à présent, susciter un plus grand engouement des électeurs. Ainsi, lors des législatives des 30 juin et 7 juillet 2024, l'abstention a-t-elle été la plus faible depuis 1997.

32. Il est vrai que l'expérience fait défaut, un seul Président ayant été réélu depuis l'adoption de cette révision. Notons aussi qu'aux États-Unis un Président ne peut en aucun cas accomplir un troisième mandat depuis le XXII^e amendement (1951), tandis qu'après deux mandats consécutifs un Président français pourrait attendre qu'un nouveau Président soit élu avant de candidater de nouveau à l'élection suivante.

vacance ou de la constatation du caractère définitif de l'empêchement. En attendant l'intronisation du nouveau Président, le président du Sénat assure l'intérim de la présidence de la République³³.

c) La responsabilité du Président

Être responsable, c'est assumer les conséquences de ses actes. Cette question de la responsabilité du président de la République revêt un enjeu majeur puisque celui-ci apparaît, d'autant plus depuis l'adoption du quinquennat, comme le décideur de l'action politique menée. Pourtant, sa responsabilité ne peut que difficilement être mise en cause et, à bien des égards, l'activation de cette responsabilité ne relève quasiment que de sa conscience.

L'organisation juridique de l'irresponsabilité présidentielle

L'article 67 C. affirme clairement que « le président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité ».

En outre, et alors que jusque-là le silence de la Constitution avait pu être interprété différemment par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation³⁴, cet article prévoit, depuis la révision constitutionnelle du 23 février 2007, que le Président ne peut, durant son mandat et encore un mois après la fin de celui-ci, faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Cette *inviolabilité* protège, cette fois, le Président pour des actes qu'il aurait pu accomplir avant son mandat ou pour des actes détachables de celui-ci, c'est-à-dire sans rapport avec la fonction présidentielle. Cependant, au contraire de l'*irresponsabilité*, qui concerne les actes accomplis en qualité de Président, l'*inviolabilité* ne dure que le temps du mandat ; elle prend fin un mois après la fin de celui-ci. Le cours de la prescription étant suspendu le temps du mandat, les procédures engagées contre le Président pourront reprendre un mois après la fin du mandat. Ainsi Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy ont-ils été condamnés pour l'affaire des emplois fictifs de la mairie de Paris et l'affaire Bygmalion³⁵.

33. Si lui-même est aussi empêché, c'est le gouvernement qui assure l'intérim. Le Président par intérim jouit des mêmes prérogatives que le président de la République, sans pouvoir cependant ni convoquer un référendum (art. 11 C.), ni dissoudre l'Assemblée nationale (art. 12 C.). Durant cette période, la responsabilité du gouvernement ne peut être mise en jeu devant l'Assemblée nationale et une révision de la Constitution ne peut être engagée ou poursuivie (art. 7 C.).

34. Le Conseil estimait alors que le Président pouvait être jugé durant son mandat mais bénéficiait d'un privilège de juridiction, ne pouvant l'être que par la Haute Cour de justice (Cons. const., n° 98-408 DC, 22 janvier 1999) tandis que la Cour de cassation jugeait qu'il était inviolable durant son mandat (C. cass., Ass. plén., 10 octobre 2001, *Breisacher*). C'est finalement cette option que le constituant a retenue lors de la révision du 23 février 2007.

35. Tribunal correctionnel de Paris, 15 décembre 2011 et 30 septembre 2021 ; Cour d'appel de Paris, 14 février 2024.

Les exceptions à l'irresponsabilité organisées par le droit positif

L'article 67 C. prévoit lui-même deux exceptions à l'irresponsabilité présidentielle pour les actes accomplis en qualité de Président.

Une première exception consiste en une **responsabilité pénale internationale** devant la Cour pénale internationale dans l'hypothèse où le président de la République aurait donné l'ordre d'accomplir l'un des crimes réprimés par cette Cour : agression (au sens du droit international), crime de guerre, crime contre l'humanité ou génocide.

Une seconde exception consiste en un « manquement à ses devoirs *manifestement* incompatible avec l'exercice de son mandat » (art. 68 C.). Cette exception constitue une forme singulière de responsabilité politique du Président. En effet, le manquement n'est pas nécessairement constitutif d'une infraction. En outre, l'organe qui en juge est lui-même une assemblée politique : une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour doit, dans un premier temps, être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées à la majorité des deux tiers des membres les composant, puis, dans un second temps, l'ensemble des parlementaires est réuni en Haute Cour et se prononce, à la majorité des deux tiers des membres la composant, sur la destitution du président de la République. Cette sanction, enfin, est aussi une sanction politique en ce qu'elle ne se traduit que par la perte du pouvoir. Mais un Président destitué pourrait se présenter à l'élection présidentielle qui suit immédiatement la destitution. Toutefois, cette responsabilité politique n'est pas équivalente à celle du gouvernement devant le Parlement qui traduit simplement la rupture du lien de confiance entre le gouvernement et une majorité de parlementaires ; ici, cette responsabilité doit demeurer une **responsabilité d'exception** d'où des conditions de majorité assez élevées. À ce jour, deux propositions de résolution ont été déposées à l'Assemblée nationale. L'une en novembre 2016, mais le bureau de l'Assemblée l'a jugée irrecevable ; elle tendait à considérer que François Hollande avait commis un manquement en violant le secret défense lorsqu'il avait confié à deux journalistes avoir donné l'ordre de mener des actions létales contre des terroristes. L'autre en septembre 2024, qui considérait que constituait un tel manquement le refus par Emmanuel Macron de nommer un Premier ministre issu du Nouveau Front populaire à l'issue des élections législatives de 2024 alors que cette coalition était sortie vainqueur de ces élections selon les auteurs de cette proposition³⁶.

36. La première de ces propositions de résolution a été déclarée irrecevable par le Bureau de l'Assemblée nationale, alors largement composé d'élus fidèles au président de la République, alors que la seconde a été jugée recevable par un Bureau cette fois majoritairement composé d'opposants au Président.

L'intérêt de cette seconde exception, laquelle résulte largement des travaux de la commission présidée par Pierre Avril en 2002³⁷, est de constituer une soupape de sécurité contre un Président qui abuserait de son pouvoir, mais aussi d'ouvrir la possibilité aux parlementaires de destituer le Président qui aurait commis un crime ou un délit sans lien avec son mandat, ce qui permettrait de le traduire devant un juge dans le mois suivant sa destitution sans avoir à attendre la fin normale du mandat comme l'exigerait pourtant l'inviolabilité dont il bénéficie aux termes de l'article 67 C.

La dimension personnelle de la responsabilité présidentielle

Les présidents de la République successifs aiment à rappeler qu'ils sont les premiers responsables nationaux. Seulement, la façon dont ils comprennent cette responsabilité résulte d'une appréciation personnelle. À ce jour, seul le général de Gaulle a considéré que sa responsabilité était mise en cause dans un contexte ou selon des procédures qui n'étaient pas appréhendées par la Constitution. Ainsi, à chaque référendum qu'il organisa, il mit en jeu sa responsabilité en déclarant qu'il tirerait toutes les conséquences d'un refus populaire. Le 27 avril 1969, il démissionna donc de la présidence de la République à la suite du rejet du référendum sur le Sénat et la régionalisation.

Mais depuis, aucun Président n'a considéré que son mandat était en cause, soit au moment d'un référendum qu'il avait organisé (Jacques Chirac en 2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe), soit au moment des élections législatives défavorables à son camp politique (François Mitterrand en 1986 et 1993), y compris quand ces élections législatives étaient provoquées par lui par une dissolution de l'Assemblée nationale (Jacques Chirac en 1997, Emmanuel Macron en 2024).

Ainsi, lorsque les Présidents s'estiment être les premiers responsables nationaux, ils jouent de la polysémie du terme « responsabilité » et envisagent celle-ci essentiellement comme leur attribuant des compétences et des pouvoirs.

37. Alors même que la commission Avril avait rendu ses conclusions dès 2002, il fallut attendre le 23 février 2007 pour que la révision soit promulguée et la loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution pour qu'elle entre pleinement en vigueur.

2. Le rôle et les pouvoirs du président de la République

La Constitution du 4 octobre 1958 prend le soin de définir le rôle du Président et elle lui accorde des pouvoirs afin qu'il puisse remplir effectivement celui-ci. Parmi ces pouvoirs, on distingue les pouvoirs « partagés » et les pouvoirs « propres ». Les premiers font l'objet d'actes du Président qui ne sont valables qu'à la condition d'être contresignés par le Premier ministre et, éventuellement, par les ministres responsables. Ils correspondent à une forme de logique du régime parlementaire où à l'irresponsabilité du chef de l'État répond la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Le contreseing opère donc ce transfert de responsabilité. L'article 19 C. dispose que les actes du président de la République sont par principe contresignés, mais il ajoute que, par exception, les actes mentionnés aux articles 8, alinéa 1, 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 ne font pas l'objet de contreseing. Il s'agit alors de pouvoirs que l'on qualifie, par opposition aux pouvoirs partagés, de « pouvoirs propres ».

a) Le rôle du Président

Le général de Gaulle avait indiqué, dans son discours de Bayeux du 16 juin 1946, son souhait « qu'au-dessus des contingences politiques soit établi un arbitre national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons ». En 1958, le rôle du Président est clairement affirmé dans l'article 5 C. : « Le président de la République 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. »

Le terme « arbitrage » a été choisi par les constituants en raison de son ambiguïté. Les parlementaires de la IV^e République réunis au sein du Comité consultatif constitutionnel y voyaient sans doute un arbitrage au sens sportif du terme, c'est-à-dire ne faisant pas réellement partie du jeu politique, comme le Président de la IV^e République ; les gaullistes y voyaient davantage un arbitrage au sens de la procédure civile ou internationale, à savoir la capacité à imposer une décision en cas de conflit entre deux acteurs institutionnels.

La pratique constitutionnelle a largement privilégié cette seconde interprétation. Le Président décide dans un certain nombre d'hypothèses de l'action politique. La cohabitation n'a pas remis en cause cette interprétation de l'arbitrage présidentiel ; elle a seulement rendu moins nombreuses et plus délicates politiquement les interventions présidentielles.

En outre, la Constitution ajoute un autre rôle au président de la République : « Il est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire » (art. 64 C.). À ce titre, il a présidé le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Depuis, comme les présidents des assemblées, il nomme deux personnalités extérieures en son sein. Ce rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire n'est pas toujours joué avec la plus grande force, tant le Président apparaît parfois silencieux face aux critiques lancées par les acteurs institutionnels contre des décisions rendues par la justice, notamment en matière pénale ou constitutionnelle.

Pour remplir ces missions, de Gaulle souhaitait que des pouvoirs lui permettant d'exercer cet arbitrage soient confiés au président de la République. C'est ce que lui offrirent les constituants de 1958. Et si Michel Debré expliquait devant le Conseil d'État, le 27 août 1958, que « le président de la République [...] n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir : il sollicite le Parlement, il sollicite le Comité constitutionnel, il sollicite le suffrage universel », en réalité ses pouvoirs s'étendent au-delà de la seule sollicitation.

b) Les pouvoirs dits « propres »

Les « pouvoirs propres » du président de la République correspondent aux pouvoirs dont la mise en œuvre nécessite un acte présidentiel qui n'est pas revêtu du contreseing du Premier ministre et des ministres responsables. Il s'agit d'une exception à la règle traditionnelle du régime parlementaire où l'irresponsabilité du chef de l'État est en quelque sorte compensée par l'endossement de la responsabilité de ses actes par le Premier ministre. À cet égard, Walter Bagehot écrivait : « Si le Roi tue un ministre, le Premier ministre est responsable »³⁸.

Ces pouvoirs propres ne doivent pas laisser penser qu'il s'agit de pouvoirs d'usage discrétionnaire par le Président. Celui-ci n'est pas libre d'agir quand et comme il l'entend avec ces pouvoirs ; il doit respecter les procédures mentionnées dans les articles 8, alinéa 1, 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 et parfois même être sollicité par un autre organe pour pouvoir en user.

L'article 8, alinéa 1 C. : la nomination du Premier ministre

Si le Président dispose du pouvoir de nommer le Premier ministre, il se doit de choisir une personnalité qui soit acceptée par la majorité parlementaire, sinon, probablement, celle-ci voterait une motion de censure (voir *infra*, p. 89) contre le nouveau gouvernement. Lorsque la majorité des députés est opposée au président

³⁸. Walter Bagehot, *La Constitution anglaise*, Germer Baillière, 1869.

de la République, le Président est affaibli et, jusqu'ici, il avait alors toujours choisi comme Premier ministre celui que la majorité parlementaire lui désignait pour cette fonction (Jacques Chirac en 1986, Édouard Balladur en 1993, Lionel Jospin en 1997). Seuls les cas de Michel Barnier et François Bayrou en 2024 s'écartent de ce modèle. Cependant, la situation politique est alors très différente. En effet, en 1986, en 1993 et en 1997, existait face au Président une coalition absolument majoritaire à l'Assemblée nationale, tandis qu'en 2024 aucune majorité absolue n'est sortie du scrutin pour donner naissance à une coalition, laissant entrevoir davantage de possibilités au président de la République quant au choix du Premier ministre. Lorsque, au contraire, la majorité parlementaire concorde avec les idées du Président, il dispose d'une plus grande liberté pour imposer son choix à sa majorité, celle dont il est le véritable chef. Ainsi, par exemple, les choix de Raymond Barre en 1976, d'Édith Cresson en 1992 ou encore de Manuel Valls en 2014 ne s'imposaient pas avec la force de l'évidence. Quant à ceux d'Édouard Philippe en 2017 et de Jean Castex en 2020, ils illustrent encore davantage cette liberté dont jouit le Président dans la sélection du Premier ministre en période de concordance des majorités dans la mesure où ils n'ont pas été choisis au sein du parti présidentiel !

L'article 8, alinéa 1, C. précise encore que le Président met fin aux fonctions du Premier ministre sur la présentation par ce dernier de la démission du gouvernement. Ainsi, juridiquement, le Président ne dispose pas du pouvoir de révoquer le Premier ministre ; le régime est un régime parlementaire moniste. Dans les faits, en période de concordance des majorités, quand le Président indique au Premier ministre qu'il souhaite en changer, celui-ci remet la démission du gouvernement au Président. On a même pu penser qu'au moment de leur nomination les Premiers ministres remettaient au président une lettre de démission en blanc (c'est ce qu'a indiqué Michel Jobert), tant cette pratique est fréquente, utilisée par exemple par Michel Debré en 1962, Jacques Chaban-Delmas en 1972 et Élisabeth Borne 2024. De fait, le régime se transforme alors en un régime parlementaire dualiste.

L'article 11 C. : le référendum législatif

Véritable voie de communication entre le Président et les Français, l'article 11 C. permet au Président, sur proposition du gouvernement (pendant la durée des sessions) ou sur proposition conjointe des deux assemblées, d'organiser, par un décret non contresigné, un référendum sur un projet de loi relatif soit à l'organisation des pouvoirs publics, soit à des réformes de la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, soit encore à l'autorisation de ratifier un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

La révision de la Constitution par la voie de l'article 11 C.

Les termes employés par l'article 11 de la Constitution laissent entendre qu'il n'est pas possible de réviser la Constitution par la voie d'un référendum organisé sur ce fondement. En effet, cet article évoque l'organisation des « pouvoirs publics », mais non l'organisation des « pouvoirs publics constitutionnels » alors que cette expression est par ailleurs employée dans l'article 16 C. ; il mentionne en outre qu'il n'est possible d'organiser un référendum sur un projet de loi autorisant la ratification d'un traité que si celui-ci n'est pas contraire à la Constitution, ce qui indique qu'il n'est pas possible de porter atteinte à la Constitution par ce procédé, et donc pas possible de la réviser. De plus, la Constitution contient un titre XVI intitulé « De la révision » dont le seul article, l'article 89, traite de la procédure de révision. Selon cette disposition, un vote parlementaire en termes identiques dans les deux chambres doit nécessairement intervenir avant tout référendum de révision de la Constitution (sur la procédure de révision, voir *supra* p. 29).

Pourtant, le général de Gaulle décida en 1962 de soumettre le projet qui modifiait le mode d'élection du président de la République, en le faisant désormais élire directement par le peuple français, au référendum en empruntant la voie de l'article 11 C., ce qui lui permettait d'éviter le blocage des deux assemblées. Le Conseil constitutionnel s'étant déclaré incompétent pour apprécier la constitutionnalité d'une loi adoptée par référendum dans la mesure où elle constitue l'expression directe de la souveraineté nationale (Cons. const., n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, *Loi référendaire*), ce référendum de l'article 11 C. a pu être considéré comme une voie possible de révision. Le général de Gaulle l'a d'ailleurs réempruntée en avril 1969, pour tenter de réformer le Sénat, mais sans succès. François Mitterrand, en 1988, a aussi considéré qu'il s'agissait d'une méthode possible pour réviser la Constitution. Toutefois, le Conseil constitutionnel étant désormais compétent pour apprécier la régularité des actes administratifs préalables au référendum (Cons. const., n° 2000-21 REF, 25 juillet 2000, Hauchemaille), il pourrait annuler le décret de convocation des électeurs pour un référendum de l'article 11 C. qui aurait pour objet de réviser la Constitution.

Les référendums de l'article 11 C

Date	Objet	Oui	Non	Abstention
8 janvier 1961	Autodétermination en Algérie	75 %	25 %	26,2 %
8 avril 1962	Accords d'Évian	90,8 %	9,2 %	24,7 %
28 octobre 1962	Élection du président de la République au suffrage universel direct	62,3 %	37,7 %	23,0 %
27 avril 1969	Réforme du Sénat et des régions	47,6 %	52,4 %	19,9 %
23 avril 1972	Élargissement de la Communauté européenne	68,3 %	31,7 %	39,8 %
6 novembre 1988	Autodétermination en Nouvelle-Calédonie	80,0 %	20,0 %	63,1 %
20 septembre 1992	Traité de Maastricht	51,0 %	49,0 %	30,3 %
29 mai 2005	Traité établissant une Constitution pour l'Europe	45,3 %	54,7 %	30,6 %

Employé à huit reprises depuis 1958, ce pouvoir, par la pratique qui en a été faite, a changé de nature sur au moins trois points.

D'une part, il fut pour de Gaulle un moyen de **trancher le nœud gordien** d'une question politique délicate comme la question algérienne. La réponse des électeurs fut clairement affirmée et incontestable. Incontestable politiquement du fait des résultats alors sans ambiguïté. Incontestable juridiquement, le Conseil constitutionnel ayant affirmé dès 1962 qu'il n'était pas compétent pour apprécier la constitutionnalité d'une loi qui, adoptée par référendum, constituait l'expression directe de la souveraineté nationale³⁹. Par la suite, l'abstention grandissante aux référendums (60 % en 1988), des résultats plus serrés (51 % de « oui » en 1992) et une moindre légitimité de l'auteur de la question, le Président, aboutissent à des contestations plus fortes des résultats des référendums qui constituent dès lors un moyen moins pertinent de trancher un différend⁴⁰.

D'autre part, de Gaulle faisait de ce référendum une véritable **question de confiance**, n'hésitant pas à déclarer avant le scrutin que, si les résultats n'étaient pas à hauteur de ses attentes, il démissionnerait ; ce qu'il fit à la suite de la victoire du « non » au référendum du 27 avril 1969 sur le Sénat et la régionalisation. Aucun autre Président n'a engagé son mandat dans le résultat d'un référendum, dépersonnalisant ainsi celui-ci. D'ailleurs, le résultat négatif du référendum du 29 mai 2005 n'a pas entraîné la démission de Jacques Chirac.

³⁹. Cons. const., n° 62-20 DC, 6 novembre 1962.

⁴⁰. La consultation, dans un cadre différent de l'article 11 C., organisée sur l'implantation d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes en 2016 n'a pas empêché la contestation du résultat et même l'abandon du projet en 2018 du fait de cette résistance.

Enfin, les difficultés de maniement de ce pouvoir transforment le référendum qui apparaît moins comme un moyen à disposition du Président que comme un **outil de démocratie semi-directe**. À ce titre, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inséré dans l'article 11 C. une nouvelle procédure, le référendum d'initiative partagée (RIP), qui lui échappe intégralement. Dans ce cadre, en effet, l'initiative émane d'un cinquième des parlementaires qui rédigent une proposition de loi référendaire. Après un contrôle de sa recevabilité par le Conseil constitutionnel⁴¹, un délai de neuf mois est ouvert pour recueillir à son soutien la signature d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Si cette condition est remplie, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, la proposition est alors adressée aux deux assemblées. Celles-ci disposent de six mois pour se prononcer. À défaut, pour l'une ou pour les deux assemblées de s'être prononcées dans le délai imparti, la proposition est soumise au référendum par le président de la République qui dispose alors d'une compétence liée.

Ces conditions très strictes et le caractère récent de cette procédure, qui n'est utilisable que depuis le 1^{er} janvier 2015 en vertu de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, aboutissent à ce qu'aucune procédure de RIP n'ait abouti. À ce jour une seule tentative, en avril 2019, concernant les Aéroports de Paris, a été jugée recevable (mais à peine plus de 1 million de signatures citoyennes ont été recueillies sur plus des 4,7 millions nécessaires). Les cinq autres ont été jugées irrecevables, soit car elles ne constituaient pas des « réformes » au sens de l'article 11 C.⁴², soit car elles empiétaient sur les attributions constitutionnelles du Premier ministre⁴³, soit car elles violaient les droits fondamentaux garantis par la Constitution⁴⁴. Les initiatives concernant les Aéroports de Paris ou la réforme des retraites montrent d'ailleurs une nouvelle mutation de la procédure référendaire puisque ces propositions de loi avaient surtout pour but d'empêcher, d'une part, la privatisation de ces aéroports, et, d'autre part, l'allongement de l'âge de départ en retraite, réformes voulues et votées par la majorité parlementaire dans le cadre de la procédure législative ordinaire. La procédure du RIP est ainsi mise en œuvre pour tenter de bloquer la majorité parlementaire ou au moins retarder ses projets.

41. Le Conseil constitutionnel vérifie que cette proposition entre bien dans le champ référendaire défini à l'article 11 C. et qu'elle n'est contraire à aucune autre disposition de la Constitution.

42. Il s'agit des propositions de loi référendaire relatives à la taxation des « superprofits » (Cons. const., n° 2022-3 RIP, 25 octobre 2022) et au maintien à 62 ans de l'âge de la retraite (Cons. const., n° 2023-4 RIP, 14 avril 2023; Cons. const., n° 2023-5 RIP, 3 mai 2023).

43. Il s'agit de la proposition de loi référendaire concernant le service public hospitalier (Cons. const., n° 2021-2 RIP, 6 août 2021).

44. Il s'agit de la proposition de loi référendaire tendant à limiter l'accès aux prestations sociales des étrangers (n° 2024-6 RIP, 11 avril 2024).

Élargir la possibilité de recourir au référendum ?

La volonté d'associer davantage le peuple à la décision politique dans le but de « réenchanter » la politique, de favoriser l'intérêt pour la chose publique et de susciter le débat aboutit souvent à une réflexion sur l'élargissement du référendum. Élargissement de son champ d'application d'abord, en ne le limitant plus aux seuls objets mentionnés dans l'article 11 C : Emmanuel Macron a ainsi proposé par exemple de l'ouvrir aux « questions de société ». Élargissement des procédures permettant d'y recourir ensuite : Emmanuel Macron a ainsi proposé de réduire à 1 million le nombre de signatures nécessaires dans le cadre de la procédure du RIP et de permettre à cette procédure d'être initiée par les citoyens puis seulement ensuite appuyée par une minorité de parlementaires, alors qu'aujourd'hui l'initiative provient nécessairement des parlementaires, soutenue dans un second temps par des signatures citoyennes. Les « gilets jaunes », quant à eux, réclamaient le « référendum d'initiative citoyenne » qui pourrait avoir pour objet l'adoption ou l'abrogation d'une loi, l'adoption d'une révision constitutionnelle ou la révocation d'un élu.

Ces suggestions sont séduisantes car elles permettraient effectivement à des citoyens d'être à l'origine de textes, comme cela se pratique notamment en Suisse (une « votation » populaire en matière constitutionnelle peut y être organisée à l'initiative de 100 000 citoyens et 50 000 citoyens suffisent à déclencher un référendum pour s'opposer à une loi qui vient d'être votée par le Parlement), et aboutiraient à déconnecter le référendum du président de la République. Cependant, elles peuvent néanmoins présenter des dangers.

Le danger de l'immobilisme et de l'instabilité : les parlementaires et le gouvernement prendront-ils le risque de réformes si leur action peut aisément être bloquée ou contrée par un référendum ? Et s'ils le prennent, de quelle sécurité juridique la décision serait-elle dotée ?

Le danger du populisme et de la démagogie : les émotions et sentiments des électeurs pourraient être sollicités davantage que leur raison. Ces propositions pourraient même présenter un danger pour la démocratie car, sans même convoquer le souvenir des référendums napoléoniens, la conception contemporaine de la démocratie ne se résume plus à la participation des citoyens au pouvoir ; elle consiste aussi dans la garantie d'un ensemble de droits et libertés pour les citoyens, lesquels pourraient facilement être remis en cause en cas d'élargissement du référendum selon les options envisagées. Enfin, elles risqueraient aussi d'être un danger pour la démocratie parlementaire niant l'intérêt d'un débat, d'une délibération, pour faire émerger un texte, au profit d'un simple vote binaire.

L'article 12 C. : la dissolution de l'Assemblée nationale

La dissolution de l'Assemblée nationale constitue bien un pouvoir d'arbitrage. Elle consiste pour le Président à abrégier le mandat des députés en les renvoyant devant les électeurs vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution. Elle a été employée pour trancher un différend entre le gouvernement et l'Assemblée nationale qui venait de voter contre lui une motion de censure (1962), pour résoudre une crise sociétale (1968) et pour donner une majorité au Président nouvellement élu ou réélu lui permettant d'entrevoir la mise en œuvre de son programme (1981 et 1988). La cinquième utilisation relevait davantage de la tactique politique et devait permettre au Président d'espérer la reconduction immédiate de sa majorité plutôt que de craindre, un an plus tard, échéance normale du mandat des députés, une victoire de l'opposition présidentielle ; finalement, l'opposition gagna les élections législatives consécutives à la dissolution et Jacques Chirac fut contraint de cohabiter (1997). Quant à la sixième dissolution (2024), elle a fait suite à la déroute du camp gouvernemental aux élections européennes et aux difficultés qu'elle annonçait pour le maintien du gouvernement ; elle n'a pas permis la « clarification » souhaitée par le Président en faisant naître une forme de tripartisme sans qu'aucun des trois pôles politiques représentés à l'Assemblée ne dispose d'une majorité.

Le pouvoir de la dissolution était surtout utile en raison de la menace qu'il faisait planer sur les députés tant la procédure de dissolution est aisée : il suffit au Président de consulter le Premier ministre et les présidents des assemblées, sans que leurs avis soient contraignants. La seule véritable contrainte est qu'il ne peut être prononcé de nouvelle dissolution dans l'année qui suit des élections législatives elles-mêmes consécutives à une dissolution.

Depuis que le mandat présidentiel est de même durée que celui des députés et, qu'en vertu de la loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, les députés sont élus dans les semaines qui suivent l'élection présidentielle, la dissolution semblait perdre de son intérêt dès lors que les électeurs ont confirmé la victoire présidentielle en donnant au Président une majorité parlementaire pour mettre en œuvre son programme. La dissolution ne retrouve d'intérêt que dans l'hypothèse où les électeurs ne donneraient pas une majorité parlementaire au Président et dans celle d'une fin prématurée du mandat présidentiel pour cause de décès, de démission, de destitution ou d'empêchement définitif. Certes, le 9 juin 2024, Emmanuel Macron a prononcé la dissolution de l'Assemblée nationale rompant le rythme quinquennal d'attribution du pouvoir et la mécanique bien huilée mise en place depuis le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral. Mais justement, on peut penser que la dissolution de 2024 en appelle une