

le droit en fiches
& en flashcards

le droit constitutionnel

➤ La V^e République

NICOLAS **CLINCHAMPS**

- + 100 fiches thématiques
- + Flashcards de révision à découper
- + Bibliographie



introduction

En plus de soixante ans d'existence, la V^e République n'a cessé de se réinventer. Le 13 mai 1958, le putsch d'Alger sonne le glas de la IV^e République. Le nouveau régime doit relever, entre autres défis, ceux de la décolonisation et de la stabilité gouvernementale indispensable à la restauration de l'autorité de l'exécutif.

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, la France (et l'Europe) des colonies a vécu. Sur la scène internationale, la Charte des Nations unies, signée le 26 juin 1945, consacre le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (art. 1^{er}, § 2 CNU). Dans le contexte géopolitique d'après-guerre, la IV^e République reconnaît ce droit (art. 27, al. 2 C) qui sera reproduit à l'identique sous la V^e République : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées » (art. 53, al. 3). Afin de maintenir un lien avec les anciennes colonies, la nouvelle Constitution accompagne cette reconnaissance de l'institution d'une « Communauté [...] fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent » (art. 1^{er}, al. 2). Cette formule originale est alors censée organiser une relation de type fédéral entre la France et les pays ayant acquis leur indépendance. Finalement, faute d'adhésion des pays nouvellement indépendants, ce lien institutionnel ne verra jamais le jour. Les dispositions relatives à la Communauté seront abrogées par la révision constitutionnelle du 4 août 1995.

En revanche, l'objectif visant à établir la stabilité gouvernementale a pu être atteint au service d'une supériorité de l'exécutif retrouvée, tout en maintenant le principe du régime parlementaire. Dans son discours de Bayeux du 16 juin 1946, le Général de Gaulle fustigeait l'instabilité gouvernementale chronique de la III^e République, que la IV^e République avait aggravée. Sous la V^e République, le Gouvernement est, par principe, politiquement responsable devant l'Assemblée nationale. Cependant, la procédure définie par la Constitution (art. 49) impose un vote à la majorité absolue, en principe, très difficile à obtenir en raison de l'élection des députés au scrutin majoritaire à deux tours. Ce mode de scrutin facilite la bipolarisation partisane et permet de constituer des majorités

de coalition. Il évite, en principe, les incertitudes pouvant être générées par la représentation proportionnelle sans, pour autant, tomber dans les excès du *two partis system* anglo-saxon généré par le scrutin majoritaire à un tour. Les élections législatives de 1958 vont le confirmer au bénéfice du camp gaulliste et de ses alliés. Les élections suivantes confirment l'ancrage de ce qui est désormais qualifié de « fait majoritaire ». Le Président de la République peut ainsi compter sur une majorité stable à l'Assemblée nationale. Nommé par celui-ci (art. 8, al. 1), le Premier ministre se trouve assuré de la confiance des députés. Alors que la classe politique française n'est guère encline au compromis, cet obstacle culturel peut être, sauf exception, surmonté. La responsabilité politique du chef du Gouvernement se joue, en réalité, devant le Président de la République, à la faveur d'une « convention de la Constitution ». De manière inédite, la V^e République se présente comme le modèle du régime parlementaire rationalisé au profit de l'exécutif !

Fort de son prestige militaire, le Général de Gaulle considère que le Président de la République est un chef (conférence de presse du 31 janvier 1964). Premier Président élu de la V^e République, il imprime à la fonction présidentielle sa propre conception du pouvoir. Si le texte de la Constitution impose le parlementarisme, son esprit confine au présidentia-lisme, faisant du Président de la République le premier des pouvoirs publics appelé à arbitrer (art. 5, al. 2) sur tous les sujets. À cet égard, François Mitterrand aura l'occasion de rappeler, à plusieurs reprises en 1986, qu'il n'y a pas de « domaine réservé » sous la V^e République. Depuis 1962, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ne modifie pas l'équilibre général de la répartition des pouvoirs, mais elle renforce considérablement l'autorité du chef de l'État. Avec l'Assemblée nationale, celui-ci bénéficie d'une légitimité populaire directe. Cependant, les députés se la partagent, alors que le Président la concentre entre ses mains.

Lorsque les majorités présidentielles et à l'Assemblée nationale se rejoignent, le Président de la République est très puissant. Le Parlement ne peut guère lui faire obstacle, les députés de la majorité se trouvent relégués au rang de « godillots ». L'esprit de la Constitution prend le pas sur le texte. Au début de la V^e République, le Conseil constitutionnel aurait pu jouer le rôle de contre-pouvoir. Or, sa composition politique dominée par les gaullistes lui ôte toute possibilité de s'opposer à la volonté de l'exécutif. Il se dresse, au contraire, comme rempart de la domination de l'exécutif et au service de la marginalisation du Parlement. On ne peut alors

s'empêcher de penser au Consulat sous Napoléon. Il faudra attendre le départ du Général de Gaulle pour qu'il entame sa mue. Le 16 juillet 1971, avec la décision *Liberté d'association*, il ose censurer un projet de loi sur le contrat d'association, en s'appuyant sur les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République contenus dans le préambule de la Constitution (71-44 DC). Il est dès lors devenu le garant de l'État de droit, comme aura l'occasion de l'affirmer Valéry Giscard d'Estaing lors d'une allocution devant le Conseil constitutionnel le 8 novembre 1977.

La personnalité du Général de Gaulle le conduit à mettre en jeu son mandat à l'occasion de chaque scrutin. À ses yeux, la légitimité présidentielle est tributaire du vote du peuple souverain, alors que rien dans la Constitution ne l'y contraint. Ce dialogue particulier avec le peuple est orchestré avec force lors des référendums «gaulliens» qui revêtent les atours du plébiscite. Menaçant de démissionner en cas de résultat négatif, de Gaulle cherche à mettre les électeurs sous pression. En 1962, cette stratégie lui est particulièrement utile lorsqu'il décide de faire adopter par référendum législatif (art. 11) le principe de l'élection présidentielle au suffrage universel direct. Fidèle à cette conception, après avoir perdu le référendum du 27 avril 1969, il remet sa démission.

La pratique gaullienne des institutions sera adoptée et amplifiée par tous ses successeurs. Gaulliste historique et ancien Premier ministre, Georges Pompidou se présente en fidèle héritier allant jusqu'à reprendre la formule de la conférence de presse pour expliciter sa conception du pouvoir. Bien que son parti ne dispose pas de la majorité absolue à l'Assemblée nationale, Valéry Giscard d'Estaing réussit à s'imposer, provoquant la démission de son Premier ministre gaulliste, Jacques Chirac, en 1976.

Parfois qualifiée de bonapartiste, la V^e République n'en n'est pas moins démocratique. En 1981, la double alternance présidentielle et à l'Assemblée nationale en est la preuve la plus éclatante ! En 1964, dans son pamphlet, *Le coup d'État permanent*, François Mitterrand fustige le régime institué par son premier adversaire politique. En 1965, à la surprise générale, il met en ballottage le Général de Gaulle lors de la première élection présidentielle au suffrage universel direct. En 1981, lorsqu'il entre à l'Élysée, il affirme, non sans ironie : « Les institutions n'étaient pas faites à mon intention, mais elles sont bien faites pour moi ». Il n'éprouve alors aucune difficulté à endosser le costume présidentieliste. Cette toute puissance

présidentielle s'illustre, entre autres, par une politique de grands travaux dont la Pyramide de verre érigée au milieu de la Cour Napoléon du Louvre porte le symbole.

Leader de la famille gaulliste, Jacques Chirac, une fois élu Président, en 1995, suit naturellement la pratique de ses prédécesseurs. En 2007, Nicolas Sarkozy la revendique en affichant un présidentielisme décomplexé. En 2012, lors de la campagne présidentielle, François Hollande se présente en « candidat normal pour une présidence normale au service de la République ». Mais il se trouve très vite rattrapé par la nature de la fonction affirmant lors du débat de l'entre deux tours : « J'avais évoqué une présidence normale. Rien n'est normal quand on est Président de la République, puisque les conditions sont exceptionnelles ». Emmanuel Macron a, quant à lui, assumé la verticalité du pouvoir, laissant, jusqu'à la dissolution ratée du 9 juin 2024, très peu de place au Premier ministre. Absolutisme pompidolien, monarque républicain, hyper-présidence, présidence jupitérienne, ces expressions résument la tonalité de la fonction présidentielle.

Toutefois, cette logique assumée par le Général de Gaulle et endossée par ses successeurs reste tributaire des circonstances au travers du vote des électeurs. Il arrive alors que ces derniers viennent la nuancer, voire la contredire. Les modes de scrutin ne sont pas une science exacte et les modèles ne fonctionnent pas toujours. En 1988, fraîchement réélu, François Mitterrand décide de dissoudre l'Assemblée nationale, mais il n'obtient qu'une majorité relative, l'obligeant à pratiquer l'ouverture en faisant entrer au Gouvernement des ministres issus des rangs centristes. Michel Rocard, Édith Cresson et Pierre Bérégovoy devront multiplier le recours à l'article 49, al. 3 C - le « 49-3 » - pour faire passer en force des textes à l'Assemblée nationale.

Alors qu'il manquait quatorze sièges à la gauche en 1988, le déficit s'élève à quarante-quatre au détriment de la coalition présidentielle *Ensemble!* au soir des élections législatives de juin 2022. Or, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 limite le recours au « 49-3 » à une proposition ou un projet de loi (hors lois de finance et de financement de la sécurité sociale) par session parlementaire. Le Gouvernement se voit dans l'obligation de négocier avec les composantes de l'Assemblée. Le Parlement se retrouve placé au centre des institutions, au risque de plonger le pays dans la paralysie. La seule issue consistera, pour la

Première ministre, Élisabeth Borne, à recourir massivement au « 49-3 », à vingt-trois reprises entre 2022 et 2024, derrière Michal Rocard (vingt-huit, entre 1988 et 1991).

Les aléas électoraux peuvent, en outre, conduire à placer face-à-face deux majorités antagonistes : à l'Élysée et à Matignon. En 1986, pressentant le vent d'une défaite électorale annoncée, François Mitterrand réintroduit la représentation proportionnelle. Toutefois, cette dernière n'empêche pas la victoire de la droite qui obtient la majorité absolue. Le retour de ce mode de scrutin abandonné depuis la fin de la IV^e République favorise alors l'entrée de trente-cinq députés du Front National au Palais-Bourbon.

C'est le début de la première cohabitation. Comme Mac-Mahon sous la III^e République, le Président doit, pour reprendre l'apostrophe de Gambetta, se soumettre ou se démettre. Le Général de Gaulle aurait sans doute démissionné. Tirant sa légitimité de son mandat de sept ans, François Mitterrand décide pourtant de rester et de se soumettre à la nouvelle majorité parlementaire. Il nomme Jacques Chirac Premier ministre. Réélu en 1988, il subit une seconde cohabitation de fin de mandat en 1993 et confie, cette fois, les clés de Matignon à Édouard Balladur. En 1997, Jacques Chirac renoue avec la cohabitation, mais les rôles se sont inversés. Il est à l'Élysée depuis à peine deux ans et doit se résoudre à voir le socialiste Lionel Jospin conduire le seul et unique Gouvernement de législature de la V^e République.

Largement due au décalage entre le septennat présidentiel et le mandat de cinq ans des députés, la cohabitation ne s'est plus manifestée depuis l'adoption du quinquennat présidentiel en 2000. Si, désormais, ce risque s'est éloigné, il ne peut être définitivement écarté. La très courte majorité relative issue des élections législatives de 2022 a été un avertissement. L'alignement des mandats peut être remis en cause par certains événements, comme la vacance de la présidence en cas de démission, de décès ou de destitution. Pour sortir d'une crise, une dissolution peut aussi rebattre les cartes. Le 9 juin 2024, à la suite de la victoire du Rassemblement National lors des élections européennes, Emmanuel Macron a décidé de dissoudre l'Assemblée nationale. À la suite des élections législatives des 30 juin et 7 juillet, aucune majorité ne s'est imposée. Le 22 décembre, au lendemain de sa nomination à Matignon, Michel Barnier a déclaré : « Nous ne sommes pas en cohabitation ». Si tel

avait été le cas, il n'aurait peut-être pas été renversé trois mois plus tard. Dans un paysage politique fragmenté, le spectre d'une nouvelle cohabitation ne peut être totalement exclu. L'avenir le dira...

Depuis son adoption, des voix réclament la fin de la V^e République et l'institution d'une VI^e République. Tel est notamment le projet de La France Insoumise de Jean-Luc Mélenchon. Certes, la V^e République n'est pas parfaite. Mais la démocratie l'est-elle ? « S'il existait un peuple de Dieux, il se gouvernerait démocratiquement » affirmait Jean-Jacques Rousseau dans le *Contrat social*, précisant qu'« un tel Gouvernement ne convient pas à des hommes ». Retirer le pouvoir au Président de la République ne reviendrait-il pas à déplacer la question de ses excès potentiels de l'Élysée vers Matignon ? Relevant de la loi ordinaire, la remise en cause du scrutin majoritaire à deux tours au profit de la représentation proportionnelle ne nécessite pas de révision constitutionnelle. Elle n'en fait pas moins courir le risque de voir ressusciter l'instabilité gouvernementale. « Déverticaliser » le pouvoir ne peut se résumer à changer la règle du jeu. Cela nécessite avant tout une révolution des mentalités. Il faudrait alors que les acteurs de la classe politique française abandonnent la culture de l'affrontement et acceptent de considérer que le compromis n'est pas forcément synonyme de compromission.

La situation politique inédite issue des élections législatives de 2024 a le mérite de les confronter à cet exercice. Pour la première fois, sous la V^e République, aucune majorité n'est sortie des urnes à l'Assemblée nationale. Le 4 décembre, trois mois après sa formation, le Gouvernement *Barnier* a été censuré, lors du vote du budget. C'est le second Gouvernement à être renversé, après la censure du Gouvernement *Pompidou*, le 4 octobre 1962. La renaissance du Parlement s'opère dans un paysage politique fracturé au sein duquel la stratégie d'Emmanuel Macron consistant à écraser des partis de gouvernement a réussi au-delà du raisonnable en faisant mécaniquement monter les extrêmes. Fragilisé par l'absence de majorité à l'Assemblée nationale, il a dû se résoudre à nommer François Bayrou à Matignon, ce dernier ayant menacé de quitter la coalition présidentielle. En 2024, la France a connu quatre gouvernements (Borne, Attal, Barnier, Bayrou). Ce parfum de III^e et de IV^e Républiques, est celui d'un entre-deux où le présidentielisme, tributaire du fait majoritaire, est remis en cause, et l'orléanisme de la cohabitation n'est pas davantage présent. Ni l'Élysée, ni Matignon ne sont en position de force face à une Assemblée nationale au centre d'un jeu politique fragmenté.

Au-delà de la situation singulière actuelle, il n'est pas inutile de rappeler que la Constitution de la V^e République n'est pas un texte figé. Depuis 1958, elle a été révisée à vingt-cinq reprises, preuve s'il en est de sa vitalité. Depuis 1974, le Conseil constitutionnel peut être saisi par soixante députés ou soixante sénateurs (art. 61, al. 2). S'il s'ouvre ainsi à l'opposition, il est, en outre, accessible au requérant ordinaire depuis l'institution de la question prioritaire de constitutionnalité (art. 61-1), véritable « révolution de velours », selon les termes de son Président, Laurent Fabius. Il ne faut pas oublier, non plus, qu'à l'exemple de François Mitterrand, les plus virulents détracteurs du régime peuvent changer d'avis, une fois arrivés au pouvoir. La solidité des institutions se mesure aux crises qu'elles sont amenées à surmonter. La V^e République a traversé des épreuves plus ou moins redoutables : la fin de la guerre d'Algérie, Mai 68, l'alternance, ou la cohabitation. Elle fait face, aujourd'hui, à l'absence de majorité à l'Assemblée nationale. Les 100 *fiches* et *flashcards* sur la V^e République visent à en décrypter les subtilités tout en retraçant ses évolutions.

partie 1

L'histoire de la V^e République

fiche n°1

↳ De la IV^e à la V^e République

La V^e République est née de la crise algérienne, mais c'est en Tunisie que s'est enclenchée la transition. Le 8 février 1958, l'armée française bombarde le village de Sakhiyet Sidi Youcef à la frontière algérienne. Cet acte de guerre fragilise le Gouvernement dirigé par Félix Gaillard (Radical). Le 15 avril, l'Assemblée nationale le fait tomber, six mois après sa formation, au prétexte d'avoir cédé aux « bons offices » américano-britanniques, visant à faire pression sur la France pour qu'elle évacue ses troupes stationnées à Bizerte. Un mois plus tard, le 13 mai, Alger devient le théâtre d'un coup d'État militaire. Un comité de salut public dirigé par le Général Massu est mis en place, tandis qu'à Paris, le nouveau Gouvernement dirigé par Pierre Pflimlin (MRP) est investi. Or, ce dernier s'était publiquement montré ouvert à la négociation avec les indépendantistes du FLN. Dès le lendemain, sur les ondes de la radio d'Alger, le Général Massu lance un appel au Général de Gaulle : « Le comité de salut public supplie le général de Gaulle de bien vouloir rompre le silence en vue de la constitution d'un gouvernement de salut public, qui seul peut sauver l'Algérie de l'abandon ».

Le 15 mai, l'homme de l'appel du 18 juin 1940 se dit alors « prêt à assumer les pouvoirs de la République ». Lors d'une conférence de presse organisée le 19 mai, il déclare : « le moment m'a semblé venu où il pourrait m'être possible d'être utile encore une fois directement à la France ». La pression sur le Gouvernement s'accroît. Le 24 mai, un groupe de militaires crée un comité de salut public qui débarque en Corse dans le but d'organiser un parachutage sur Paris. Le 28 mai, Pflimlin démissionne et le 29, le Président de la République, René Coty, appelle le Général de Gaulle. Le 1^{er} juin, le Gouvernement de *Gaulle* est investi. Le nouveau Président du Conseil a posé ses conditions. L'Assemblée nationale accorde une délégation de pouvoir au Gouvernement pour mettre fin à la crise algérienne, exercer le pouvoir législatif et, surtout, réviser la Constitution.

La LC du 3 juin 1958 confère au Gouvernement le pouvoir constituant avec l'avis d'un comité consultatif issu en partie du Parlement. Son article unique impose au Gouvernement de respecter cinq principes : 1° seul le suffrage universel (☞ n°8) est la source du pouvoir ; 2° le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés (☞ n°11) ; 3° le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement (☞ n°86) ; 4° l'autorité judiciaire doit demeurer indépendante (☞ n°90) ; 5° la Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés.

En trois mois, la IV^e République est balayée. Entre la mi-juin et la mi-juillet, un comité technique composé de conseillers d'État, de juristes et de représentants des ministres d'État réunis autour du Général de Gaulle (☞ n°3) et piloté par Michel Debré rédige un projet transmis au Comité consultatif constitutionnel le 29 juillet, puis au Conseil d'État le 27 août. Le 28 août, le Conseil d'État rend un avis favorable sur le projet et le 3 septembre le texte est adopté en conseil des ministres avant d'être présenté au peuple par le Général de Gaulle sur la Place de la République, le 4 septembre, date anniversaire de la proclamation de la République par Gambetta en 1870. Le 28 septembre, la Constitution de la V^e République est ratifiée par référendum (OUI : 79,25 %), puis promulguée par René Coty le 4 octobre, date officielle du texte.

fiche n° 2

➤ L'implantation du régime parlementaire en France

Depuis la Révolution, l'histoire de l'implantation du régime parlementaire a suivi un chemin sinueux. En 1791, la première Constitution écrite s'inspire du modèle américain, mais cloisonne les pouvoirs. Dépourvues de *checks and balances*, les institutions se bloquent. L'usage maladroit du veto législatif mène Louis XVI à l'échafaud. En 1793, la Constitution montagnarde de l'An I place le Conseil exécutif entre les mains du Corps législatif qui choisit la moitié de ses membres à chaque législature. Si la notion de responsabilité politique n'existe pas encore, les députés peuvent mettre les membres du Conseil exécutif en accusation, «en cas de prévarication». Cependant, la Terreur empêche l'application du texte. Toute idée de contrôle de l'action du Gouvernement est alors écartée jusqu'à la fin du 1^{er} Empire en 1814.

Avec Louis XVIII, le retour de la monarchie est dicté par l'influence britannique. Exilé en Angleterre pendant la Révolution, le frère de Louis XVI s'appuie sur la formule du régime parlementaire. Sans l'instaurer formellement, la Charte du 4 juin 1814 s'en inspire. En 1815, avec les Cent jours et le retour de Napoléon, le régime parlementaire est adopté par l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire. Son auteur, Benjamin Constant, a également vécu en Angleterre. L'Empire se glisse alors dans les habits de la Charte. Lorsque cette dernière est rétablie par la Seconde Restauration, en 1815, le régime parlementaire prend forme en pratique. Faute d'interpellation, les députés détournent l'usage de l'adresse au Roi. Votée par la Chambre en réponse au discours du trône, elle leur permet de lui faire connaître leurs opinions sur la conduite du ministère allant jusqu'à le pousser à la démission. Succédant à son frère, en 1824, Charles X rejette ce fonctionnement. Préférant «scier du bois que de gouverner à l'anglaise», il refuse toute concession : «Les concessions ont perdu Louis XVI. J'aime mieux monter à cheval qu'en charrette». Comme Bourbons, il n'a rien oublié ni rien appris. En 1830, il dissout deux fois de suite la Chambre.

Les Trois glorieuses l'emportent. La Monarchie de Juillet érige le régime parlementaire en principe. Le Roi et les Chambres se partagent le pouvoir législatif. Le principe de la responsabilité des ministres est posé, mais la Constitution ne précise pas explicitement devant qui. Dans la pratique le régime parlementaire dualiste s'installe, l'interpellation s'affirme et l'instabilité gouvernementale marque les dix premières années du règne. À partir de 1840, Guizot restaure la stabilité, mais la contestation enfle sur fond de recul des libertés. La campagne des « banquets » emporte Louis-Philippe.

En 1848, la II^e République rétablit le cloisonnement institutionnel qui se prolonge sous le Second Empire. Cependant, l'opposition oblige Napoléon III à faire des concessions. L'interpellation est rétablie en 1864 et les ministres sont politiquement responsables devant les députés en 1870.

Sous la III^e République, « les ministres sont solidairement responsables devant les chambres [...], et individuellement de leurs actes personnels ». Cependant, la crise du 16 mai 1877 opposant Mac-Mahon à une majorité républicaine hostile entraîne un basculement vers le régime d'assemblée. En 1940, la souveraineté du Parlement est suspendue par Vichy. Parlementaire en apparence, la IV^e République renoue, en 1946, avec le régime d'assemblée. Les Gouvernements se succèdent à un rythme effréné. Le Général de Gaulle y met un terme le 4 octobre 1958 (☞ n°1). Associée au scrutin majoritaire à deux tours (☞ n°53), la formule inédite de la rationalisation au profit de l'exécutif (☞ n°5) stabilise le régime parlementaire depuis le début de la V^e République.

fiche n° 3

➤ **Le Général de Gaulle, «père fondateur» de la V^e République**

Le Général de Gaulle peut être considéré comme le père fondateur de la V^e République. Cette expression renvoie aux origines des États-Unis. Outre-Atlantique, les débats entre Alexander Hamilton, Benjamin Franklin, Thomas Jefferson, Georges Washington et quelques autres donnent naissance à la Constitution du 17 septembre 1787 qui conduira à l'avènement des Constitutions écrites et du constitutionnalisme (☞ n° 91) en Occident.

En France, la Constitution de la V^e République est le fruit de la volonté d'un homme. Dès le lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans un discours prononcé en Normandie, à Bayeux, le 16 juin 1946, le Général de Gaulle exprime sa vision des institutions : « du Parlement, composé de deux Chambres et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage de délégations ». La verticalité du pouvoir est assumée : « c'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis [...], que doit procéder le pouvoir exécutif ». L'objectif est également d'assurer la stabilité gouvernementale au moyen d'une loi électorale dominée par le scrutin majoritaire à deux tours (☞ n° 53).

Bien qu'entouré du garde des Sceaux, Michel Debré, et, pour l'essentiel, de conseillers d'États, le Général de Gaulle impose sa propre vision de la lettre et de l'esprit de la Constitution.

Suivant la lettre, le texte institue la formule hybride du régime parlementaire rationalisé au profit de l'exécutif (☞ n° 5). La Constitution est pensée pour se mettre en ordre de bataille au service de celui-ci. En période de fait majoritaire, tout remonte au chef de l'État. Sous la cohabitation (☞ n° 4), le pouvoir se concentre entre les mains du chef du Gouvernement.

Entre les deux, dans les rares hypothèses de majorité relative (1988-1993 ; 2022-2024), l'exécutif doit construire sa majorité au gré des textes débattus à l'Assemblée nationale. Le Parlement devient alors le pivot des institutions, obligeant le Premier ministre à user, et parfois abuser, des outils de rationalisation, en particulier du recours au « 49-3 » (↪ n° 87).

Lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964, le Général de Gaulle affirme : « Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique ». Dès l'origine, la pratique donne naissance au présidentielisme (↪ n° 6). Le Général de Gaulle n'hésite pas à intervenir sur les sujets économiques et de société. La lecture plus proche du parlementarisme classique défendue par Michel Debré dans son discours devant le Conseil d'État du 27 août 1958 est écartée. La pratique gaullienne sera systématiquement mise en œuvre par la suite. Père fondateur de la V^e République, de Gaulle laisse un héritage partagé par Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy, François Hollande et Emmanuel Macron. Président de la République par intérim (↪ n° 30) à deux reprises, en 1969 et 1974, Alain Poher s'est contenté, en revanche, d'expédier les affaires courantes.

fiche n° 4

↳ La cohabitation

Aux États-Unis, le Président doit souvent composer avec une majorité au Congrès pouvant lui être hostile. Ce phénomène est beaucoup moins courant en France. Le terme « cohabitation » s'impose en 1986, lorsque le PS du Président de la République, François Mitterrand, perd les élections législatives et laisse place à une majorité de droite dominée par le RPR (155 sièges) et l'UDF (131 sièges). Pour la première fois sous la V^e République, les majorités présidentielles et à l'Assemblée nationale sont « antagonistes » (Marie-Anne Cohendet). Le Gouvernement étant politiquement responsable devant l'Assemblée nationale (art. 49 C, ¶ n° 86), le Président est contraint de nommer Jacques Chirac (RPR) Premier ministre. Il se retrouve dans la position de Mac-Mahon sous la III^e République. Lors de la crise du 16 mai 1877, Gambetta lui avait enjoint de « se soumettre ou se démettre ». François Mitterrand fait le choix de la soumission.

Toutefois, à la différence de la III^e République, le Président de la République n'est pas totalement démuni. Dès le début de la première cohabitation, Mitterrand affirme qu'il appliquera « la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution ». S'opère alors un retour à la lettre en vertu duquel le Gouvernement gouverne, le Parlement légifère sur le programme du Gouvernement, le Président de la République incarne la continuité de l'État. En comparaison de son premier passage à Matignon, sous Valéry Giscard d'Estaing (1974-1976), Jacques Chirac a les mains libres allant jusqu'à affirmer qu'il est un « Premier ministre heureux ». Mais, si François Mitterrand est contraint à la soumission, il refuse de capituler et utilise tous les leviers constitutionnels dont il dispose. Il déclare, à la veille de la cohabitation : « Il n'est pas question pour moi d'être un Président au rabais ». S'il ne peut imposer sa volonté dans les domaines où les pouvoirs sont partagés avec le Premier ministre, il peut, à l'inverse, bloquer des décisions de ce dernier. Il rejette alors la nomination de plusieurs ministres centristes proposés sur des postes régaliens ou refuse

de signer les ordonnances (☞ n° 81). Usant de sa liberté de parole, il se met très vite en phase avec l'opinion publique dans la perspective de l'élection présidentielle de 1988.

La cohabitation vient du décalage entre les mandats du Président (7 ans) et des députés (5 ans). En 1981 et 1988, fraîchement élu, François Mitterrand dissout l'Assemblée nationale (☞ n° 89) afin d'obtenir une majorité mais se trouve confronté, cinq ans plus tard, à un vote-sanction lui imposant, à deux reprises, la cohabitation. En 1993, Jacques Chirac choisit de se préserver pour l'élection présidentielle et Mitterrand nomme Édouard Balladur à Matignon. Élu Président de la République en 1995, Chirac bénéficie alors d'une large majorité acquise deux ans plus tôt. Préférant attendre, il se refuse à dissoudre immédiatement l'Assemblée nationale. Il décide finalement de le faire le 21 avril 1997 et perd les élections législatives. Lionel Jospin (PS) prend la tête du Gouvernement de coalition formé par la « gauche plurielle » (PS, PCF, PRG, MDC, Les Verts) pour une cohabitation de législature.

La révision constitutionnelle du 8 octobre 2000 instaure le quinquennat présidentiel (☞ n° 34) qui s'aligne sur le mandat des députés pour éviter la cohabitation. Tel est le cas depuis 2002, même si les élections législatives de 2022 se sont soldées par une très courte majorité relative de la coalition présidentielle *Ensemble !* (Renaissance, MoDem, Horizons, Parti radical, En commun, Fédération progressiste et Refondation républicaine). L'absence de majorité à la suite des élections de 2024 plonge la V^e République dans l'inconnu, qui n'est pas une véritable cohabitation.

partie 2

Les grands principes de la Constitution

fiche n° 5

▮ Les caractéristiques de la V^e République

La V^e République se caractérise d'abord par sa durée. À 66 ans, elle dépasse la III^e République : 65 ans, si l'on se réfère aux LC de 1875 ; 70 ans, si l'on prend en compte la proclamation de la République par Gambetta, le 4 septembre 1870. Ayant connu, entre autres, 25 révisions (☞ n° 70), la décolonisation, Mai 68, l'alternance partisane renouvelée, elle a su faire preuve de résilience. La stabilisation de la majorité parlementaire par le scrutin majoritaire à deux tours (☞ n° 53) a largement contribué à la stabilité gouvernementale qui faisait défaut sous les III^e et IV^e Républiques. En temps normal, cela permet un alignement des majorités présidentielles et à l'Assemblée nationale. Cette conjugaison électorale est qualifiée de « fait majoritaire ».

La LC du 3 juin 1958 (☞ n° 1), imposant le maintien du régime parlementaire, le Gouvernement est politiquement responsable devant l'Assemblée nationale (art. 49 C, ☞ n° 86). Moniste par la lettre de la Constitution, le régime parlementaire est dualiste en pratique. Le Président change de Premier ministre quand bon lui semble. De nombreux mécanismes de rationalisation renforcent la stabilité et la domination de l'exécutif, à commencer par la procédure de vote de la motion de censure qui, combinée à la loi électorale, rend l'exercice quasi-impossible à mettre en œuvre. Deux gouvernements ont été renversés. Le Gouvernement *Pompidou*, le 4 octobre 1962, suite à la décision du Général de Gaulle de recourir au référendum législatif (art. 11) pour faire passer sa réforme sur l'élection présidentielle au suffrage universel direct (☞ n° 71). Le 4 décembre 2024, faute de majorité à l'Assemblée nationale, le Gouvernement *Barnier* chute lors de l'examen du budget.

La dissolution de l'Assemblée nationale est entièrement soumise à la volonté présidentielle (art. 12, ☞ n° 89). Sous la III^e République, elle tombe en désuétude quand Mac-Mahon capitule face aux députés, après la crise du 16 mai 1877. Sous la IV^e République, la rationalisation du parlementarisme

au profit du pouvoir législatif la rend quasi-impossible à mettre en œuvre. Edgard Faure sera le seul Président du Conseil à provoquer des élections législatives anticipées après la dissolution du 2 décembre 1955.

Depuis la révision du 6 novembre 1962, le Président de la République est élu au suffrage universel direct (☞ n° 28). Parlementaire par principe, le régime emprunte également au modèle présidentiel lui valant d'être qualifié de « semi-présidentiel » (Maurice Duverger). Aux États-Unis, le Président est, certes, élu au suffrage universel indirect, mais le mandat des grands électeurs étant impératif, le nom du Président est connu dès le vote populaire acquis. Dans les faits, cette procédure équivaut à un vote au suffrage direct.

Le Président de la République exerce la plénitude du pouvoir exécutif (art. 5, ☞ n° 38). Il nomme le Premier ministre (art. 8, al. 1, ☞ n° 40), le révoque en pratique et le Gouvernement se met à son service. S'appuyant sur une procédure législative sur mesure, ce dernier impose largement la volonté présidentielle au Parlement. Il peut partiellement s'en passer en mettant en cause sa responsabilité politique sur un projet ou une proposition de loi (art. 49, al. 3, ☞ n° 87) ou en légiférant par voie d'ordonnance (art. 38, ☞ n° 81). Le fait majoritaire conduit au présidentielisme (☞ n° 6), la cohabitation (☞ n° 4) à la domination du Premier ministre. L'absence de majorité absolue (1988-1993, 2022-2024), voire de majorité (depuis 2024) redonne au régime parlementaire une dimension plus classique.

fiche n° 6

↳ Le présidentielisme

Le terme « présidentielisme » ne se rapporte pas à la nature du régime politique qui est parlementaire (☞ n° 5) sous la V^e République, mais au système engendré par la pratique. À l'origine, les points de vue du Général de Gaulle et de Michel Debré ne sont pas totalement alignés à ce sujet. Le premier qualifie le Président de la République de « chef » (conférence de presse au 31 janvier 1964), suivant une posture héritée de son prestige militaire. Le second voit dans les nouvelles institutions un régime parlementaire « rénové » (discours du 27 août 1958, devant le Conseil d'État). Toutefois, ces deux visions ne sont pas inconciliables.

Inaugurant la pratique, le Général de Gaulle (☞ n° 3) imprime sa marque en écartant le parlementarisme traditionnel. La guerre d'Algérie facilite la victoire de sa vision des institutions. Il gère seul cette question, marginalisant son Premier ministre, Michel Debré. Il s'implique personnellement dans l'organisation des référendums du 8 janvier 1961 sur l'autodétermination de l'Algérie et du 8 avril 1962 sur les accords d'Évian prélude à son indépendance (☞ n° 19). La révision constitutionnelle du 6 novembre 1962 instaurant l'élection présidentielle au suffrage universel (☞ n° 28) direct assoit son autorité. Dès lors, rien ne lui interdit d'intervenir dans tous les domaines. Il systématise l'esprit du présidentielisme lors de la conférence de presse de 1964 en affirmant que « le pouvoir [...] procède directement du peuple, ce qui implique que le chef de l'État, élu par la nation, en soit la source et le détenteur ».

L'héritage gaullien ne sera pas remis en cause par ses successeurs. Gaulliste historique, Georges Pompidou a été le directeur de cabinet (☞ n° 43) du Général de Gaulle, il participe à la rédaction de la Constitution (☞ n° 1), puis est nommé par celui-ci au Conseil constitutionnel (1959-1962), avant de devenir son Premier ministre (1962-1968). Élu Président de République le 15 juin 1969, il s'inscrit dans les pas de son prédécesseur affirmant vouloir être un « Président qui gouverne ». Il pousse le mimétisme

jusqu'à prendre la pose de son mentor sur son portrait officiel. Au-delà de ce symbole, il s'adonne également au rite de la conférence de presse (10 juillet 1969) pour ancrer la lecture présidentialiste du régime. En 1974, Valéry Giscard d'Estaing doit composer avec une majorité dominée par les gaullistes le conduisant à annoncer «une ère nouvelle de la politique française». En 1976, son Premier ministre, Jacques Chirac, démissionne, faute d'espace politique suffisant. Son successeur, Raymond Barre, force la main de la majorité en usant du «49-3» (↪ n° 87) alors que Giscard maintient son autorité en menaçant de dissoudre (↪ n° 89) l'Assemblée nationale.

Le 10 mai 1981, François Mitterrand est élu Président de la République. Pour la première fois sous la V^e République, un socialiste entre à l'Élysée. Premier adversaire du Général de Gaulle et de son régime, dont il dénonçait les dérives dans *Le coup d'État permanent* (1964), il affirme d'emblée : « Les institutions n'étaient pas faites à mon intention, mais elles sont bien faites pour moi ». Son action sera entravée par la cohabitation (↪ n° 4), mais facilitera aussi sa réélection, tout comme Jacques Chirac en 2002.

Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy, François Hollande et Emmanuel Macron adopteront le présidentialisme. Après la réélection d'avril 2022, la présidence jupitérienne d'Emmanuel Macron est entravée par une très courte majorité relative issue des élections législatives de juin suivant, puis l'absence de majorité à l'issue de celles de 2024.

fiche n°7

↳ La démocratie

«La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale» (art. 1^{er} C, ¶ n°22) qui a pour principe «Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple» (art. 2). L'emprunt de cette formule à Abraham Lincoln (Gettysburg, 1863) remonte à la IV^e République. En ce sens, la souveraineté est mise au service de l'universalité des citoyens. Nationale, elle «appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum» (art. 3, ¶ n°16). Parce qu'elle «réside essentiellement dans la nation» (art. 3 DDHC), «aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice» (art. 3 C). En conséquence, les représentants - députés et sénateurs - sont placés à l'abri de tout mandat impératif (art. 27, ¶ n°67). La V^e République conjugue démocraties représentative et directe donnant tout son sens au postulat selon lequel «les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits» (art. 1^{er} DDHC).

La liberté ne peut ignorer les autres principes à valeur constitutionnelle, comme l'ordre public (2017-624 QPC), avec lesquels une conciliation équilibrée doit être opérée par le législateur. Fondamentalement, la liberté implique le pluralisme des opinions, «un des droits les plus précieux de l'Homme» (art. 11), relayé par les partis dont la Constitution garantit la libre formation (art. 4 C). Libérale, la démocratie tolère également l'opposition et les groupes minoritaires reconnus par les règlements des assemblées (art. 51-1, ¶ n°64).

Si «l'amour de la démocratie est celui de l'égalité» (Montesquieu), cette dernière ne peut, comme la liberté, s'envisager sans limites. Rien ne s'oppose donc à ce que «le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général» (87-232 DC). Ces différences de situation doivent reposer «sur des critères objectifs et rationnels» (91-298 DC).

Vital, le pluralisme peut nuire à la démocratie lorsqu'il devient excessif. La présence de 16 candidats au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 a participé à la qualification de Jean-Marie Le Pen (FN) au second tour et au score final – indigne d'une démocratie – de Jacques Chirac (82,21%). En 2017 et 2022, la présence au second tour de l'extrême droite avec Marine Le Pen (FN, RN) ne peut plus être attribuée à une multiplication des candidats (11 et 12) au premier tour. Cristallisé, notamment, par le mouvement des « gilets jaunes », entre 2018 et 2020, le malaise démocratique ne cesse de s'amplifier. Bien que les partis « doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie » (art. 4), le risque de voir certains les bafouer et arriver un jour plus ou moins proche au pouvoir n'est pas exclu. Souverain (92-312 DC, [C n°73](#)), le pouvoir constituant s'autorise aussi des entorses à la démocratie lorsqu'il institue un droit préférentiel local en Outre-mer (art. 74), notamment en Nouvelle-Calédonie (art. 77, [C n°14](#)).

Les principes de notre démocratie sont, par définition, relatifs. Cette faiblesse existentielle ne doit pas être oubliée. Nouée par les citoyens, la solidité du lien entre légalité et légitimité est tributaire de leur vigilance. Dans le *Contrat social*, Jean-Jacques Rousseau constate la dimension utopique de la démocratie pure : « S'il y avait un peuple de Dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un Gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes ». La V^e République en est finalement l'illustration.

fiche n° 8

↳ Le suffrage universel

La légitimité des représentants trouve son origine dans le principe de leur élection au suffrage « universel, égal et secret » (art. 3, al. 3 C). Dans le secret de l'isoloir l'électeur introduit un bulletin de vote dans une enveloppe qu'il dépose lui-même dans une urne transparente. Ces précautions sont la condition de la liberté. Sous la Révolution, la Constitution montagnarde de l'An I (1793) est ratifiée par référendum mais la sincérité du scrutin est entachée par son caractère public (OUI : 1,8 million de voix ; NON : 11 000 voix, abstention : 70 %). Suspendue par la Convention, la Constitution qui institutionnalise le suffrage universel ne sera jamais appliquée. Au demeurant, les femmes en sont exclues. En 1791, Olympe de Gouges déclarait pourtant : « La femme a le droit de monter à l'échafaud ; elle doit avoir également celui de monter à la tribune ». Bien qu'en vogue, l'universalisme se heurte à la réalité de l'époque. Par la suite, le suffrage universel connaît des fortunes diverses, mais reste « hémiplectique », à l'image du décret du 5 mai 1848 qui l'instaure à l'aube de la II^e République. Il faut attendre l'ordonnance du 21 avril 1944 imposée par le Comité français de Libération nationale pour que le droit de vote et d'éligibilité soit accordé aux femmes. Aussi, la qualité d'électeur est-elle accordée aux « deux sexes » (*ibid.*). L'égalité fait que chaque citoyen, quel qu'il soit, dispose d'une voix. En conséquence, « nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales » (art. L. 10 C. él.).

Bien qu'« indéfinissable dans l'absolu » (Georges Vedel), le suffrage universel peut être envisagé au travers des limites attachées à la citoyenneté en vertu de laquelle « sont électeurs, dans les conditions prévues par la loi, tous les nationaux français, majeurs [...], jouissant de leurs droits civils et politiques » (art. 3 C). Mis à part les citoyens européens résidant en France qui bénéficient du droit de vote et d'éligibilité pour les élections municipales (art. 88-3) et européennes en application du

traité de Maastricht du 7 février 1992, les étrangers sont exclus du droit de suffrage. L'acquisition de la nationalité par naturalisation accorde le droit de vote sans délai (art. 22 C. civ.).

Le suffrage universel n'est pourtant pas intangible. D'une part, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes justifie la restriction du corps électoral : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées » (art. 53, al. 3 C). Se pose alors la question du périmètre. En application de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, la Nouvelle-Calédonie (↳ n°14) a connu trois référendums d'autodétermination (2018, 2020 et 2021) dont le dernier a été boycotté par les indépendantistes kanaks très largement favorables à l'émancipation tout en étant minoritaires en voix lors des deux premières consultations. Cette situation appelle à s'interroger sur la légitimité de cette séquence électorale. D'autre part, en vertu du préambule de l'accord de Nouméa, « le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie [est] restreint aux personnes établies depuis une certaine durée ». En sont exclues les personnes installées sur l'archipel après 1998 et leurs descendants. La Cour européenne des droits de l'Homme a validé cette atteinte au suffrage universel au nom de « nécessités locales » caractérisées par une histoire et un statut dont la forme actuelle « correspond à une phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté et s'inscrit dans un processus d'autodétermination » (Cour EDH, 11 janvier 2005, *Py c/France*). La réforme du corps électoral a provoqué le retour de la violence en mai 2024.

fiche n° 9

➤ Le préambule de la Constitution

En 1791, la première Constitution de la Révolution est précédée d'un préambule qui sanctuarise la victoire de la DDHC du 26 août 1789 sur l'absolutisme. Les Constitutions ultérieures ne suivront pas toutes cet exemple. Ouvertement autoritaires, le Consulat et le I^{er} Empire se passent volontiers de cet appendice. Régime démocratique au long cours, la III^e République n'est précédée d'aucun préambule. Pragmatique, elle met, pourtant, les libertés à l'honneur au travers de l'œuvre législative du Parlement (liberté de la presse en 1881, syndicale en 1884, d'association en 1901 ou de culte en 1905) et de la vigilance du Conseil d'État. L'abandon du principe du ministre-juge (CE, 13 décembre 1889, *Cadot*) le conduit à une inversion des rôles, passant de défenseur de l'administration à celui des administrés, devenant « un nouveau rempart contre l'arbitraire » (Jean-Marc Sauvé). Cela sera balayé par le régime de Vichy, obligeant à une prise de conscience après-guerre. La Constitution du 27 octobre 1946 est précédée d'un préambule tout comme celle du 4 octobre 1958.

Le préambule de 1958 est court mais d'une immense portée. Il débute par l'attachement solennel du peuple français aux droits de l'homme et à la souveraineté nationale (C n°16). Il renvoie à la DDHC de 1789 proclamant les droits civils et politiques de la première génération, au préambule la Constitution de 1946 proclamant les droits économiques et sociaux de la deuxième génération et à la Charte de l'environnement de 2004 affirmant les droits environnementaux de la troisième génération. Il se termine par la libre détermination des peuples offerte aux territoires d'outre-mer dans le contexte général de la décolonisation et, en particulier, de l'indépendance de l'Algérie. Le préambule de 1946 renvoie également à 1789 ainsi qu'aux PFRLR (C n°10), à savoir de grandes lois républicaines antérieures à la IV^e République.

Au début de la V^e République, la doctrine s'interroge sur la valeur réelle du préambule car si le Conseil constitutionnel est compétent pour contrôler la constitutionnalité de la loi (art. 61 C, $\hookrightarrow$ n°96), rien n'en précise les contours. Est alors avancée une théorie selon laquelle le contrôle s'appuie sur plusieurs normes de référence dans un « bloc de constitutionnalité » (Claude Emeri) englobant le préambule. Libéré de la figure tutélaire du Général de Gaulle ($\hookrightarrow$ n°3), le Conseil constitutionnel tranche sans trembler, avec la décision du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*. S'appuyant sur les PFRLR et en particulier sur la loi de 1901 *sur le contrat d'association*, il censure un projet de loi qui visant à limiter la liberté de leur création (71-44 DC, $\hookrightarrow$ n°99).

Cette décision parachève l'adoption, en France, du constitutionnalisme ($\hookrightarrow$ n°91). En soumettant l'État à la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux contenus dans le préambule, le Conseil constitutionnel atteste de l'attachement que la Constitution imprime à l'État de droit. Signe de l'importance de cette jurisprudence à l'égard du préambule, le principe d'égalité fait l'objet du plus grand nombre de décisions du Conseil constitutionnel.

L'introduction de la QPC par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 répond en écho à la jurisprudence de la Cour suprême (*Marbury vs Madison*, 1803) en ouvrant la voie du contrôle de constitutionnalité au justiciable à l'égard d'une disposition législative susceptible de porter atteinte « aux droits et libertés que la Constitution garantit » (art. 61-1, $\hookrightarrow$ n°97).

fiche n° 10

➤ Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République

La référence aux PFRLR figure en bonne place au sein du préambule de la Constitution (☞ n° 9), aux côtés de la DDHC du 26 août 1789, des principes particulièrement nécessaires à notre temps (préambule C 1946) et de la Charte de l'environnement de 2004, intégrée à la Constitution en 2005. En 1971, le Conseil constitutionnel a admis que le préambule appartenait aux normes de références sur lesquelles porte le contrôle de constitutionnalité de la loi (71-44 DC, ☞ n° 99). Les PFRLR sont alors devenus un élément de garantie du respect de notre État de droit (☞ n° 91). Pour le Conseil d'État, la loi du 1^{er} juillet 1901 *relative au contrat d'association* appartient depuis longtemps aux PFRLR (CE, 11 juillet 1956, *Amicale des Annamites de Paris*). Désormais, le Conseil constitutionnel considère « qu'au nombre des [PFRLR] et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association » (71-44 DC). Cela l'a conduit à reconnaître implicitement la valeur constitutionnelle des PFRLR en s'appuyant sur ces derniers pour censurer le projet de loi dont il était saisi. Ces derniers ne peuvent donc être réduits à « un simple hommage rendu à l'œuvre de la III^e République » (Jean Rivero).

Dès lors, le Conseil constitutionnel a fait entrer dans le bloc de constitutionnalité des principes que ne figurent pas expressément dans la Constitution. Pour cela, il s'appuie sur trois critères cumulatifs : 1) le principe doit revêtir une importance suffisante (98-407 DC) ; 2) être issu de lois républicaines adoptées avant l'entrée en vigueur du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; 3) avoir fait l'objet d'une application continue dans un cadre républicain (88-244 DC) et revêtir un caractère suffisamment général et non contingent (93-321 DC).

Le Conseil constitutionnel a identifié un nombre relativement restreint de PFRLR. Certains sont issus de lois de la III^e République : le principe de la liberté d'enseignement rappelé par la loi de finances du 31 mars 1931

(77-87 DC); l'indépendance de la juridiction administrative issue de la loi du 24 mai 1872 *portant réorganisation du Conseil d'État* (80-119 DC); la recherche du relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées puisées dans les lois du 12 avril 1906 *sur la majorité pénale des mineurs*, du 22 juillet 1912 *sur les tribunaux pour enfants* et de l'ordonnance du 2 février 1945 *sur l'enfance délinquante* (2002-461 DC). D'autres PFRLR ne sont pas forcément rattachés à une loi spécifique: la garantie de l'indépendance des professeurs d'université (83-165 DC); la compétence exclusive de la juridiction administrative pour l'annulation des actes de la puissance publique (86-224 DC); la compétence de l'autorité judiciaire en matière de protection de la propriété immobilière privée (89-256 DC). Le principe du maintien de la législation des départements d'Alsace et de Moselle tant qu'elle n'est pas remplacée provient de « la législation républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 » (2011-157 QPC). Par ailleurs plusieurs PFRLR renvoient également à la Constitution: les droits de la défense (76-70 DC) résultent en réalité de l'article 16 DDHC (2006-535 DC); la liberté individuelle est réaffirmée par l'article 66 C (76-75 DC); la liberté de conscience est rattachée à l'article 10 DDHC et à l'alinéa 5 du préambule de la Constitution de 1946 (77-87 DC).

fiche n° 11

↳ La séparation « effective » des pouvoirs

Pensée comme arme de la liberté contre la tyrannie, la séparation des pouvoirs a été systématisée par Montesquieu en 1748 dans *L'esprit des lois* : « Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». Ce qui est parfois présenté, à tort, comme une théorie est alors le fruit de l'observation du régime britannique inspirant l'article 16 DDHC : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ». Pourtant, les premières constitutions écrites – aux États-Unis en 1787 et en France en 1791 – font une lecture maximaliste de Montesquieu suivant laquelle le Gouvernement ne peut être renversé par le Parlement. C'est pourtant bien le régime parlementaire qui se place au cœur de son raisonnement dont il est la cause et non la conséquence. Qualifié de séparation souple ou de collaboration entre les pouvoirs, le principe repose sur la possibilité pour la représentation nationale de voter une motion de censure pour faire chuter le Gouvernement. Apparu de manière informelle en France sous la Restauration, le régime parlementaire connaît par la suite des fortunes diverses jusqu'à son ancrage pérenne sous la V^e République.

La LC du 3 juin 1958 (☞ n°1) innove alors en imposant, certes, que « le Gouvernement [soit] responsable devant le Parlement » (☞ n°86), mais surtout en précisant que « 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 ».

Les traditions du régime parlementaire s'en trouvent bousculées. Au début de la V^e République, le Président de la République est élu au suffrage universel indirect (☞ n°28), comme sous les III^e et IV^e Républiques, mais le Parlement représente moins de 1 % du collège électoral présidentiel. Pour le Général de Gaulle, « le pouvoir exécutif ne saurait procéder

[du Parlement]» (discours de Bayeux, 16 juin 1946, ¶ n° 3). La légitimité du chef de l'État ne peut en découler comme par le passé. Pour Michel Debré, la Constitution « établit, pour la première fois dans notre histoire constitutionnelle d'une manière aussi nette, la séparation des autorités à l'origine de leur pouvoir » (discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958).

L'indépendance organique de l'exécutif vis-à-vis des assemblées se prolonge avec l'incompatibilité entre fonctions gouvernementales et mandat législatif (art. 23 C, ¶ n° 49) : « Tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics : législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés » (discours de Bayeux). Le régime parlementaire classique est pris à contre-pied au service de la domination de l'exécutif (¶ n° 5).

Lorsqu'un parlementaire est nommé au Gouvernement et inversement, il dispose d'un mois pour choisir. Dans la pratique, cela conduit la plupart du temps à la démission du mandat parlementaire laissé alors au suppléant. « Pendant ce délai, le parlementaire membre du Gouvernement ne peut prendre part à aucun scrutin » (ordonnance organique du 17 novembre 1958). Le 2 octobre 1992, Michel Charasse est réélu au Sénat où il avait siégé entre 1981 et 1988. Les jours du Gouvernement *Bérégovoy* étant comptés, il choisit le mandat de sénateur. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, lorsque le ministre issu du Parlement quitte ses fonctions, il retrouve automatiquement son siège au Parlement (art. 25).

fiche n° 12

↳ Les « conventions de la Constitution »

Ne pouvant tout régler, la Constitution doit laisser une place à la pratique pour pouvoir fonctionner. À la fin de la Révolution, la Constitution du Directoire (1795) compte 377 articles. Cette raideur est rythmée et finalement emportée par les coups d'État. À l'opposé, la trentaine d'articles des LC de la III^e République laisse la part belle à la pratique, faisant de ce régime, l'un des plus longs de notre histoire (1875-1940), sans compter ses premières années (1870-1875) où quelques lois sont votées sans que l'on puisse vraiment parler de Constitution malgré l'usage de ce terme à leur égard. Cette période, où la France hésite entre République et Monarchie, n'est pas sans rappeler le modèle britannique. Or, ce dernier fonctionne suivant une formule hybride associant lois, coutumes et « conventions de la Constitution ». À la différence des deux premières catégories, la troisième est de nature politique. Elle se présente sous les traits d'une pratique politique non formalisée faisant l'objet d'un consensus institutionnel, une règle d'exercice *lato sensu* du pouvoir (Dicey). À la différence de la coutume, un seul précédent suffit et aucune sanction juridictionnelle n'est envisageable.

La V^e République doit en partie sa vitalité et sa longévité aux « conventions de la Constitution ». Pour le Général de Gaulle « une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique » (conférence de presse, 31 janvier 1964, ↵ n° 3). Cette conjugaison de la lettre et de l'esprit va jusqu'à affecter la nature du régime parlementaire (↵ n° 5). Moniste selon la lettre de la Constitution qui n'envisage la responsabilité politique du Gouvernement que devant l'Assemblée nationale (art. 49 C, ↵ n° 86), il est dualiste par la pratique. Alors que le Président met fin aux fonctions du Premier ministre sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement » (art. 8), cette dernière prend, la plupart du temps, les atours d'une révocation synonyme de responsabilité politique devant le chef de l'État (↵ n° 41). Le 15 mai 1991, Michel Rocard vit amèrement

cette expérience comme en atteste sa lettre de démission (imitée le 8 janvier 2024 par Élisabeth Borne): «vous avez bien voulu me faire part de votre intention de former un nouveau Gouvernement [...]. À l'heure où il me faut présenter la démission de ce Gouvernement [...]». Le matin même, François Mitterrand l'avait invité à démissionner trente minutes avant le conseil des ministres (☞ n° 47). Deux gouvernements ayant été renversés par les députés (Pompidou-1962 et Barnier-2024), Jean Gicquel évoque un « monisme inversé ». Absente des textes, la démission du Gouvernement à la suite d'un scrutin national, législatif ou présidentiel, peut être rangée au rang des « conventions de la Constitution », au nom de la tradition républicaine.

En 1974, Valéry Giscard d'Estaing introduit les questions au Gouvernement suivant une « convention de la Constitution » inspirée des *questions time* britanniques (☞ n° 84). Deux séances (☞ n° 66) par semaine y sont consacrées. Depuis 2001, les questions sont posées en alternance par un député de la majorité et un de l'opposition (☞ n° 64). Le temps de chaque intervention est limité à 2 min. 30 pour l'auteur de la question et 2 min. 30 pour le ministre. Le vote personnel des parlementaires (art. 27, ☞ n° 78) a longtemps été bafoué par une « convention de la Constitution » *contra legem* héritée de la II^e République. Selon le Conseil constitutionnel, « il [n'était] pas établi [...] qu'un des députés qui figurent au procès-verbal de séance au nombre de ceux ayant émis un vote favorable, ne se serait pas prononcé dans ce sens » (86-225 DC). Depuis 1993, le système de vote électronique a été modifié. Les députés ont quelques secondes pour voter, ce qui garantit le respect du principe du vote personnel. Parfois, la technique permet au droit de l'emporter sur la pratique.