Droit Public Comparé
ISSN : 3036-2490

6 | 2026

Conseils restreints et équilibres exécutifs sous la V^e^ République

Marcia Chevrier

https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=909

DOI : 10.35562/droit-public-compare.909

Electronic reference
Marcia Chevrier, « Conseils restreints et équilibres exécutifs sous la V^e^ République », *Droit Public Comparé* [Online], 6 | 2026, Online since 01 juillet 2026, connection on 25 juillet 2026. URL : https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=909

Copyright
CC BY-SA 4.0

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

Conseils restreints et équilibres exécutifs sous la V^e^ République

Marcia Chevrier

OUTLINE

I – Une évolution équipollente à la concentration du pouvoir
A. La fonction des conseils de la Présidence dans l'organisation exécutive
1. Le Secrétariat général de la Présidence : une fonction d'information
2. Les réunions en Conseils restreints : une fonction d'arbitrage
B. L'influence des Conseils restreints sur le travail gouvernemental
1. Le fonctionnement interne de la machinerie exécutive
2. Un marqueur de la concentration du système de gouvernement
II – Une institutionnalisation révélatrice de la pérennisation des équilibres
A. De l'évocation à la captation présidentielle
1. L'extension illimitée du « domaine présidentiel »
2. L'interférence avec les pouvoirs du Premier ministre
B. De la captation à l'institutionnalisation des équilibres
1. L'ouverture matérielle des Conseils de défense
2. L'effet « présidentialisant » du Conseil de défense écologique

TEXT

1 « Loin de réactiver la forme d'une tyrannie occulte, le monarque invisible illustre la transmutation juridique du corps royal, la séparation croissante de l'État avec la société, la concentration du pouvoir dans une machine administrative centralisée et, à un tout autre niveau, l'éloignement du divin (*Deux absconditus*) hors de l'espace des actions humaines [1] », écrit Michel Senellart en 1995 à l'issue de sa recherche sur les *arcana imperii*, ces fameux Mystères de l'État. Si la pensée politique de la publicité développée avec le libéralisme est venue tempérer cette assertion, elle demeure néanmoins justifiée au regard d'une conception de l'administration qui reste, malgré ses évolutions récentes tendant à plus de transparence [2], ancrée dans une certaine culture de l'opacité.

2 Le sujet des conseils de l'Exécutif est particulièrement lié à cette image de l'administration. Si la publicité de la décision politique est aujourd'hui admise comme exigence de l'État de droit, la fabrication,

plus administrative que politique, de ces mêmes décisions demeure, elle, teintée de cet héritage administratif du secret. La question de la fabrique des décisions dans l'exercice de la fonction de gouvernement est, pourtant, profondément liée à celle de l'équilibre général des organes de l'État. Bien que l'on puisse entendre la nécessité d'une certaine part de secret dans l'élaboration des décisions prises par le pouvoir – notamment exécutif –, il apparaît important de comprendre les modalités selon lesquelles les différentes institutions interviennent dans ce travail le plus souvent commun. Cela est d'autant plus justifié dans un régime tel que celui de la V^e^ République, au sein duquel il est notoire que la décision politique se prend, majoritairement, au sein des organes du pouvoir exécutif.

3 L'organisation administrative du travail gouvernemental en vue de la prise de décision politique doit alors, en toute hypothèse, être considérée *a minima* comme révélatrice de certains équilibres institutionnels. Cette question mérite donc l'attention particulière du constitutionnaliste. Si l'on impute la décision finale au Gouvernement, s'exprimant de façon privilégiée dans sa forme collégiale au sein du Conseil des ministres, il est notable qu'à l'observation précise de la machine exécutive en action se dévoilent de multiples institutions plus ou moins formalisées et dont la notoriété est, pour sa part, toute relative. C'est sur ce point que nous souhaiterions nous arrêter, et plus spécifiquement sur l'une de ces institutions : les Conseils restreints.

4 Ces conseils sont, sous la V^e^ République, l'un des lieux de l'interministérialité [3]. Ils en constituent néanmoins une forme spécifique en ce que, à la différence des autres instances de travail du Gouvernement telles que les réunions ou comités interministériels et conjointement avec le Conseil des ministres, ils sont présidés par le chef de l'État et non par le Premier ministre. On touche là l'un des points d'achoppement de la petite révolution opérée par l'adoption en 1958 d'une nouvelle Constitution et par la pratique institutionnelle qui l'a suivie. Une doctrine autorisée affirme en ce sens que ces Conseils restreints sont intimement liés au caractère « présidentialiste » de la V^e^ République [4] en ce qu'ils permettent au Président de tenir « de manière *spontanée* » des conseils dont la périodicité et la composition relèvent de sa seule appréciation. Ainsi,

« [c]et *assemblage de lumières*, aurait opiné Louis XVI, lui confère le *dernier mot*, même si *l'Élysée n'est pas une instance d'appel des décisions prises par Matignon* (J. Chirac) » [5]. Ni lieu d'exercice d'une quelconque fonction présidentielle qui serait attribuée par le texte constitutionnel à cette institution, ni instance d'appel des décisions primo-ministérielles, quelle est donc la fonction de cette institution largement informelle et comment s'insère-t-elle dans l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Exécutif ?

5 Si aucune considération de véritable « secret » ne semble présider à l'absence de connaissance générale de ces conseils, leur caractère principalement informel explique que cette pratique n'ait pas fait l'objet d'une analyse exhaustive couvrant l'ensemble de la V^e^ République [6]. L'accès aux sources en la matière se révèle particulièrement rude puisqu'il faut s'en remettre à la fastidieuse étude des documents conservés aux Archives nationales pour accéder aux détails de l'organisation de ces conseils [7]. Il convient également de noter que ce travail se trouve confronté au délai de déclassement des documents venant limiter temporellement l'analyse pouvant être menée. Concernant la V^e^ République, il est aujourd'hui possible de consulter les inventaires des fonds des présidences de Gaulle [8], Pompidou [9] et Giscard d'Estaing [10]. Les fonds des présidences Mitterrand, Chirac, Sarkozy, Hollande et *a fortiori* Macron sont pour leur part encore indisponibles à la consultation. Les propos tenus sur ces dernières présidences sont alors largement biaisés par le caractère personnel et subjectif des témoignages des acteurs sur lesquels ils sont fondés. En outre, l'absence d'étude exhaustive relative aux fonds des présidences de Georges Pompidou et de Valéry Giscard d'Estaing permet de comprendre pourquoi l'institution des Conseils restreints demeure encore largement méconnue.

6 Si la culture de l'élaboration des décisions administratives, encore largement attachée au secret, peut être partiellement tenue pour responsable de la méconnaissance des Conseils restreints, le déclassement d'une partie des documents des débuts de la V^e^ République permet néanmoins de faire l'esquisse des méthodes administratives de préparation des normes au sein de l'Exécutif. À partir des données disponibles, il s'agit alors de vérifier l'existence et, le cas échéant, la ténacité du lien entre l'évolution des Conseils

restreints et celle des équilibres institutionnels au sein de l'Exécutif de la V^e^ République. En poussant le curseur un peu plus loin, on peut s'interroger sur la possibilité de considérer le développement du recours à ces Conseils restreints et leurs modalités d'organisation comme un marqueur de l'évolution d'une certaine conception du régime, venant culminer dans l'institutionnalisation des conseils de la Présidence par le recours de plus en plus courant aux Conseils de défense et de sécurité nationale, également présidés par le chef de l'État. L'ouverture récente des domaines pouvant être pris en charge dans ces derniers Conseils dénote une forme de validation des acquis présidentialistes qu'avaient assurés les Conseils restreints, informels. S'il faut donc bien distinguer entre le type informel de conseil présidentiel qu'est le Conseil restreint, et le type institutionnalisé de cette même catégorie plus générale que sont les Conseils de défense et de sécurité nationale (ou, nous le verrons, les Conseils de défense écologique), tous ces formats relèvent des conseils *de la Présidence* et participent d'une dynamique générale engagée depuis les débuts du régime de façon informelle et qui tend aujourd'hui à s'institutionnaliser.

7 Ainsi, s'il est impossible d'affirmer que l'utilisation des Conseils restreints se pérennise dans sa forme observée durant les premières périodes du régime – à défaut d'accès aux documents d'archives sur les périodes plus récentes – il est, en revanche, patent que l'utilisation actuelle des Conseils de défense consacre une institutionnalisation de la logique du travail de l'Exécutif par le biais des conseils présidentiels.

8 À l'étude des fonds disponibles, d'une part, et de la littérature contemporaine, d'autre part, le constat est donc édifiant. Il est d'abord possible de remarquer une évolution parallèle de la concentration du pouvoir au niveau de la Présidence et de l'implantation de la forme du Conseil restreint en tant qu'instance ultime et suprême de décision exécutive (I.). Ensuite, le constat va dans le sens de l'observation d'une pérennisation de la logique des conseils présidentiels, ayant tendance à se généraliser, voire à s'institutionnaliser aujourd'hui dans un cadre juridique précis, celui des Conseils de défense (II.).

I – Une évolution équipollente à la concentration du pouvoir

9 Le constat qui peut être dressé à partir de l'analyse des archives relative à la première période du régime correspond bien à cette idée d'une évolution parallèle et conjointe de l'organisation des instances de conseil de la Présidence de la République et de la concentration du pouvoir par la révision des méthodes de travail gouvernemental. Le renforcement de l'Exécutif voulu par les fondateurs de la V^e^ République trouve ainsi sa réalisation dans l'organisation exécutive. La fonction des conseils de la Présidence en général est redéfinie (A), permettant aux Conseils restreints d'exercer une influence réelle sur le travail gouvernemental (B).

A. La fonction des conseils de la Présidence dans l'organisation exécutive

10 Pour bien comprendre comment s'est mise en place la concentration de la prise de décisions sous la V^e^ République, il convient de s'intéresser aux instances de conseil entourant l'institution en ayant bénéficié. À ce titre, le Secrétariat général de la Présidence a vu sa fonction largement redéfinie dès les débuts du régime (1). C'est grâce à ce nouveau moyen de la Présidence de la République que l'institution put évoluer pour devenir un rouage déterminant de la prise de décision gouvernementale (2).

1. Le Secrétariat général de la Présidence : une fonction d'information

11 S'il existait un Secrétariat général avant 1958 [11], la Présidence vit ses services évoluer en même temps que sa fonction à partir de cette date. L'idée fut de donner au Président les moyens de se saisir des domaines sur lesquels il souhaitait exercer une influence directe. Ainsi, de onze membres sous la présidence de Vincent Auriol et douze sous celle de René Coty, les services de l'Élysée atteignent soixante-treize membres en 1959 (tous services confondus). Une telle augmentation dévoile de manière claire la mise en place dès 1959

d'une Présidence capable de se saisir de tous les domaines de l'activité de l'Exécutif [12].

12 Dès 1963, une note d'un conseiller de la Présidence vint préciser le rôle du Secrétariat général. Après avoir affirmé qu'aucun texte ne réglementait l'organisation administrative des services de l'Élysée, l'auteur de la note précisait que le Secrétariat général « dispose d'une compétence d'ensemble sur toutes les questions politiques, juridiques, administratives, économiques et sociales » [13]. Il ne gère néanmoins, toujours selon la même note, aucun domaine en propre et « sa tâche consiste essentiellement à veiller au respect des directives émanant du Chef de l'État, tout en assurant son information quant à l'évolution des questions dont le gouvernement est saisi, et en appelant, le cas échéant, son attention sur les orientations de la politique gouvernementale qui mériteraient d'être *redressées* et sur les décisions à prendre » [14]. Ainsi le rôle du Secrétariat s'assimile au rôle de « mémoire » et de « conscience » du chef de l'État, assurant « une coordination entre les activités des différents ministères » [15]. Composé d'un secrétaire général ayant sous son autorité des chargés de missions spécialisés, disposant eux-mêmes pour la réalisation de leurs travaux de l'aide de divers conseillers techniques, le Secrétariat général avait donc vocation à constituer la source principale d'information et une instance essentielle de conseil du chef de l'État.

13 Le secrétaire général, ou des membres de son service, participait aux réunions interministérielles ou comités interministériels afin de rendre compte au chef de l'État de l'évolution des différentes politiques gouvernementales [16]. Plus qu'une interface gênante entre le Président de la République et les ministres, l'ensemble de ces acteurs constitue un véritable rouage de l'institution présidentielle en elle-même, permettant à cette dernière de s'imposer comme organe déterminant au sein des équilibres institutionnels.

2. Les réunions en Conseils restreints : une fonction d'arbitrage

14 C'est grâce à cette instance cruciale de conseil et à l'information permanente du Président de la République que, dès 1959, le chef de l'État a pu prendre la place conséquente que l'on sait. C'est,

notamment, le secrétaire général de la Présidence qui organisait les Conseils restreints permettant au chef de l'État de rendre des arbitrages précis et informés relatifs aux sujets dont il souhaitait se saisir.

15 Les Conseils restreints remplissaient une fonction de centralisation de la décision favorisant une concentration du pouvoir autour de la Présidence. Si les commentateurs n'ont pas toujours orienté leurs analyses de la V^e^ République sur ces Conseils, la consultation des archives permet – ne serait-ce que d'un point de vue quantitatif – d'en saisir l'importance [17]. Par ailleurs, et pour ne prendre que cet exemple, Marcel Prélot dans les éditions de 1961 et 1963 de son manuel ne mentionnait que brièvement ce qu'il appelait encore des « comités » organisés par le Président [18]. Il consacrait toutefois plus de développements à leur analyse dans l'édition de 1969, démontrant l'importance qu'avait déjà acquise ce type de conseils [19]. Il écrivait, après avoir relevé la fonction informative des Conseils restreints et leur caractère informel, qu'ils pouvaient « en fait, déposséder le conseil des ministres, le chef de l'État apportant devant celui-ci une décision déjà acquise » [20]. L'arbitrage ayant déjà été rendu, la décision n'avait ainsi plus qu'à être entérinée.

16 Ces conseils étaient alors de véritables créations *ad hoc* [21] comprenant, en fonction des besoins concrets en matière de politique gouvernementale et des souhaits du chef de l'État, le Président ou le secrétaire général de la Présidence, les ministres intéressés par la matière traitée (ils pouvaient néanmoins ne pas être convoqués ou se faire remplacer par un membre de leur cabinet) et les directeurs des administrations centrales concernées. Par ce biais, le Président de la République, entendant chacune des personnalités intéressées, pouvait rendre ses arbitrages lorsque la matière, selon lui, le justifiait. Ainsi André Malraux, ministre des Affaires culturelles, demandait que les dossiers qu'il estimait importants soient traités au « plus haut niveau » de décision, celui des Conseils restreints [22]. De même, Étienne Burin des Roziers, ancien secrétaire général de l'Élysée sous la présidence de Gaulle, témoignait de ce que « [p]our diriger la manœuvre, le conseil des ministres n'est pas le vrai poste de commandement. C'est bien là que les décisions se prennent. Mais c'est ailleurs qu'elles s'élaborent, au sein des Conseils restreints. » [23] Ces Conseils étaient alors le lieu des arbitrages présidentiels,

notamment lorsque des conflits émergeaient entre plusieurs ministres, voire entre différentes institutions [24].

17 Informé par le Secrétariat général de l'Élysée, le chef de l'État pouvait, en Conseil restreint, prendre les décisions qui s'imposaient pour diriger la politique de la nation avec les membres du Gouvernement, en méconnaissance de ce que l'on aurait légitimement pu attendre de l'application de l'article 20 de la Constitution. Cette institution apparaît alors comme un véritable repère dans ce qu'il est convenu d'appeler la « présidentialisation » du régime. Si elle a pu se développer jusqu'à devenir « le plus haut niveau » de décision c'est en ce qu'elle s'insérait dans une doctrine nouvelle relative au travail gouvernemental dans sa généralité.

B. L'influence des Conseils restreints sur le travail gouvernemental

18 La centralité présidentielle permise par le développement du Secrétariat général de la Présidence et la mise en place des Conseils restreints s'insère en réalité au sein d'une réorganisation plus vaste de l'Exécutif visant directement les processus de décision. C'est l'ensemble du fonctionnement interne de la machinerie exécutive (1) qui fait des Conseils restreints l'instance majeure de la prise de décisions et érige ainsi l'institution en marqueur de la concentration du système de gouvernement (2).

1. Le fonctionnement interne de la machinerie exécutive

19 Sous les IIIe et IVe Républiques, le travail gouvernemental était largement dirigé par le chef du Gouvernement et réalisé en interne au sein du Cabinet, comme cela est classiquement le cas dans les régimes parlementaires – à l'image des *Kabinettsausschüsse* allemands ou du *Cabinet Committee System* britannique, présidés dans les deux cas par le chef du Gouvernement et non par le chef de l'État.

20 La Ve République est venue remodeler ces pratiques. Dans l'exercice de ses fonctions de Premier ministre, Michel Debré voulut conserver la pratique des conseils interministériels. Il organisait alors des

réunions préparatoires aux Conseils des ministres et les présidait lui-même [25]. La centralisation progressive du pouvoir exécutif après la fin de la guerre d'Algérie vit toutefois ces réunions interministérielles reléguées au second rang. Elles ne préparaient, dès lors, plus les Conseils des ministres mais bien, lorsque le chef de l'État en décidait ainsi, les Conseils restreints au sein desquels étaient rendus les derniers arbitrages et dont le relevé de décisions correspondait aux textes qui étaient par la suite soumis pour approbation formelle au Conseil des ministres.

21 Michel Debré relevait en ce sens dans ses mémoires que « [p]armi les orientations [que de Gaulle] imposera à Pompidou, figurera en premier la disparition des conseils de Cabinet. Il lui demandera de limiter les comités interministériels au strict indispensable. » [26] Le rôle de Premier ministre endossé par son successeur fut en effet un rôle de coordination et de centralisation de l'action gouvernementale, marquant par là même un recul de l'interministérialité en son sens strict. Le travail interministériel devient alors un travail préparatoire à ces Conseils de la Présidence visant eux-mêmes à déterminer les décisions à entériner en Conseil des ministres. Ainsi se tiennent des comités interministériels « préparatoires » que l'on retrouve aux dossiers de préparation des Conseils restreints [27].

22 La présidence des comités interministériels par le Premier ministre demeure alors significative de son rôle central au sein de la prise de décision exécutive. Il est toutefois saisi en amont de la décision qui sera finalement arrêtée en Conseil restreint par le chef de l'État. Selon une circulaire de Georges Pompidou datant de 1964 [28], c'est après avoir pris en compte les directives du chef de l'État lorsque celui-ci en a émis que le Premier ministre organise le travail interministériel [29]. Des réunions interministérielles se tiennent donc, puis éventuellement un comité interministériel pour que les arbitrages primo-ministériels soient rendus avant que le dossier ne soit traité en Conseil restreint où seront fixées les décisions avant leur transmission au conseil des ministres au sein duquel, selon le document type du premier Conseil des ministres tenu sous la Présidence de de Gaulle, aucun débat n'avait lieu [30].

2. Un marqueur de la concentration du système de gouvernement

23 Pierre Avril relève que les « conseils » de Cabinet disparaissent dès le mois d'août 1961 et progressivement, pour laisser place à de simples « comités » [31]. Le changement de vocabulaire n'est pas anodin. La Présidence, par l'intermédiaire de son conseiller technique Jacques Boitreaud, précisait en 1963 au Secrétariat général du Gouvernement qu'il convenait de distinguer clairement les réunions tenues sous la présidence du chef de l'État et celles tenues sous la présidence du Premier ministre, respectivement à l'Élysée et à Matignon. Les réunions tenues à Matignon devaient être appelées « comités », quand les autres, présidées par le chef de l'État ou le secrétaire général de la Présidence, devaient se voir réserver le terme « conseil » [32]. Quelques réunions du Premier ministre furent encore qualifiées de « conseils » après 1963, mais elles étaient généralement requalifiées en « comités » lorsque l'information parvenait à la Présidence. On trouve à l'inverse une correction de la main de de Gaulle sur la convocation à une réunion du « comité des affaires européennes » que le Président corrige en « conseil » en raison de sa tenue sous sa présidence à l'Élysée [33].

24 Le changement de terminologie avait vocation à lier les Conseils restreints tenus à l'Élysée au Conseil des ministres qui avait lieu au même endroit et sous la même présidence. Elle eut en parallèle l'effet de décorréler les arbitrages rendus dans les « comités » interministériels des décisions finales entérinées en Conseil des ministres. Ceci marque alors nettement la dépossession des compétences du Gouvernement dans la détermination de la politique de la Nation et la concentration parallèle du pouvoir entre les mains, en dernière instance, du chef de l'État.

25 Cela est vrai durant la période gaullienne du régime et se vérifie encore par la suite. En effet, l'augmentation du nombre des Conseils restreints mentionnés aux inventaires des fonds des présidences suivantes apparaît marquer un mouvement constant vers cette concentration. De quatre-vingt-six mentions pour dix ans de présidence de Gaulle, les mentions atteignent quatre-vingt-trois pour moins de cinq ans de présidence Pompidou, doublant donc les

occurrences. L'inventaire de la présidence Giscard mentionne, pour sa part, deux cent vingt-trois fois les conseils restreints durant son septennat, ce qui vient à nouveau représenter près du double des mentions à l'inventaire de son prédécesseur [34]. Une telle augmentation sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing est d'autant plus significative qu'on connait la relation difficile qu'il entretenait avec son Premier ministre gaulliste, Jacques Chirac [35]. Si l'on sait que des Conseils restreints continuent de se tenir sous les présidences suivantes il est impossible sans accès aux archives de déterminer avec précision l'ampleur du phénomène [36] – notamment en période de cohabitation, période durant lesquelles on imagine aisément une baisse du recours à cette institution en raison de l'inadéquation de cette institution supposant un travail conjoint minimal du Président et du Premier ministre.

II – Une institutionnalisation révélatrice de la pérennisation des équilibres

26 Outre le constat d'une pérennisation du passage des décisions gouvernementales par les Conseils restreints par-delà de la seule période de fondation du régime, il faut s'interroger sur les conséquences, déjà partiellement esquissées, que cela peut avoir sur les équilibres généraux du régime, notamment au sein de l'Exécutif. Selon des termes aujourd'hui largement admis, on peut avancer que la régularité ainsi que le caractère éclectique des matières traitées en ces conseils ont favorisé le passage de la seule « évocation » présidentielle des matières gouvernementales à une véritable « captation » [37] des compétences du Premier ministre par le chef de l'État (A). Par ailleurs, cette captation a, depuis, fait l'objet d'une forme d'institutionnalisation par la réglementation relative aux Conseils de défense (B).

A. De l'évocation à la captation présidentielle

27 Les Conseils restreints ont favorisé la concentration du pouvoir en permettant au chef de l'État de se prononcer de manière éclairée et par le biais d'arbitrages sur un grand nombre de matières. La diversification de ces matières implique un vaste pouvoir d'évocation présidentielle, menant à un sentiment d'extensibilité exponentielle de ce que l'on pourrait, par un abus de langage, appeler le « domaine présidentiel » (1). En ce « domaine présidentiel », s'observe une action du chef de l'État par les Conseils restreints qui semble interférer avec les compétences du Premier ministre (2), déséquilibrant ainsi l'agencement classique des pouvoirs en remettant en cause la possibilité même d'une responsabilité politique du Gouvernement.

1. L'extension illimitée du « domaine présidentiel »

28 Soulignons dès à présent que nous n'entendons pas par « domaine présidentiel » faire une référence à un quelconque « domaine réservé ». Celui-ci n'étant que théorique, sauf à considérer qu'il est constitué de l'ensemble des pouvoirs propres du Président prévus à l'article 19, nous nous intéressons plus précisément ici à l'ampleur du champ matériel couvert par l'incursion présidentielle au sein du travail du Gouvernement.

29 Les Conseils restreints permettent au chef de l'État de se saisir de toute matière qu'il estime suffisamment importante pour justifier son intervention. En ce sens, la méthode gaulliste d'un pragmatisme supposant une adaptabilité des institutions aux évènements trouve une réalisation dans la mutabilité du domaine présidentiel et dans l'éclectisme des matières traitées en Conseils restreints. Roger Belin, ancien secrétaire général du Gouvernement, écrivait que « la pratique des conseils restreints tenus [...] sur les sujets les plus divers était un moyen pour le chef de l'État d'obliger les ministres et le premier d'entre eux à se saisir d'une question, de suivre grâce à ses collaborateurs, la préparation et l'évolution du dossier et de lui donner la conclusion qu'il souhaitait » [38]. Ainsi pouvait-il se saisir de toute matière. Le même auteur ajoutait : « Il n'y a pas de domaine

réservé : la répartition est le fruit des circonstances, mais elle ressort, en définitive, de la seule décision du Président » [39].

30 Si les Conseils restreints entre 1959 et 1962 portaient majoritairement sur l'Algérie, ils se diversifient largement par la suite. Les collaborateurs du Général se remémorent un certain nombre de matières que pouvaient concerner ces Conseils présidentiels comme, entre autres sujets, les problèmes monétaires internationaux, les secteurs de pointe (espace, calculateurs, aéronautique, accélérateur de particules), les affaires économiques et financières, l'organisation de Paris, etc. [40]. Une telle accumulation – incomplète, au surplus – démontre par elle-même l'inexistence d'un « domaine réservé ». La présidence gaullienne n'est pas celle d'une distance par rapport à la contingence de la fonction gouvernementale, mais d'une implication réelle et concrète dans tous les domaines d'action. Le chef de l'État ne dispose pour ces interventions d'aucune compétence constitutionnelle, il n'est pas ici question de le remettre en cause. Le contreseing des ministres responsables (dont le Premier) demeure nécessaire pour l'ensemble de ses actes à l'exclusion de ceux visés à l'article 19 de la Constitution. Ce que révèlent toutefois ces interventions, c'est la nécessité de réévaluer, dès le début du régime – et par la suite également – l'équilibre s'instaurant entre la Présidence et le Gouvernement dans la détermination de la politique de la Nation (article 20 de la Constitution). En ce sens, pour Jean Rossetto, la pratique des Conseils restreints constitue l'une des « conventions consacrant l'orientation présidentialiste du régime » [41]. Sans créer de compétence propre du chef de l'État, elle n'est toutefois pas dépourvue d'effets sur la répartition des compétences au sein de l'Exécutif.

2. L'interférence avec les pouvoirs du Premier ministre

31 Il semble ici pertinent de rappeler l'évidence : si le Président de la République préside le Conseil des ministres (article 9 de la Constitution) au sein duquel s'exercent les compétences collégiales gouvernementales, il ne fait aucunement partie du Gouvernement (article 8). La distinction organique est essentielle. Membre à part entière de l'Exécutif en tant qu'il dispose d'une partie du pouvoir

réglementaire, il n'est toutefois pas responsable politiquement de l'activité de l'organe gouvernemental (articles 20, 49 et 50).

32 La distinction organique emporte avec elle une séparation des compétences. Par principe, le pouvoir réglementaire est exercé par le Premier ministre (article 21). La signature des décrets par le chef de l'État en tant qu'il préside le Conseil des ministres est en ce sens significative de l'existence d'un domaine partagé de compétence, auquel viennent s'ajouter les compétences prévues à l'article 13 de la Constitution – l'ensemble de ces pouvoirs étant soumis au contreseing du Premier ministre.

33 Cette répartition des compétences apparaît remise en cause par l'organisation des Conseils restreints. Le chef de l'État pouvant se saisir de toute matière, il paraît difficile de distinguer aussi strictement que le fait le texte constitutionnel les actes relevant du domaine réglementaire général du Premier ministre et ceux devant être « discutés » en Conseil des ministres. Sur l'ordre du jour précité du Conseil des ministres du 20 janvier 1959, on lit que la partie « A » portant sur les « projets de lois, d'ordonnances et de décrets », concerne les textes « pour lesquels l'accord des ministres intéressés est acquis et qui sont inscrits à l'ordre du jour sous réserve qu'il n'y aura pas de débat » [42]. Cela est favorisé par les arbitrages présidentiels rendus en Conseils restreints et permet la captation des compétences gouvernementales par le chef de l'État en ses Conseils [43]. Ainsi Edgard Pisani de témoigner : « Sous les IIIe et IVe Républiques, le conseil des ministres délibérait et décidait. Sous la Ve, seul le Président est, en fait, responsable » [44]. La présidence de ces Conseils par le chef de l'État et leur situation d'ultime rouage de la fabrique de la décision gouvernementale font en réalité obstacle à la détermination de la politique de la nation par le Gouvernement. En ce sens, ils interfèrent dans les compétences du Gouvernement et, *a fortiori*, dans les mécanismes de responsabilité politique, rendant celle-ci peu pertinente. Une telle modification des équilibres institutionnels résulte, au surplus, d'une réorganisation parfaitement autonome de l'Exécutif par lui-même. On perçoit d'ailleurs les rapports de force entre Président et Premier ministre dans l'organisation du travail des ministres eux-mêmes, par la multiplication des réunions interministérielles parallèle à l'implantation des conseils présidentiels [45].

34 Ces Conseils restreints agissent donc plus largement sur les équilibres généraux du régime en touchant directement la fonction parlementaire de contrôle. Le Gouvernement ne peut pas être tenu responsable de la conduite de la politique nationale, moins encore de sa détermination. Un autre type de conseils présidentiels vient, par ailleurs, s'ajouter à cette pratique informelle des Conseils restreints : les Conseils de défense (et de sécurité nationale ou encore écologique). La consécration textuelle de ces derniers conseils présidentiels paraît institutionnaliser des équilibres reposant jusqu'alors sur une captation pratique de compétences demeurant dans les textes celles du Gouvernement [46].

B. De la captation à l'institutionnalisation des équilibres

35 Initialement pensée comme essentiellement militaire, l'expansion des domaines couverts par des Conseils de défense spécialisés (1) apparaît élargir indéfiniment et durablement le pouvoir du Président de la République au sein du système de gouvernement. Cette extension se dévoile avec éclat dans le cas de la reprise de l'expression de « conseil de défense » pour la création du Conseil de défense écologique en 2019 (2).

1. L'ouverture matérielle des Conseils de défense

36 Les Conseils de défense ont d'abord été pensés comme des organes de synthèse et de coordination politico-militaires. Ils furent d'abord créés sous la forme du Conseil supérieur de la défense nationale [47] et trouvent aujourd'hui un fondement dans l'article 15 de la Constitution qui les rattache directement au chef de l'État [48]. L'article 15 dispose en effet qu'au titre de son rôle de chef des armées, le chef de l'État « préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale ». Ce type de conseils a connu, entre sa création et sa forme de 1958, une évolution allant dans le sens d'un détachement de plus en plus prononcé du Gouvernement, jusqu'à devenir dans sa forme actuelle un véritable organe présidentiel [49].

37 Sous la V^e^ République, s'ils relevaient initialement de l'initiative du Premier ministre, les Conseils de défense ne sont plus, depuis 1962, organisés qu'à la discrétion du chef de l'État [50]. Ce dernier se voit ainsi reconnaître un véritable pouvoir de décision en matière de défense, qui est considérablement accru en 1964 avec l'attribution à ces Conseils de la maîtrise de la force de frappe nucléaire [51]. Par la suite, en 2004, le Conseil de défense se trouve codifié dans un titre spécifiquement dédié au « Président de la République, chef des armées » au sein du Code de la défense [52]. Il consacre alors à la fois la présidence de ce Conseil par le chef de l'État (L. 1122), la place suprême de ce dernier dans la détermination de la politique de défense et la prise de décision, et l'autonomisation de l'organisation de tels Conseils. La plupart des dispositions relatives à l'organisation de ces Conseils étant de nature réglementaire, la partie législative du Code de la défense ne prévoit sur ce point qu'un renvoi, pour leur organisation, à des décrets en Conseil des ministres (L. 1122-1). Ainsi, formellement, les questions de défense se présidentialisent par le truchement de ces Conseils de défense pouvant être organisés en formation plénière [53], restreinte [54] ou spécialisée [55] – la formation restreinte étant généralement privilégiée [56].

38 Du point de vue matériel, le basculement a lieu à partir de 2008 avec le Livre blanc de la défense intitulé « Défense et sécurité nationale ». Il donne lieu en 2009 à une modification du Conseil pour lui donner sa forme actuelle, celle du « Conseil de défense et de sécurité nationale » [57]. Malgré l'aspect anecdotique de la modification, l'adjonction de la sécurité nationale à la défense a pour effet d'élargir substantiellement le domaine couvert par ces Conseils de défense. Selon l'article L. 1111-1 du Code de la défense, « la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République ». Outre le rattachement évident, par les termes de l'article, de la sécurité nationale au domaine d'action présidentiel selon sa fonction définie à l'article 5 de la Constitution (intégrité du territoire et permanence des institutions), il est ici notable que ce qui touche à « la vie de la Nation » est bien plus large que la seule question militaire. De la même manière l'insertion de la justification de la tenue d'un Conseil

de défense et de sécurité nationale par une « crise majeure » [58] a pu interroger quant à l'extension de ces nouveaux Conseils présidentiels [59]. Qu'est-ce, en effet, qu'une crise majeure ? La réouverture du Puy du fou après la période de crise sanitaire justifiait-elle juridiquement la convocation d'un Conseil de défense et de sécurité nationale ? S'il est permis d'en douter, le chef de l'État l'a, lui, estimé nécessaire. Selon des propos rapportés, il aurait « pris la décision de rapatrier le dossier à l'Élysée et de le traiter en Conseil de défense parce qu'au Conseil de défense, c'est [lui] le patron » [60]. On peut alors estimer qu'il en fut de même pour les Conseils de défense restreints organisés concernant l'incendie et la reconstruction de Notre-Dame ou encore pour la gestion du Covid-19 [61].

39 Cet élargissement formalisé de la compétence présidentielle, se développant de façon autonome, est plus marqué encore dans un domaine ne relevant pas de la défense nationale : l'écologie.

2. L'effet « présidentialisant » du Conseil de défense écologique

40 Il est possible d'interroger le lien entre défense et écologie. Il aurait, d'ailleurs, au regard des risques énergétiques, des « crises majeures » liées notamment au changement climatique et autres problématiques intérieures et extérieures que cela peut engendrer, été possible de traiter les risques sécuritaires liés à l'écologie dans le cadre d'un Conseil de défense et de sécurité nationale, notamment spécialisé ou restreint. L'écologie aurait ainsi pu, dans une certaine mesure, s'inscrire dans le cadre des mesures de *sécurité nationale*. Il n'en a pas été ainsi, comme en témoigne la création d'un conseil présidentiel spécial, le Conseil de défense écologique [62].

41 Le décret relatif à la création Conseil de défense écologique ne vise, comme on pouvait s'y attendre, pas le Code de la défense mais celui de l'environnement [63]. Signé en Conseil des ministres, il ne fit l'objet que d'un rapport du « Premier ministre et du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire ». La fonction de ce Conseil, définie à l'article premier du décret, consiste à définir « les orientations en matière de transition écologique, et notamment de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de protection des milieux et ressources naturels. Il fixe

les priorités dans ces domaines et s'assure de leur prise en compte dans l'ensemble des champs d'action de la politique du Gouvernement et du suivi de leur mise en œuvre » [64].

42 Ainsi le Conseil de défense écologique n'a pas de rapport avec la défense, si ce n'est dans sa forme qui, du fait de son nom et de la présidence du chef de l'État, le rapproche des Conseils de défense et de sécurité nationale [65]. De la même manière que ces derniers, par ailleurs, la concurrence qui a parfois pu être avancée entre cet organe et les instances ministérielles classiques [66] est tempérée par l'absence de compétence juridique propre du Conseil de défense écologique – Pierre Bourdon parle néanmoins de « droit souple » concernant la production « normative » du Conseil de défense sanitaire durant la crise du Covid-19 [67]. Les deux types de conseils sont à ce titre de même nature que leur jumeau informel qu'est le Conseil restreint : les décisions prises en Conseils présidentiels sont *a priori* injusticiables parce qu'elles doivent, pour acquérir une forme juridique propre, être entérinées en Conseil des ministres [68]. Une telle appropriation juridique et institutionnalisée des compétences gouvernementales par le chef de l'État dans des domaines transcendant désormais la distinction du civil et du militaire (justifiant auparavant la présidence des Conseils de défense par le chef de l'État, chef des armées) remet toutefois en cause, ici encore, la responsabilité politique du Gouvernement [69]. De la même manière que pour les Conseils restreints, si l'acte juridique relève du Conseil des ministres, l'élaboration administrative de la décision politique – celle comptable de la responsabilité politique en régime parlementaire – relève du chef de l'État rendant ses arbitrages dans des instances désormais formalisées. Par ailleurs, si l'on peut défendre – *a minima* concernant les « Conseils de défense » au sens générique – un potentiel contrôle juridictionnel des décisions par le juge administratif justifié par leur caractère d'acte de droit souple, il semble que le secret-défense par lequel elles sont protégées empêche la formation d'un quelconque recours [70].

43 Ce que l'on a appelé la « présidentialisation » du régime paraît bien en phase de formalisation. Ce qui fut considéré comme « pratique constitutionnelle » est en passe de devenir la norme par le truchement d'instances politico-administratives (Conseils restreints et Conseil de défense écologique) et politico-militaires (Conseil de

défense et de sécurité nationale). Un tel changement formel doit d'autant plus attirer l'attention qu'il n'est le fait que de l'Exécutif lui-même puisque l'organisation et le fonctionnement de ces Conseils, lorsqu'ils sont formalisés, est le fait du seul pouvoir réglementaire.

44 *

45 Il convient alors d'attirer l'attention sur un dernier point. Il apparaît ici pertinent de souligner, en conclusion, des rapprochements pouvant paraître troublants avec la doctrine américaine relative à l'Exécutif présidentiel, pourtant indépendant de l'organe législatif à l'inverse de notre Exécutif parlementaire. L'organisation par décret des Conseils institutionnalisés, leur présidence par un chef de l'État demeurant irresponsable et, enfin, leur existence même témoignant d'une forme d'assomption de cette concentration du pouvoir, mis en perspective avec l'ouverture matérielle exponentielle de ces conseils à la discrétion du Président apparaît donner lieu à une autonomisation du pouvoir exécutif, bien plus dangereuse en régime parlementaire qu'elle ne l'est aux États-Unis [71]. Sans contrepoids réel émanant d'un organe législatif indépendant, une autonomisation de l'Exécutif sous impulsion présidentielle, loin de s'arrêter à une doctrine de l'Exécutif unitaire [72], permet au chef d'État parlementaire de la V^{e} République d'imposer ses vues, par la maîtrise du Parlement par l'Exécutif à l'ensemble du système de gouvernement. Si l'existence des Conseils restreints informels devait permettre au chef de l'État de s'imposer dans le travail gouvernemental, l'autonomisation excessive et formalisée de ce travail doit être considérée dans ses conséquences ultimes, celles d'un risque de dépérissement de tout contrôle parlementaire et d'émancipation pleine et entière de l'Exécutif présidentiel.

NOTES

1 M. Senellart, *Les arts de gouverner, Du* regimen *médiéval au concept de gouvernement*, Paris, Seuil, 1995, p. 280.

2 Voir notamment, J. Marchand, « Réflexions sur le principe de transparence », *RDP*, 2014/3 mai, p. 677-703, ou, plus récemment, E. Aubin, « La protection constitutionnelle de la transparence administrative », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n^{o} 59, avril 2018, p. 35-45. Sur le

conseil de l'administration, on peut ici citer également la publication de plus en plus ouverte des avis du Conseil d'État rendus dans sa formation consultative ainsi que, *a fortiori*, la récente parution des premiers numéros de la *Revue des sections consultatives* du Conseil d'État, dont la ligne éditoriale au regard de ses deux premiers numéros n'est pas tout à fait claire, mais qui paraît avoir vocation à éclairer et rendre accessible cette fonction particulière de conseil, en ligne : < https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/analyses-des-sections-consultatives/le-premier-numero-de-la-revue-des-sections-consultatives-est-en-ligne >, consulté le 10 juin 2026.

3 Sur les différents lieux de l'interministérialité (notamment conseils interministériels, comités interministériels et réunions interministérielles « *RIM* ») voir M. Caron, *Droit gouvernemental*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2020, p. 92 et *sq*.

4 J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, coll. « Précis Domat », 38e éd., 2024, p. 767.

5 *Ibid.*, souligné dans le texte.

6 Voir néanmoins sur ce point, pour la seule période 1959-1969, notre étude doctorale : O. Beaud, D. Baranger (dir.), *La première décennie de la Cinquième République, contribution à une théorie de la concrétisation non juridictionnelle de la Constitution*, t. 178, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2025 (notamment p. 159 et *sq*.).

7 Notons ici que l'important travail des conservateurs aux Archives nationales facilite grandement cette épreuve (N. Even, *Archives de la présidence de la République, Général de Gaulle* (1959-1969), Paris, Archives nationales, 2012).

8 Archives nationales AG(5)/1.

9 Archives nationales AG(5)/2.

10 Archives nationales AG(5)/3.

11 Voir sur ce point les développements de N. Roussellier, *La force de Gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles*, Paris, Gallimard, coll. « NRF essais », 2015, p. 261 et *sq*.

12 E. Chiaradia, « L'entourage du général de Gaulle à l'Élysée (8 janvier 1959-28 avril 1969) », *Histoire@politique. Politique, culture, société*, n° 8, mai-août 2009, en ligne : < www.histoire-politique.fr >, consulté le 12 mai 2021.

13 Archives nationales AG5(1)/1959, Note M.D. à Bernard Ducamin, s .d.

14 *Ibid.*, nous soulignons.

15 *Ibid.*

16 Voir notamment Archives nationales AG5(1)/2028, « Relevé de décisions de la réunion interministérielle du 4 octobre 1968 » et développements in M. Chevrier, *op. cit.*, p. 164-165.

17 À la seule lecture des inventaires respectifs des trois premières présidences, on relève 86 mentions de conseil(s) restreint(s) pour le fonds de Gaulle, 83 pour le fonds Pompidou et 223 pour le fonds Giscard d'Estaing (respectivement Archives nationales AG(5)/1, 2 et 3).

18 M. Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 2e éd., 1961 et *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 3e éd., 1963.

19 M. Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 4e éd., 1969, p. 659.

20 *Ibid.*

21 E. Chiaradia, *L'entourage du Général de Gaulle, juin 1958-avril 1969*, Paris, Éd. Publibook, coll. « Sciences Humaines et Sociales, Histoire », 2011, p. 415.

22 Archives nationales AG5(1)/2260, Projet de lettre de Malraux du 26 avril 1967.

23 Cité in E. Chiaradia, *op. cit.*, p. 415.

24 Pour plus de développements sur ce point voir M. Chevrier, *op. cit.*, p. 170-171.

25 M. Debré, *Gouverner, 1958-1962*, Paris, Albin Michel, 1988, p. 29.

26 *Ibid.*

27 Archives nationales AG5(1)/2028, Note s. n., « Modernisation du service public de la justice. Note au sujet de l'ordre du jour » concernant un Conseil interministériel préparatoire, 15 octobre 1968.

28 Archives nationales AG5(1)/1973, Circulaire du Premier ministre no 2.016/S.G., le 23 janvier 1964.

29 Nous nous permettons ici aussi de renvoyer, pour de plus amples développements relatifs à cette période, à notre recherche doctorale : M. Chevrier, *op. cit.*, p. 76 et *sq.*

30 Archives nationales AG5(1)/1629, « Ordre du jour du conseil des ministres du mercredi 21 janvier 1959 à 15 heures 30 », le 20 janvier 1959.

31 P. Avril, *La V^e^ République, Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 2^e^ éd., 1994, p. 41.

32 Archives nationales AG5(1)/1953, Lettre de Jacques Boitreaud à Roger Belin, 23 septembre 1963.

33 Archives nationales AG5(1)/2493, Compte rendu du « Conseil des affaires européennes du 9 novembre 1962 », 13 novembre 1962.

34 Respectivement Archives nationales AG(5)/1, 2 et 3.

35 Il convient néanmoins de noter que l'ensemble du travail interministériel s'accélère à cette époque. Le nombre de réunions interministérielles (« RIM ») passe, à l'année 1979, de 603 à 1 002 pour se stabiliser depuis à un nombre oscillant entre « 1000 et 1400 par ans, soit en moyenne quatre à cinq réunions interministérielles par jour ouvré » (D. Dulong, P. France et J. Le Mazier, « À quoi riment les "RIM" ? Les réunions interministérielles ou l'ordinaire du travail gouvernemental », *Revue française d'administration publique*, 2019/3 n° 171, p. 697-712).

36 Selon Matthieu Caron, « les Conseils restreints ont été délaissés par François Mitterrand à partir de 1991, réhabilités par le président Sarkozy et de nouveau abandonnés par le président Hollande » (*op. cit.*, p. 169). Cela impliquerait que des Conseils restreints se soient tenus durant la première cohabitation. Des sources rapportent la tenue de Conseils restreints durant les années 1980, au début des années 1990 et encore aujourd'hui. On peut néanmoins s'interroger, au regard du croisement de ces sources avec les propos de l'auteur, sur l'existence de ces Conseils durant la présidence de Jacques Chirac.

37 A. Le Divellec, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, en ligne : < https://juspoliticum.com/article/Vers-la-fin-du-parlementarisme-negatif-a-la-francaise >, consulté le 10 juin 2026.

38 R. Belin, *Lorsqu'une République chasse l'autre, 1958-1962, Souvenirs d'un témoin*, Paris, éd. Michalon, 1999, p. 211.

39 *Ibid.*

40 B. Tricot, E. Burin des Roziers, et *alii*, *De Gaulle et le service de l'État. Des collaborateurs témoignent*, Paris, Plon, coll. « Espoir », 1977, p. 360-361.

41 J. Rossetto, *Recherche sur la notion de Constitution et l'évolution des régimes constitutionnels (1982)*, Paris, LGDJ, coll. « Colloques et essais », 2019, p. 338-339.

42 Archives nationales AG5(1)/1629, « Ordre du jour du conseil des ministres du mercredi 21 janvier 1959 à 15 heures 30 », le 20 janvier 1959.

43 Validée par ailleurs ensuite par le Conseil d'État (CE, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, req. nº 140.376, 140.377, 140.378, 140.379, 140.416, 140.417 et 140.832, Rec., 328) et explicité dans les conclusions du commissaire du gouvernement (D. Kessler, concl. ss. CE, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet et Galland*, *RDP*, 1992, p. 1807).

44 E. Pisani, *Le Général indivis*, Paris, Albin Michel, 1974, p. 127.

45 D. Dulong, « Les poisons et délices de la Cinquième République. L'histoire politique de la coordination du travail gouvernemental », *Revue française d'administration publique*, nº 171, 2019/3, p. 587-601.

46 On relève, en outre, la formalisation ponctuelle de ce type de conseils dans des « Conseils interministériels » spécialisés, créés par décret et présidés par le chef de l'États. Voir par exemple le Conseil interministériel de l'outre-mer créé par Nicolas Sarkozy en 2009 (Décret nº 2009-182 du 18 février 2009 portant création du conseil interministériel de l'outre-mer), et plus largement M. Caron, *Droit gouvernemental*, *op. cit.*, p. 92-93.

47 Décret du 4 avril 1906 portant création d'un conseil supérieur de la défense nationale.

48 O. Beaud, C. Guérin-Bargues et S. Benzina, *L'État d'urgence sécuritaire et sanitaire. Une étude constitutionnelle, historique et critique*, Paris, Dalloz, coll. « Droit politique », 2023, p. 272.

49 Th. Desmoulins, « La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », *Jus Politicum*, nº 25, janvier 2021.

50 Décret nº 62-808 du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale, art. 1.

51 Décret nº 64-46 du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques, art. 1.

52 Code de la Défense Titre II, Livre I^{er}, Partie I de la partie législative et, surtout, même titre de la partie réglementaire.

53 Art. R. 1122-2, Code de la Défense.

54 Art. R. 1122-3, Code de la Défense.

55 *Ibid.*

56 Th. Desmoulins, « La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », art. cit.

57 Art. L. 1122 Code de la Défense.

58 Art. R. 1122-1 Code de la Défense : « Le conseil de défense et de sécurité nationale définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de *planification des réponses aux crises majeures*, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Il en fixe les priorités. » (nous soulignons).

59 Voir Th. Desmoulins, « La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », art. cit., et, du même, *Pouvoir présidentiel et Covid. Crise sanitaire et mutation institutionnelle de la V^e^ République*, Paris, Dalloz, coll. « Les sens du droit », 2023.

60 P.-X. Bourmaud et Ch. Sapin, « Le Puy du Fou, théâtre d'une montée de tensions au sommet de l'État », *Le Figaro*, 24 mai 2020, en ligne : < https://www.lefigaro.fr/politique/le-puy-du-fou-theatre-d-une-montee-de-tensions-au-sommet-de-l-etat-20200524) >, consulté le 10 juin 2026.

61 Sur tous ces éléments voir Th. Mulier, « La présidentialisation de la V^e^ République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale », *Le blog Droit administratif*, 9 juin 2020, en ligne : < https://blogdroitadministratif.net/2020/06/09/la-presidentialisation-de-la-ve-republique-a-laune-de-la-transformation-du-conseil-de-defense-et-de-securite-nationale/#_ftn2) >, consulté le 10 juin 2026 ; Th. Desmoulins, « La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », art. cit.
Il faut ici noter un dissensus sur la qualification des Conseils de défense sanitaire. Sans s'opposer complètement à l'analyse précitée du Conseil de défense sanitaire comme Conseil de défense restreint, Pierre Bourdon analyse le premier comme une création de droit souple calquée sur le modèle du second (« Le "Conseil de défense sanitaire" : un variant institutionnel de la crise du Covid-19 », in X. Dupré de Boulois et X. Philippe (dir.), *Gouverner et juger en période de crise*, Paris, mare & martin, coll. « Collection de l'Institut des sciences juridiques et philosophiques de la Sorbonne », 2023, p. 60).

62 Décret nº 2019-449 du 15 mai 2019 relatif au conseil de défense écologique.

63 *Ibid.*

64 *Ibid.*, art. 1.

65 *Ibid.*, art. 2.

66 Ch. Geynet-Dussauze, « Le Conseil de défense écologique, quelle légitimité ? », *Le blog Droit administratif*, 9 mai 2022, en ligne : < https://blogdroitadministratif.net/2022/05/09/le-conseil-de-defense-ecologique-quelle-legitimite/#_ftn10). >, consulté le 10 juin 2026.

67 P. Bourdon, « Le "Conseil de défense sanitaire" : un variant institutionnel de la crise du Covid-19 », art. cit., p. 60.

68 Th. Desmoulins, *Pouvoir présidentiel et Covid. Crise sanitaire et mutation institutionnelle de la Ve République*, Paris, Dalloz, coll. « Les sens du droit », 2023, p. 108.

69 P. Bourdon, « Le "Conseil de défense sanitaire" : un variant institutionnel de la crise du Covid-19 », art. cit., p. 63.

70 *Ibid.*, p. 64 et CADA, avis nº 20210278, 4 mars 2021, Ministère des Solidarités et de la Santé.

71 Voir notamment sur ce point : S. Benzina, « Les executive orders du président des États-Unis comme outil alternatif de législation », *Jus Politicum*, nº 21, 2018, en ligne : < https://juspoliticum.com/articles/Les-executive-orders-du-president-des-Etats-Unis-comme-outil-alternatif-de-legislation >, consulté le 10 juin 2026, et pour l'organisation exécutive française M. Caron, *Droit gouvernemental. Finalités théoriques, pratiques et démocratiques*, Bayonne, Institut pour la Justice et la Démocratie, coll. « Colloques & Essais », p. 2023.

72 F. T. Davis, « Donald Trump et la doctrine de l'"exécutif unitaire" : quels sont les enjeux ? », *Le club des juristes*, 7 mars 2025, en ligne : < https://www.leclubdesjuristes.com/international/donald-trump-et-la-doctrine-de-l-executif-unitaire-quels-sont-les-enjeux-9659/ >, consulté le 10 juin 2026 ; S. Benzina, « Sur un ersatz de responsabilité politique : l'élection du président des États-Unis », *Jus Politicum*, nº 28, 2022, en ligne : < https://juspoliticum.com/articles/Sur-un-ersatz-de-responsabilite-politique-l-election-du-president-des-Etats-Unis >, consulté le 10 juin 2026, et « La présidence impériale ou les premiers executive orders de Donald Trump », *JP Blog*, 19 février 2025.

ABSTRACTS

Français
Sous la V^{e} République, les Conseils restreints sont des instances informelles présidées par le chef de l'État, qui lui permettent de rendre des arbitrages sur l'ensemble des matières gouvernementales sans fondement constitutionnel explicite. Progressivement, ils ont vidé le Conseil des ministres de sa fonction délibérative, captant en pratique les compétences du Premier ministre et fragilisant la responsabilité politique du Gouvernement. Cette logique informelle s'est ensuite institutionnalisée à travers les Conseils de défense et de sécurité nationale puis le Conseil de défense écologique (2019), dont l'élargissement matériel continu consacre une présidentialisation du régime susceptible de compromettre tout contrôle parlementaire effectif.

English
Under the Fifth Republic, the "restricted Councils" are informal bodies chaired by the head of state, which enable him to make decisions on all matters of government without any explicit constitutional basis. These councils gradually stripped the Council of Ministers of its deliberative function, effectively assuming the Prime Minister's powers and undermining the government's political accountability.
This informal arrangement was then institutionalised through the Defence and National Security Councils and subsequently the Ecological Defence Council (2019), whose ongoing expansion effectively enshrines a presidentialisation of the regime that risks undermining any effective parliamentary oversight.

INDEX

Mots-clés
conseils restreints, présidentialisation, équilibres institutionnels, conseil de défense, responsabilité gouvernementale

Keywords
select councils, presidentialisation, institutional balances, defence council, government accountability

AUTHOR

Marcia Chevrier
Docteure de l'Université Paris Panthéon-Assas.
IDREF : https://www.idref.fr/233457526