Chapitre 9

Une digue face à la vague ?

Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France

Julien Jeanneney

Si la présidence sort de ses gonds, les juges sont-ils en mesure de la remettre à sa place ? Dans de nombreuses démocraties libérales, la montée de tendances autoritaires s'accompagne d'une prétention croissante des chefs de l'exécutif à étendre le champ de leur pouvoir, en particulier lorsqu'ils contrôlent l'administration et bénéficient du soutien des majorités parlementaires. Se pose alors, avec acuité, la question de la capacité des juridictions à endiguer un tel mouvement.

Pour appréhender cette tendance de fond, le concept de « présidentialisation » est proposé pour renvoyer au « processus par lequel les régimes politiques deviennent plus présidentiels dans leur fonctionnement réel sans modifier, dans la plupart des cas, leur architecture constitutionnelle, partant, leur type de régime[1] ». Ainsi se trouve désigné un renforcement extrême du pouvoir exécutif dans des régimes présidentiels et parlementaires, sous l'effet d'une concentration du pouvoir entre les mains de son chef, de l'accroissement de son autonomie et de

1. Thomas Poguntke et Paul Webb, « The Presidentialization of Politics in Democratic Societies. A Framework for Analysis », dans Thomas Poguntke et Paul Webb (eds), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford, 2005, p. 1.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

sa visibilité – au détriment, notamment, des partis politiques et des organes législatifs. Pour mesurer cette évolution, on examine d'ordinaire les façons dont le chef de l'exécutif s'arroge des pouvoirs en empiétant sur des domaines jusqu'alors réservés à d'autres autorités. Les moyens à sa disposition ne manquent pas : affaiblir ces dernières, édicter des actes juridiques en dehors de son champ de compétence, organiser une communication omniprésente, afficher sa volonté d'intervenir dans les moindres détails de l'action publique. Les contextes de crise, en outre, sont volontiers perçus comme rendant ces comportements d'autant plus légitimes.

La présidentialisation peut prendre une forme exacerbée lorsque les digues institutionnelles supposées la contenir cessent de jouer pleinement leur rôle : c'est l'« hyperprésidence ». Si la présidentialisation est conçue comme un processus, l'hyperprésidence est son résultat : un déplacement du pouvoir perçu comme excessif en regard de l'architecture constitutionnelle et des pratiques institutionnelles habituelles, par l'effet d'une marginalisation *de facto* des contre-pouvoirs. Ainsi l'hyperprésidence surgit-elle à la rencontre de pratiques politiques et juridiques que des partis politiques, des universitaires, des médias et des titulaires de fonctions organiques – notamment des juges – perçoivent comme excessives.

Pour qui souhaite considérer cette tendance, la V^e^ République offre un terrain d'observation privilégié. Depuis 1958, en effet, tous les présidents de la République exercent des prérogatives qui sortent du noyau dur de leurs compétences constitutionnelles. Ainsi constate-t-on régulièrement leurs immixtions dans ce qui était traditionnellement perçu, jusqu'alors, comme le champ de compétence d'autres autorités – aussi bien exécutives, législatives que juridictionnelles.

Les organes exécutifs disposent de nombreux mécanismes constitutionnels pour faire prévaloir leur volonté. La manière dont la Première ministre Élisabeth Borne, placée sous l'autorité du président de la République Emmanuel Macron, a utilisé divers instruments du « parlementarisme rationalisé » pour faire adopter la réforme des retraites, en 2023, est révélatrice à cet égard. Elle s'apparente à un « passage en force » constitutionnel, voué à bousculer les pratiques politiques pour renforcer durablement le

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

pouvoir en place[2] – le Conseil constitutionnel ne censurant alors que des aspects marginaux de la loi[3]. S'y ajoute une accumulation d'entorses aux conventions habituelles gouvernant les pratiques politiques – au premier chef, une concentration croissante de la communication et de la décision à l'Élysée –, qui aboutit à une fragilisation des équilibres instaurés par la Constitution de 1958[4]. Ainsi perçue, la présidentialisation à la française s'inscrit dans une évolution plus large d'affaiblissement de certains garde-fous traditionnels.

Encore convient-il de préciser le cadre de l'analyse. Identifier l'hyperprésidence suppose de comparer le cercle des pouvoirs présidentiels tracé par la Constitution avec celui – plus large – des pouvoirs exercés en pratique. Cette confrontation doit permettre de circonscrire une « zone grise » de pouvoirs effectivement exercés par le président de la République, quoiqu'ils ne relèvent pas des compétences qui, de prime abord, lui sont attribuées.

L'exercice n'est pas aisé car l'hyperprésidence semble aussi ancienne que la V^e^ République : depuis 1958, tous les présidents ont pu exercer des pouvoirs sans fondement textuel. À cela s'ajoute une difficulté : la frontière entre les comportements relevant et ne relevant pas des compétences présidentielles étant vague, les contours de cette zone grise sont difficiles à établir. Par quoi se comprennent les querelles anciennes, chez les professeurs de droit et de science politique notamment, sur ce qui, parmi les actes présidentiels, relève du normal et du « pathologique »[5].

Le concept d'hyperprésidence demeure néanmoins utile pour décrire divers phénomènes : une concentration excessive des pouvoirs entre les mains du président ; l'extension du champ d'action du président aux dépens d'autres organes ; les efforts déployés

---

2. Julien Jeanneney, « La Constitution brutalisée. Derrière la crise des retraites, un passage en force », *Jus Politicum*, 30, 2023, p. 85-102.

3. Conseil constitutionnel, décision n° 2023-849 DC, 14 avril 2023, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023*, *JORF*, 89, 15 avril 2023.

4. Nicoletta Perlo, « When Democracy Bleeds. Constitutional Rot in France », dans Mark A. Graber, Sanford Levinson et Mark Tushnet (eds), *Constitutional Democracy in Crisis ?*, Oxford, Oxford University Press, 2026.

5. Pour une défense de la thèse selon laquelle les présidents de la République méconnaîtraient structurellement la Constitution, voir par exemple Marie-Anne Cohendet, *Le Président de la République*, Paris, Dalloz, 2012 [2^e^ éd.].

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

pour échapper aux contrôles parlementaires ou juridictionnels ; des politiques de nomination habilement menées dans des organes de contrôle, dans l'espoir qu'ils porteront un regard plus bienveillant sur son action. Qui plus est, l'hyperprésidence renvoie à un style de gouvernement volontariste – à une rhétorique et à un comportement laissant penser que le président surplombe tous les domaines, en intervenant jusque dans les moindres détails de l'action publique. Enfin, les actes hyperprésidentiels se trouvent souvent favorisés par les circonstances justifiant, aux yeux du plus grand nombre, l'adoption de règles juridiques d'exception – à l'instar de la guerre d'Algérie pour le général de Gaulle, de la vague d'attentats terroristes pour François Hollande ou de la pandémie de Covid-19 pour Emmanuel Macron.

En fidélité à une culture constitutionnelle libérale marquée par l'idée d'équilibre des pouvoirs, on est conduit à identifier les forces propres à limiter un tel mouvement. Les organes exécutifs et législatifs sont souvent soupçonnés de servir la présidentialisation lorsque le chef de l'État dispose d'une majorité confortable à l'Assemblée nationale – le Premier ministre de cohabitation bénéficiant d'un mouvement analogue, quoique de façon moins marquée. À l'inverse, les juridictions sont supposées indépendantes. Ainsi est-on conduit à identifier les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence – les moyens par lesquelles des juridictions sont en mesure de dissuader, voire d'empêcher le président de la République de sortir de son rôle.

Ces juridictions, en France, sont diverses. On pense d'abord au Conseil constitutionnel, compétent pour censurer des lois publiquement défendues par des présidents, ou pour se prononcer sur des élections concernant le président – qu'il s'agisse de son élection, d'un référendum organisé à son initiative, ou de l'élection de ses soutiens. S'y ajoute le Conseil d'État, compétent pour contrôler de nombreux actes présidentiels. On ne saurait oublier, enfin, sur un mode mineur, le juge pénal, quoique son intervention directe soit souvent limitée, en raison des immunités attachées à la fonction présidentielle.

Il faut noter, à cet égard, les singularités propres à chacune de ces juridictions. Si le Conseil constitutionnel est aujourd'hui une institution solide, ce n'était pas encore le cas pendant les années 1960 et 1970 – en raison des conditions de sa saisine et du contrôle encore balbutiant qu'il opérait alors. Le Conseil d'État est traditionnellement

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

marqué par la dualité de ses fonctions : juge de la légalité des décrets présidentiels, il formule également des avis sur des projets de textes gouvernementaux résultant de la volonté présidentielle. Ces deux institutions sont habituellement composées de membres – hauts fonctionnaires ou anciens responsables politiques – qui, pour nombre d'entre eux, connaissent le fonctionnement de l'État et, parfois, celui de la présidence de la République. Ainsi comprend-on le rôle que peut jouer, dans leur raisonnement, la prise en compte de ce qu'ils perçoivent comme l'intérêt supérieur de l'État. Les juridictions pénales, à l'inverse, comptent le plus souvent des magistrats qui n'ont pas exercé de fonctions politiques, ou dans l'administration active, ce qui réduit souvent leur connaissance de l'État et accroît globalement leur indépendance.

Deux données restreignent structurellement la capacité des juridictions à remplir ce rôle de contrepoids. Les actions hyperprésidentielles ne prennent pas toutes la forme d'actes juridiques susceptibles d'être contestés devant un juge. Elles peuvent relever du discours politique, de l'instruction informelle ou de l'annonce d'intentions – ainsi lorsqu'un président annonce décider de tout, ou qu'il s'ingère, devant les médias et l'opinion, dans les attributions d'un ministre. Or, sauf à ce qu'elle soit constitutive d'une infraction, une instruction orale ou une pression politique formulées par un président de la République sont en principe vouées à rester en dehors des prétoires : le Conseil d'État refuse notamment de contrôler un discours par lequel le président de la République annoncerait son intention de prendre telle ou telle mesure[6]. En outre, même lorsque des comportements hyperprésidentiels prennent la forme d'actes juridiques, le juge peut s'estimer incompétent pour en connaître en raison de leur contenu – ainsi lorsque le Conseil d'État y voit des « actes de gouvernement ». Ces juridictions peuvent être assimilées à des contrepoids à un double égard.

Cette fonction est rendue visible aux yeux de tous lorsqu'elles neutralisent une mesure présidentielle, ou voulue par le président.

---

6. Sur l'annonce d'une intention de prolonger la durée de vie de certains réacteurs nucléaires et de faire construire des centrales, voir Conseil d'État, n° 462777, 9 août 2023, *Greenpeace France*. Le Conseil d'État peut néanmoins contrôler un acte révélé par un acte matériel, à l'instar d'un dépôt de gerbes sur la tombe du maréchal Pétain : Conseil d'État, n° 188431, 27 novembre 2000, *Association Comité tous frères*.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

Indépendamment du contenu de la mesure et de la qualification qu'il était possible d'en faire abstraitement avant l'intervention du juge, sa censure influence le regard collectivement porté sur elle, en nourrissant la thèse de son caractère hyperprésidentiel. Le contrepoids est alors direct, tangible, rendu visible par la neutralisation de la mesure. Symptomatique est, à cet égard, l'annulation du décret de dissolution du groupement de fait écologiste Les Soulèvements de la Terre : réclamée publiquement par Emmanuel Macron en mars 2023, prononcée par décret en Conseil des ministres le 21 juin 2023, elle est suspendue en référé par le Conseil d'État le 11 août, puis annulée au fond le 9 novembre 2023. La rapidité avec laquelle se trouve neutralisée cette mesure contribue à renforcer l'impression d'un excès de pouvoir exécutif.

Les freins sont parfois plus indirects. Des décisions peuvent contrarier non des actes hyperprésidentiels, mais des priorités politiques. L'influence est alors plus diffuse : les juges affaiblissent l'impression de toute-puissance que le président pourrait éprouver – plus efficacement encore que les rares censures de mesures hyperprésidentielles. Ainsi, lorsque le Conseil d'État impose à l'État de prendre certaines mesures – en matière migratoire[7] ou environnementale[8].

Deux approches peuvent être envisagées pour délimiter et évaluer les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France. La première consiste à se limiter aux oppositions à des actes « hors norme », manifestement « excessifs », du président de la République – à savoir ceux qui relèvent de la « zone grise » préalablement identifiée. La seconde approche consiste, à l'inverse, à scruter toutes les formes d'opposition juridictionnelle aux décisions présidentielles, y compris lorsqu'elles sont prises sur le fondement d'une habilitation constitutionnelle explicite, quel que soit leur contenu ou leur portée politique.

La première approche limite drastiquement le champ de l'étude ; la seconde l'étend immodérément. Une troisième approche, intermédiaire, semble préférable : se concentrer à la fois sur la neutralisation d'actes présidentiels relevant de la « zone grise » et

7. Conseil d'État, ordonnance, n° 394540, 23 novembre 2015, *Ville de Calais*.

8. Conseil d'État, n° 427301, 1er juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe* ; Conseil d'État, n° 467982, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe*.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

sur celle d'actes qui, à l'évidence, ne sont pas hyperprésidentiels, mais dont la censure juridictionnelle risque de peser sur l'image que se font les présidents de leur latitude d'action – si bien qu'une telle censure finit par constituer une forme diffuse de contrepoids à l'hyperprésidence.

Il s'agit donc de prendre en compte les situations où l'action d'un juge est perçue – par les présidents eux-mêmes, par les titulaires de fonctions organiques, par les universitaires et les médias – soit comme un frein direct à des velléités hyperprésidentielles, soit comme une manière indirecte de rappeler aux présidents de la République, en contrariant certaines de leurs propriétés, les bornes de leur pouvoir.

Des contrepoids directs

Le contrepoids est particulièrement visible lorsqu'une décision hyperprésidentielle est neutralisée. À l'inverse, l'inertie des juridictions contribue à normaliser l'expansion des pouvoirs présidentiels, tout en nourrissant la rhétorique de ceux qui nient le caractère excessif de l'acte.

L'opposition qui entrave

La configuration est rare, mais riche d'enseignements sur les limites qui peuvent être imposées à l'expansion du pouvoir présidentiel : un juge s'oppose frontalement à une initiative présidentielle qu'il juge illégale ou abusive – en la neutralisant. Le très classique arrêt *Canal*, rendu par l'assemblée du contentieux du Conseil d'État le 19 octobre 1962[9], au panthéon des décisions juridictionnelles critiquées pour leur caractère politique[10], est emblématique à ce titre.

Rappelons les faits. Le général de Gaulle, dont l'autorité et la légitimité historique contribuent, dès 1958, à renforcer l'image présidentielle dans les représentations collectives, organise un référendum le 8 avril 1962. À plus de 90 %, les électeurs votent en faveur de l'approbation du projet de loi qui accorde au président tous pouvoirs pour concrétiser les accords d'Évian mettant un

9. Conseil d'État, assemblée, n° 58502, 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*.

10. Danièle Lochak, « Le Conseil d'État en politique », *Pouvoirs*, 123, 2007, p. 20-22.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

terme à la guerre d'Algérie. Le texte précise, en particulier, que « [jusqu'à] la mise en place de l'organisation politique nouvelle [...], le président de la République peut arrêter, par voie d'ordonnances ou, selon le cas, de décrets pris en Conseil des ministres, toutes mesures législatives ou réglementaires relatives à l'application des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 ».

Parmi ces mesures, le général de Gaulle décide de créer une nouvelle juridiction militaire spéciale. Un Haut Tribunal militaire, qui comptait aussi des civils, avait déjà été institué en application de l'article 16 de la Constitution pour juger les responsables de la tentative de putsch d'avril 1961 – ce qui avait suscité de vives controverses[11]. Il a cependant été dissous après avoir manifesté, à l'égard du général Salan, qui, après l'échec du putsch, appelait toujours l'Organisation armée secrète (OAS) à pratiquer le terrorisme, une mansuétude qui avait suscité la colère du président de la République[12]. Ainsi ce dernier prend-il, le 1er juin, sur le fondement de l'habilitation d'avril 1962, une ordonnance instituant une « Cour militaire de justice » exceptionnelle pour juger les auteurs des attentats liés à l'OAS.

Cette juridiction d'exception juge et condamne à mort André Canal, dit « le Monocle », le 17 septembre[13]. Préalablement, ses avocats – ainsi que ceux de deux autres condamnés à mort, Marc Robin et Daniel Godot – saisissent le Conseil d'État dans l'espoir d'obtenir l'annulation de l'ordonnance du 1er juin. Cinq sénateurs « réputés, selon Jean Foyer, pour leur hostilité au général de Gaulle[14] », interviennent à l'instance.

Par son arrêt du 19 octobre, la juridiction se reconnaît compétente pour contrôler cette ordonnance. Elle juge que la loi référendaire habilitait certes le président de la République à créer une telle juridiction. Néanmoins, l'organisation et le fonctionnement de cette dernière ne pouvaient légalement porter atteinte aux droits de la défense que dans la mesure où, compte tenu des circonstances de

11. Jean-Noël Jeanneney, *Un attentat. Petit-Clamart, 22 août 1962*, Paris, Seuil, 2016, p. 139-151.

12. Jean Foyer, « L'affaire "Canal" », *Revue administrative*, 57 (337), 2004, p. 6-7.

13. François Gibault, « Réflexions sur une expérience des procès politiques depuis 1962 », *Histoire de la justice*, 27, 2017, p. 193-195.

14. Jean Foyer, « L'affaire "Canal" », art. cité, p. 7.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

l'époque, il était indispensable de le faire pour assurer l'application des déclarations gouvernementales. Le Conseil d'État se fonde ainsi sur les atteintes portées par l'ordonnance aux principes généraux du droit pénal, dans l'ordre de la procédure prévue et de l'exclusion de toute voie de recours, pour en inférer que la création de cette juridiction n'était pas rendue nécessaire par ces déclarations gouvernementales. L'ordonnance est annulée, ce qui provoque la suspension de l'exécution des trois condamnés.

L'arrêt *Canal* est volontiers présenté, dans les facultés de droit et les manuels de droit administratif, sous une double lumière. On évoque d'abord ses apports techniques : le Conseil d'État est compétent pour contrôler des ordonnances prises sur le fondement de lois référendaires. On insiste également sur ses vertus libérales : le Conseil d'État, l'« une des pièces maîtresses de l'État libéral[15] » selon Jean Rivero, aurait démontré son attachement à la garantie des droits de la défense contre une tentative indue du président de la République de se soustraire à ces exigences[16]. Un acte courageux de résistance juridictionnelle face à un président puissant qui aurait excédé ses pouvoirs, à la faveur d'une interprétation large de son habilitation référendaire – un contrepoids à l'hyperprésidence, en somme.

Une autre lecture peut cependant en être faite. La comparaison avec l'arrêt immédiatement antérieur *Rubin de Servens et autres*, rendu le 2 mars 1962[17] – où la raison d'État avait été privilégiée au détriment de la protection des droits et libertés – invite à rappeler les considérations politiques qui ont présidé au choix du Conseil d'État dans l'arrêt *Canal*[18]. Ce dernier n'est, en effet, pas seulement une juridiction neutre, mais également la réunion d'individus marqués par leurs biais – notamment politiques. Sous ce rapport, le contrepoids juridictionnel à l'hyperprésidence risque d'être réduit à l'opposition politique et institutionnelle d'un organe à un autre.

---

15. Jean Rivero, « Le rôle du Conseil d'État dans la tradition française », *Le Monde*, 31 octobre 1962.

16. Voir, par exemple, Prosper Weil, « The Strength and Weakness of French Administrative Law », *The Cambridge Law Journal*, 23 (2), 1965, p. 252.

17. Conseil d'État, assemblée, n° 55049 55055, 2 mars 1962, *Rubin de Servens et autres*.

18. Alain Laquièze et Yves Charles Zarka, « Dialogue sur la raison d'État en France aujourd'hui », *Cités*, 94, 2023, p. 53-54 [Alain Laquièze].

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

Ainsi l'arrêt *Canal* mérite-t-il d'être appréhendé non pas seulement du point de vue du contentieux administratif, mais également comme le révélateur d'une tension entre institutions[19]. Le courroux présidentiel provoqué par cette décision est connu : que des juges non élus s'opposent à ce que le général de Gaulle interprète comme la volonté des 90 % d'électeurs qui ont ratifié la loi référendaire l'habilitant à adopter cette ordonnance, voilà qui lui est insupportable. Le contexte, en outre, est délicat : neuf jours plus tard se tient le référendum relatif à l'élection du président de la République au suffrage universel direct. L'arrêt est ainsi d'autant plus perçu comme un acte politique. Jean Foyer estime qu'« on ne pouvait faire mieux [...] pour contribuer à faire tomber le général de Gaulle et le régime de la V^e^ République[20] ». Dans ses *Mémoires d'espoir*, de Gaulle oppose sa légitimité historique et populaire à celle du Conseil d'État : « Chef de l'État, investi par la plus dure Histoire d'une légitimité, par ma fonction d'un mandat, par le vote référendaire du peuple d'une mission législative, qui ne sont et ne sauraient être justiciables d'un Corps que rien n'y habilite, qui, au contraire, s'insurge contre ce qui est la loi et dont il est clair que l'ambiance politique le fait sortir de ses attributions, je tiens pour nul et non avenu l'arrêt du Conseil d'État[21]. »

Plusieurs indices sont propres à corroborer cette lecture. L'arrêt a été rendu à une seule voix de majorité, contre l'avis du commissaire du gouvernement Jacques Chardeau[22], au terme d'une campagne énergique menée, au sein de l'institution, par des antigaullistes notoires. Bon connaisseur du Conseil d'État, dont il a été membre, alors président du Conseil constitutionnel, Léon Noël constate qu'il y avait, parmi les participants à la délibération, « des vichystes impénitents, des ultras, quelques progressistes », ainsi que des

19. Pour une étude approfondie, voir Catherine Teitgen-Colly, « La justice administrative face à la justice d'exception de la guerre d'Algérie », dans Thomas Perroud, Jacques Caillosse, Jacques Chevallier et Danièle Lochak (dir.), *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative. Approche politique*, Paris, LGDJ, 2019, p. 320-362. Voir également Michel Gentot, « L'arrêt *Canal*, le Conseil d'État affirme son indépendance », *AJDA*, 2, 2014, p. 90-93.

20. Jean Foyer, « L'affaire "Canal" », art. cité, p. 7.

21. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, tome 2 : *L'Effort*, Paris, Plon, 1970, p. 76.

22. Catherine Teitgen-Colly, « La justice administrative face à la justice d'exception de la guerre d'Algérie », art. cité, p. 326.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

membres qui, « revenus au Palais-Royal, après avoir perdu un mandat parlementaire qui les en avait éloignés pour un temps, ne se résignaient pas à ne plus agir en hommes politiques et se permettaient de prendre publiquement des positions d'adversaires du régime[23] ». Après avoir envisagé une réforme profonde du Conseil d'État, tendant à supprimer certaines de ses attributions[24], le président de la République privilégie un changement beaucoup plus limité[25], afin, selon Noël, d'« éviter toute mesure susceptible d'être interprétée comme une extension abusive des pouvoirs de l'exécutif[26] ». Quoi que l'on pense du caractère hyperprésidentiel ou non de la création de ce tribunal par le général de Gaulle, l'annulation prononcée par le Conseil d'État marque son caractère excessif – sans que soient dissipés, en l'occurrence, les doutes quant à l'impartialité de ces juges. L'écho conféré à son geste contribue à l'ériger, en droit comme dans les représentations collectives, au rang de contre-pouvoir.

Le silence qui légitime

À l'inverse, si une juridiction à qui l'on confie la responsabilité de garantir un tel contrepoids ne parvient pas à bloquer une mesure hyperprésidentielle, cette dernière se trouve légitimée. Les illustrations de cette tendance ne manquent pas, notamment dans deux cas de figure : lorsque le président de la République se prévaut de sa position institutionnelle pour donner une interprétation apparemment contestable des textes encadrant ses compétences, et lorsqu'une expansion des pouvoirs présidentiels est défendue au motif d'une crise ou de circonstances exceptionnelles.

La méconnaissance de la Constitution par l'un de ceux à qui est confiée la responsabilité d'en garantir le respect peut aisément être portée au rang des actes hyperprésidentiels. Encore faut-il

23. Léon Noël, *De Gaulle et les débuts de la V^e^ République*, Paris, Plon, 1976, p. 248.

24. Jean Foyer, « L'affaire "Canal" », art. cité, p. 8.

25. Roland Drago, « La réforme du Conseil d'État (décret du 30 juillet 1963) », *AJDA*, 1963, p. 524-536 ; Daniel Labetoulle, « Et si l'arrêt *Canal* avait été différent ? », dans *Le Dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2008, p. 617-627 ; Fabrice Melleray, « Remarques sur deux anniversaires », *AJDA*, 33, 2023, p. 1773-1778.

26. Léon Noël, *De Gaulle et les débuts de la V^e^ République*, *op. cit.*, p. 251.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

que la signification de l'énoncé constitutionnel supposément violé soit claire. Ainsi, le refus de signer les ordonnances par François Mitterrand, en 1986 – décision qui ne pouvait pas être contrôlée par un juge –, ne relève pas de cette catégorie : comme le révèle la controverse doctrinale qu'il provoque dans les colonnes de journaux[27], la portée du présent de l'indicatif dans la formule de l'article 13 « le président de la République *signe* les ordonnances » n'est pas assez univoque pour que le choix présidentiel s'interprète, en l'absence de décision rendue sur ce point par une juridiction, comme une inconstitutionnalité manifeste.

Plus emblématique est, à cet égard, le silence globalement opposé par les juridictions françaises à la décision prise par le général de Gaulle d'organiser le référendum sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct du 29 octobre 1962 sur le fondement de l'article 11 de la Constitution, apparemment prévu pour les référendums législatifs – les référendums constituants devant être organisés sur le fondement de l'article 89 de la Constitution. Les deux chambres du Parlement disposent d'un pouvoir de veto en matière de révision constitutionnelle. Le Sénat s'oppose vivement à la réforme alors proposée. Le général de Gaulle se trouve donc face à un mur. Il se fonde alors sur une interprétation contestable de l'article 11, réservé en principe aux référendums législatifs, pour convoquer un référendum tendant à réviser la Constitution.

L'assemblée générale du Conseil d'État rappelle, clairement et fermement, dans l'avis rendu sur le projet de loi constitutionnelle, que cette procédure est inconstitutionnelle[28]. Du côté du Conseil constitutionnel, son président, Léon Noël, exprime à plusieurs reprises au président de la République, avec qui il conserve des relations régulières après sa nomination[29], son opposition à cette révision[30]. Lorsque, le 20 septembre 1962, le général de Gaulle

27. Michel Troper, « La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse », *Pouvoirs*, 41, 1987, p. 75-91.

28. Julien Jeanneney, « Le souverain aiguillonné. Les projets de révision constitutionnelle au Conseil d'État (1960-2018) », *Jus Politicum*, 33, 2025, p. 55-87.

29. Yves Beauvois, *Léon Noël. De Laval à de Gaulle* via *Pétain*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2001, p. 379-380.

30. *Ibid*., p. 390-408.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

annonce son intention de fonder le référendum sur l'article 11 et sur l'article 3 – « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » –, Noël écrit dans son Journal que « [fonder] le recours [au référendum] sur l'article 3 aboutit non pas seulement à violer la Constitution mais à détruire à terme la Constitution [qui] serait alors tenue pour respectée tant que la Nation aurait des représentants et qu'elle serait consultée par référendum » –, avant d'ajouter que « l'admettre, c'est être bien près des conceptions du droit hitlérien[31] ». La vigueur de la comparaison témoigne de la fermeté de sa conviction, qui n'a qu'une maigre conséquence : le Conseil constitutionnel se réunit, le 2 octobre 1962, pour rédiger et communiquer au président de la République un avis officieux et confidentiel marquant fermement l'inconstitutionnalité de la procédure[32].

Ces démarches – au Conseil d'État comme au Conseil constitutionnel – restent dissimulées au grand public. Seule lui est présentée la décision tardivement rendue par le Conseil constitutionnel : saisi par le président du Sénat, Gaston Monnerville, après l'adoption du texte par référendum, il se déclare incompétent pour connaître des lois « qui, adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale[33] ». Le 27 octobre 1969, rien n'empêche ainsi le général de Gaulle d'organiser le référendum sur la réforme du Sénat et la régionalisation selon la même procédure – à laquelle nulle autorité n'a publiquement fait obstacle sept ans plus tôt.

Quoi que l'on pense de la légitimité du choix du Conseil constitutionnel, l'événement constitue un test de la résistance des institutions de la République nouvelle aux appétits hyperprésidentiels. La timidité du Conseil constitutionnel, qui s'explique tant par sa fragilité originelle que par sa composition – ses membres sont, en majorité, très favorables au président de la République –, amène à douter de l'existence de contrepoids juridictionnels. Les tentatives

31. Cité dans *ibid.*, p. 396.

32. *Ibid.*, p. 401-404. Voir également Conseil constitutionnel, archives, délibérations, séance du 2 octobre 1962.

33. Conseil constitutionnel, n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962*, cons. 2.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

discrètes de freiner l'hyperprésidence traduisent moins de l'exercice de la fonction juridictionnelle que le déploiement d'une forme de diplomatie institutionnelle – vaine, en définitive.

Les circonstances désignées comme exceptionnelles – et, idéalement pour le président, collectivement perçues comme telles – offrent un cadre particulièrement propice aux comportements hyperprésidentiels. Elles élèvent structurellement le seuil de tolérance des juridictions – alors même que leur vigilance gagnerait à s'aiguiser face à l'accroissement des risques d'atteintes aux libertés. Dans ces moments, l'exécutif, en particulier le président de la République, tend à concentrer des pouvoirs au nom la nécessité d'affronter un péril. La configuration fait écho à la « présidente impériale » théorisée, aux États-Unis, par l'historien Arthur Schlesinger[34], qui constate sa résurgence lors de guerres et de crises majeures.

La réaction présidentielle à la tentative de putsch d'avril 1961 en constitue un premier exemple. La décision de recourir à l'article 16 de la Constitution, n'est pas une mince affaire. On pourrait imaginer que la concentration temporaire de nombreux pouvoirs entre les mains du président de la République impose une plus grande vigilance des juges à l'usage qu'il choisit d'en faire. L'arrêt *Rubin de Servens et autres* du Conseil d'État[35], déjà cité, témoigne du choix inverse. La juridiction décide qu'elle n'est compétente pour contrôler ni le choix du président d'utiliser l'article 16, ni les actes qu'il édicte sur son fondement relevant substantiellement du domaine de la loi – si bien qu'ils doivent être considérés comme législatifs. Seuls peuvent être contrôlés les actes considérés, par exclusion des précédents, comme ayant une valeur réglementaire. Que le juge administratif se mette ainsi en retrait, dans une situation où l'hyperprésidence atteint pourtant son paroxysme, affaiblit l'image de juridictions aptes à remplir le rôle de contrepoids.

Un autre exemple est fourni par les états d'urgence. À la suite des attentats terroristes de 2015, le Conseil constitutionnel comme le Conseil d'État ne s'opposent pas au déclenchement puis au renouvellement de l'état d'urgence (2015-2017), ainsi qu'à la quasi-totalité des mesures de restriction des libertés prises dans le cadre ce régime – perquisitions administratives et assignations à résidence,

34. Arthur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973.

35. Conseil d'État, assemblée, n° 55049 55055, 2 mars 1962, *Rubin de Servens et autres*.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

notamment[36]. Lors de l'état d'urgence sanitaire (2020-2021), des pouvoirs étendus sont confiés au gouvernement, sous l'autorité du président de la République, pour prendre des mesures de lutte contre la pandémie. Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel se contentent d'ajuster à la marge certaines mesures souhaitées du côté de l'exécutif[37], sans réagir à des manquements pourtant manifestes à la Constitution[38]. Ainsi les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence semblent-ils limités aux périodes ordinaires : ils se dissipent pendant les périodes exceptionnelles, quand l'hyperprésidence risque de se s'exprimer de la façon la plus extrême.

Des contrepoids indirects

Plus fréquents que les confrontations directes, les contrepoids indirects résultent de décisions de justice qui, sans s'attaquer à un acte hyperprésidentiel, viennent contrarier certaines priorités du chef de l'État ou encadrer l'exercice de son pouvoir de manière plus détournée. L'existence même de cette « résistance » contribue à diffuser l'idée que le président de la République ne peut exercer ses pouvoirs que dans un cadre contraint, ce qui contribue à limiter les pulsions hyperprésidentielles.

La promesse stérilisée

Une première forme de contrepoids indirect est illustrée par le blocage de mesures répondant à une promesse de campagne du futur président de la République. À plusieurs moments de son histoire, en effet, le Conseil constitutionnel a censuré une loi majeure voulue par un président de la République, qu'il avait pourtant placée au cœur de son projet, et cela peu de temps après son élection. Si

36. Paul Cassia, *Contre l'état d'urgence*, Paris, Dalloz, 2016 ; Rafaëlle Maison et Olga Mamoudy (dir.), *Autour de l'état d'urgence français. Le droit politique d'exception, pratique nationale et sources internationales*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2018 ; Olivier Beaud, Samy Benzina et Cécile Guérin-Bargues, *L'État d'urgence sécuritaire et sanitaire. Une étude constitutionnelle, historique et critique*, Paris, Dalloz, 2024 [3e éd.].

37. Olivier Beaud, Samy Benzina et Cécile Guérin-Bargues, *L'État d'urgence sécuritaire et sanitaire*, *op. cit.*

38. Julien Jeanneney, « La non-théorie des "circonstances particulières" », *AJDA*, 76 (15), 2020, p. 843-848.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

l'adoption, par le Parlement, d'une telle loi ne saurait constituer, par elle-même, la preuve d'ambitions hyperprésidentielles, sa censure peut contribuer à fragiliser la présidence.

On sait la critique traditionnellement adressée aux juges constitutionnels qui, alors qu'ils ne sont pas élus, peuvent neutraliser une loi voulue par les représentants élus d'une nation – qu'on la résume par la formule « gouvernement des juges » ou par celle, aux États-Unis, de « difficulté contre-majoritaire[39] ». Dans le cas de figure ici étudié, la difficulté est encore accrue par le fait que la loi censurée a été souhaitée, par hypothèse, par la majorité des électeurs qui ont élu le président de la République – ce qui risque d'aggraver les procès en illégitimité des juges.

En 1981, François Mitterrand avait placé au centre de son programme de rupture économique un projet de nationalisations. Par une décision qui provoque une très large vague de critiques, le Conseil constitutionnel censure l'essentiel de la loi et érige la liberté d'entreprendre, en complément du droit de propriété, à un rang constitutionnel[40]. La décision contrecarre un élan de transformation radicale de l'économie française. Certes, le blocage n'est que de courte durée, une nouvelle version de la loi étant adoptée un mois plus tard[41]. Cette dernière a cependant pris en compte la décision du Conseil constitutionnel – qui, sous ce rapport, a bien joué un rôle de contre-pouvoir, en marquant de son empreinte la loi finalement adoptée.

Le Conseil constitutionnel peut également, par une censure, porter atteinte au cœur de la compétence présidentielle. L'élévation de la tranche supérieure d'imposition sur les plus hauts revenus à 75 %, promise par François Hollande pendant sa campagne de 2012, est concrétisée par la loi de finances pour 2013, défendue par le ministre du budget Jérôme Cahuzac pendant l'automne qui suit son élection. Le 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel invalide la disposition qui en est le support car elle méconnaît, à ses yeux, le principe d'égalité devant l'impôt. Dans ce cas, la censure ne

39. Victor Ferreres Comella, « Est-il légitime de contrôler la constitutionnalité des lois ? », dans Dominique Chagnollaud et Michel Troper (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2012, tome 3, p. 69-105.

40. Conseil constitutionnel, n° 81-132 DC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*.

41. Loi dite « de nationalisation », n° 82-155, 11 février 1982.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

constitue pas seulement un revers pour le nouveau président de la République : elle limite la portée du pouvoir de transformation sociale dont il s'est prévalu pendant sa campagne.

D'autres décisions du Conseil constitutionnel, plus nombreuses, remplissent une fonction analogue en raison du soutien apporté à l'adoption d'une loi par le président de la République et de la neutralisation au moins partielle qui lui est infligée. Chaque président subit son lot de désaveux – à l'image des lois sur la rétention de sûreté[42], sur la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi)[43] ou sur la « taxe carbone[44] » pour Nicolas Sarkozy, des lois « anti-casseurs[45] », « Avia[46] » et « immigration[47] » pour Emmanuel Macron.

À l'évidence, ces lois ne sont pas la marque d'une hyperprésidence. Néanmoins, leur neutralisation, en raison de l'importance qui leur a été publiquement conférée par le chef de l'État, est propre à freiner certaines de ses ambitions hyperprésidentielles. Dans ces situations, le Conseil constitutionnel bride son action en censurant un texte qu'il veut emblématique de son mandat. Certaines bornes doivent ne pas être franchies, même pour un leader tout récemment investi par le suffrage. Le contrepoids juridictionnel restreint sa capacité à imposer unilatéralement sa volonté.

La liberté contrainte

Par-delà ces censures ponctuelles, les juridictions ont développé, au fil du temps, un cadre jurisprudentiel propre à limiter structurellement les prétentions hyperprésidentielles. Rappelons d'abord que le Conseil d'État, saisi de décrets, veille à ce que le président de

---

42. Conseil constitutionnel, n° 2008-562 DC, 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*.

43. Conseil constitutionnel, n° 2009-580 DC, 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*.

44. Conseil constitutionnel, n° 2009-599 DC, 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*.

45. Conseil constitutionnel, n° 2019-780 DC, 4 avril 2019, *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*.

46. Conseil constitutionnel, n° 2020-801 DC, 18 juin 2020, *Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet*.

47. Conseil constitutionnel, n° 2023-863 DC, 25 janvier 2024, *Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

la République et le gouvernement n'outrepassent pas leurs compétences. De prime abord, ce contrôle de légalité se présente comme technique et fragmenté. Considéré globalement, il dessine toutefois une frontière que le président de la République ne saurait franchir sans conséquence : il fait obstacle à toute velléité de remodeler en profondeur l'ordre juridique par voie de décrets, que ces derniers relèvent d'une compétence constitutionnelle propre ou qu'ils soient délibérés en Conseil des ministres. Certes rares, souvent discrètes[48], les annulations de décrets présidentiels rappellent que l'État de droit s'impose jusqu'à la présidence de la République.

La limitation par le Conseil d'État du pouvoir présidentiel de nomination[49] est à ce titre révélatrice. Par décret du 3 août 2018, vingt-deux postes de consulats prestigieux sont ajoutés à la liste des emplois « à la décision du gouvernement ». La mesure doit permettre au président de la République de nommer, selon son souhait, des personnes qui ne sont pas diplomates – à l'instar de l'écrivain Philippe Besson à Los Angeles. Saisi par plusieurs syndicats de diplomates, le Conseil d'État annule ce décret, au motif que les postes de consulats généraux ne sont pas, par eux-mêmes, des emplois liés de manière inhérente à la mise en œuvre de la politique du gouvernement, sauf situation locale exceptionnelle – à l'exception du consulat de Jérusalem. L'arrêt du Conseil d'État n'insiste pas seulement sur le principe d'égalité d'accès aux emplois publics : il limite le périmètre des nominations discrétionnaires du pouvoir exécutif, en rappelant que les règles statutaires relatives aux diplomates doivent être respectées.

Dans le cadre des élections présidentielles, un tel contre-pouvoir ne pourrait exister que dans une configuration précise : si la réélection d'un président de la République ayant eu des tendances hyperprésidentielles était annulée en raison de graves irrégularités – une perspective qui ne serait envisageable que s'il était réélu à un très faible écart de voix.

On ne saurait ignorer, en outre, le rôle que peut jouer le juge pénal. Certes, l'inviolabilité protège le titulaire de la fonction

48. Voir par exemple, Conseil d'État, n° 28070, 31 octobre 1984, *Fédération d'action nationale et européenne*, n° 676077, 26 juin 1987, *Fédération d'action nationale et européenne*, et n° 476384, 9 novembre 2023, *Les Soulèvements de la Terre*.

49. Conseil d'État, n° 424394, 23 mars 2019, *CFDT Affaires étrangères*.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

présidentielle de toutes poursuites pendant la durée de son mandat (article 67, alinéas 2 et 3, de la Constitution) – quand l'irresponsabilité fait disparaître toute crainte de poursuites pénales ultérieures pour des faits commis en qualité de président de la République (article 67, alinéa 1er, de la Constitution). Néanmoins, le risque pénal reste encouru par les proches collaborateurs du président de la République – comme en témoigne l'affaire des « sondages de l'Élysée » –, ainsi que par l'ancien président pour des faits qui n'ont pas été commis en cette qualité. Par quoi l'autorité judiciaire peut, elle aussi, inviter les présidents de la République à la tempérance, en laissant à penser qu'un président hyperpuissant pourrait être poursuivi après son mandat. Les présidents de la République peuvent s'attacher à alléger ces contraintes de diverses manières.

Ils peuvent, d'abord, contourner les obstacles par l'adoption d'une nouvelle loi tirant les conséquences de la censure de la précédente – à l'image de la loi dite « Hadopi 2 », adoptée en octobre 2009, quatre mois après la censure de la loi « Hadopi » par le Conseil constitutionnel.

Des présidents peuvent ensuite chercher à influencer préventivement les juges, par une politique de nomination habilement menée – le président de la République et ses soutiens étant régulièrement conduits à nommer des membres du Conseil constitutionnel, ainsi que quelques membres du Conseil d'État. On ne s'étonne guère, notamment, que des présidents de la République aient nommé des fidèles présidents du Conseil constitutionnel – on pense notamment à Léon Noël pour Charles de Gaulle, à Robert Badinter pour François Mitterrand, à Jean-Louis Debré pour Jacques Chirac ou à Richard Ferrand pour Emmanuel Macron. Un exemple canonique est la nomination de Roland Dumas à cette fonction par François Mitterrand, le 22 février 1995, à la fin de son second septennat : aux yeux du chef de l'État, l'ancien ministre des Affaires étrangères est en mesure d'incarner la fonction tout en gardant à l'esprit les intérêts de son camp politique.

Enfin, des présidents peuvent exercer des pressions plus informelles – interventions amicales ou promesses d'actions futures qui pourraient bénéficier à des membres de ces juridictions. Peu avant que le Conseil constitutionnel rende sa décision sur la rétention de sûreté, Nicolas Skarozy appelle Jean-Louis Debré, président du

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

Conseil constitutionnel, pour lui demander de ne pas la censurer : « C'est moi qui l'ai voulue, [...] je m'y suis engagé. Tu ne dois pas y toucher[50]. »

Ces stratégies témoignent indirectement de l'efficacité de ces contrepoids juridictionnels, puisque le président de la République cherche à en tempérer les effets.

*

En définitive, l'examen des contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence conduit à un constat nuancé. Ces derniers existent depuis l'origine de la Ve République et s'inscrivent durablement dans l'ordre juridique. Le droit encadre la liberté d'action du chef de l'État et quelques décisions emblématiques rappellent que le franchissement de certaines limites l'expose à des sanctions juridictionnelles. Toutefois, ces interventions demeurent exceptionnelles au regard du nombre bien plus élevé de situations dans lesquelles le président de la République parvient à imposer sa volonté, parfois au prix d'un déplacement des frontières de ses compétences. Ces contrepoids apparaissent alors moins comme un frein structurel à l'hyperprésidence que comme un mécanisme ponctuel de correction.

Cette faiblesse relative trouve en partie son origine dans la tradition politique et institutionnelle française, qui valorise la stabilité des institutions et la prééminence du pouvoir issu du suffrage. Dans ce contexte, les juridictions supérieures sont incitées à faire preuve de retenue afin d'éviter toute confrontation qui risquerait de provoquer une crise institutionnelle. Cette tempérance, si elle se comprend, n'est toutefois pas sans coût : en s'abstenant d'intervenir de manière plus affirmée, les juges contribuent à affaiblir la perception même de leur rôle de contrepoids. Lorsqu'ils donnent l'impression d'accompagner, plutôt que de contenir, le mouvement hyperprésidentiel, leur pouvoir dissuasif tend à s'éroder.

En réalité, la censure juridictionnelle ponctuelle peut avoir une vertu au-delà du seul acte neutralisé. Si une juridiction se reconnaissait compétente pour contrôler des actes hyperprésidentiels, mais qu'elle les jugeait toujours valides, on pourrait douter

50. Jean-Louis Debré, *Ce que je ne pouvais pas dire (2007-2016)*, Paris, Robert Laffont, 2016, p. 32-33.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

du caractère dissuasif de ses décisions, le caractère irréaliste de la sanction l'amenuisant. Pour que la sanction juridictionnelle remplisse son rôle, encore faut-il qu'elle soit crédible. Pour qu'un juge soit perçu comme un frein sérieux à l'hyperprésidence, il faut non seulement que ce contrôle se concrétise périodiquement, mais également que des mesures présidentielles soient neutralisées de temps à autre.

Au-delà de cette retenue juridictionnelle, l'analyse révèle une limite plus profonde, de nature systémique. Les juges ne peuvent, à eux seuls, brider une hyperprésidence solidement soutenue, soit par une majorité parlementaire disciplinée, soit par une opinion publique indifférente ou inquiète en période de crise, soit encore par des mécanismes d'influence échappant largement au contrôle juridictionnel. Dans ce contexte, les présidents de la République sont incités à privilégier des moyens juridiquement licites, qu'ils détournent, et à exploiter l'ensemble des marges de manœuvre que le droit laisse hors du champ du juge. Le contrepoids juridictionnel ne peut dès lors être pleinement effectif qu'à la condition d'être relayé par d'autres contre-pouvoirs – une opposition parlementaire vigoureuse, des médias libres, une société civile mobilisée, voire des contraintes économiques ou financières. Faute de tels relais, les juridictions, isolées, sont structurellement poussées à la pusillanimité. En outre, la « diplomatie judiciaire » déployée, de façon informelle, par les titulaires de fonctions juridictionnelles peut jouer un rôle décisif, quoique l'on ne puisse y voir, juridiquement, la manifestation d'un contre-pouvoir véritable.

Se dessine ainsi, en filigrane, une forme de règle non écrite : l'hyperprésidence semble tolérée tant qu'elle demeure dans les bornes vagues que les juges contribuent à fixer sans toujours oser les formaliser strictement ni sanctionner leurs franchissements, pour autant qu'ils les estiment compatibles avec une certaine idée de ce qui est raisonnable en matière institutionnelle.

Enfin, ce tableau invite à relativiser toute tentative d'objectivation excessive du phénomène. L'évaluation de l'hyperprésidence, tout comme la capacité des juridictions à la circonscrire, relève moins de données strictement quantifiables que de représentations collectives, certes ancrées dans des éléments juridiques tangibles, mais irréductibles à ceux-ci. De ce point de vue, le droit présente un avantage certain : il permet de mesurer, acte après acte, la plus

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224

ou moins grande propension des présidents de la République à se conformer aux règles définissant et limitant leurs compétences. L'excès présidentiel, cependant, ne se confond pas nécessairement avec l'illégalité : un comportement peut être juridiquement licite tout en étant politiquement perçu comme excessif, tandis qu'un comportement apparemment illégal peut ne pas susciter une telle impression[51].

En dépit de ces faiblesses, le concept d'« hyperprésidence » n'est pas dénué d'utilité. Il permet de tracer une ligne de démarcation qui influence la façon dont les titulaires de fonctions organiques – aussi bien le président de la République que les juges – se représentent leurs missions respectives. Sous ce rapport, les constitutionnalistes gagnent à intégrer ces représentations collectives dans la façon dont ils conçoivent l'équilibre des pouvoirs[52]. La digue propre à contenir la vague de l'hyperprésidence se construit avant tout dans les esprits.

51. Norberto Bobbio, « Sur le principe de légitimité » [1967], *Droits*, 32, 2000, p. 147-155.

52. Pour une tentative à cet égard, voir Julien Jeanneney, *Une fièvre américaine. Choisir les juges de la Cour suprême (XVIIIe-XXIe siècle)*, Paris, CNRS Éditions, 2024.

J. Jeanneney, "Une digue face à la vague?
Les contrepoids juridictionnels à l'hyperprésidence en France",
in V. Martigny (dir.), L'ère de l'exécutif, Presses de Sciences Po, 2026, p. 203-224