



# La Constitution en questions

<b>L'Histoire de la Constitution de la Ve République.....</b>	<b>2</b>
La Constitution de la Ve République : comment est-elle née ?.....	2
Que change le régime de la Vème République institué par la Constitution du 4 octobre 1958 par rapport aux régimes précédents ? .....	2
Le texte a-t-il changé depuis 1958 ? .....	4
<b>Les modifications de la Constitution .....</b>	<b>5</b>
Peut-on modifier la Constitution ?.....	5
Quand la Constitution a-t-elle été modifiée ? .....	7
<b>La Constitution et la vie quotidienne des Français.....</b>	<b>11</b>
Quels sont les symboles de l'État prévus par la Constitution ?.....	11
En quoi la Constitution est-elle présente dans la vie quotidienne ? .....	11
Comment la Constitution garantit-elle l'indépendance de la justice ? .....	12
Comment la Constitution garantit-elle les droits ? .....	13
Comment la Constitution garantit-elle l'égalité homme-femme ? .....	14
Comment la Constitution protège-t-elle la laïcité ? .....	15
<b>La Constitution et le statut du Président de la République .....</b>	<b>17</b>
Quelle place la Constitution fait-elle au Président de la République ? .....	17
Quel pouvoir donne l'article 16 de la Constitution au Président de la République ?.....	18
Le Président est-il responsable ? .....	20
Quel partage des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre ? .....	21
<b>Le rôle du Gouvernement et du Parlement .....</b>	<b>23</b>
Quelle est la place du Gouvernement ? .....	23
Quelle est la place du Parlement ? .....	24
Assemblée nationale et Sénat, quelle différence ? .....	25
Quel est le statut pénal d'un membre du Gouvernement ? .....	26
Quel est le statut pénal d'un parlementaire ? .....	27

# L'Histoire de la Constitution de la Ve République

## La Constitution de la Ve République : comment est-elle née ?

À la suite du mouvement du 13 mai 1958 à Alger, le président du Conseil, Pierre Pflimlin, présente sa démission au Président de la République le 28 mai 1958. Dans un message adressé au Parlement le 29 mai 1958, le Président de la République, René COTY, annonce qu'il s'est « *tourné vers le plus illustre des Français* » pour former un nouveau Gouvernement. Le Gouvernement du Général de GAULLE est investi le 1<sup>er</sup> juin 1958. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 lui donne le pouvoir de rédiger une nouvelle Constitution et précise les conditions de fond et de procédure à respecter.

### I. L'élaboration de la Constitution

Le projet de nouvelle Constitution est établi par le Gouvernement du Général de GAULLE. Conformément aux exigences procédurales posées par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, ce projet est ensuite soumis à l'avis :

- d'un comité consultatif constitutionnel composé de membres du Parlement
- et du Conseil d'État.

Le projet définitif de Constitution est adopté en conseil des ministres le 3 septembre 1958.

### II. L'adoption de la Constitution

Le 4 septembre 1958, le projet définitif de Constitution est présenté aux Français par le général de GAULLE sur la place de la République à Paris. Conformément à la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, le texte est soumis au référendum le 28 septembre 1958. Le peuple l'approuve à une très grande majorité et la Constitution de la V<sup>e</sup> République est promulguée le 4 octobre 1958.

## Que change le régime de la Vème République institué par la Constitution du 4 octobre 1958 par rapport aux régimes précédents ?

Les Républiques d'hier et celle d'aujourd'hui se suivent mais ne se ressemblent pas. Instituée par la Constitution du 4 octobre 1958, la V<sup>e</sup> République se distingue des régimes précédents et, en particulier, des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, sur au moins trois points. En effet, elle se caractérise par un exécutif fort, par une stabilité gouvernementale et par la création d'une justice constitutionnelle.

## I. Un exécutif fort

Avec la V<sup>e</sup> République, l'exécutif est renforcé.

- Le Président de la République n'est plus réduit à « *inaugurer les chrysanthèmes* » (expression employée par le Général de GAULLE au cours d'une conférence de presse du 9 septembre 1965) comme cela a pu être le cas sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques. Le chef de l'État, qui est élu au suffrage universel direct, dispose de pouvoirs importants. La primauté présidentielle est cependant limitée en période de cohabitation – c'est-à-dire lorsque la couleur politique du Président et celle de la majorité des députés sont différentes.
- La Constitution confère au Gouvernement les moyens de conduire la politique de la Nation (art. 20, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution). En particulier, il dispose d'une certaine maîtrise de la procédure législative ainsi que l'atteste, par exemple, le fait que :
  - le Premier ministre peut déposer des projets de loi sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée (art. 39, alinéa 1<sup>er</sup> le Gouvernement fixe la moitié de l'ordre du jour afin de faire examiner ses projets de loi et les propositions de loi choisies par lui (art. 48, alinéa 2),
  - le Gouvernement dispose du droit d'amendement (art. 44, alinéa 1<sup>er</sup>),
  - le Gouvernement peut demander à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui (art. 44, alinéa 3),
  - le Gouvernement peut donner à l'Assemblée nationale « le dernier mot » en lui demandant de statuer définitivement en cas de désaccord avec le Sénat sur l'adoption d'un texte de loi (art. 45, alinéa 4),
  - le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte dans les conditions prévues par l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

## II. Une stabilité gouvernementale

La stabilité gouvernementale est favorisée par la Constitution puisqu'elle limite strictement les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut être renversé par l'Assemblée nationale (art. 49 et 50 de la Constitution). De fait, et à ce jour, une seule motion de censure a été adoptée, le 5 octobre 1962. Par-delà le texte constitutionnel, le fait majoritaire – c'est-à-dire l'existence en pratique d'une majorité politique cohérente à l'Assemblée nationale – permet d'assurer la stabilité des Gouvernements.

## III. Une justice constitutionnelle

Jusqu'à l'avènement de la V<sup>e</sup> République, la justice constitutionnelle était inexistante. La Constitution du 4 octobre 1958 tranche avec les Constitutions précédentes en créant le Conseil constitutionnel qui est chargé, notamment, de contrôler la constitutionnalité des lois (art. 61 et 61-1 de la Constitution). Au titre de ce contrôle, le Conseil veille au respect des



droits et libertés garantis par la Constitution.

## Le texte a-t-il changé depuis 1958 ?

Si la Constitution du 4 octobre 1958 est toujours en vigueur, la consistance du texte constitutionnel a évolué. En effet, la Constitution du 4 octobre 1958 a connu vingt-quatre révisions. Toutes ces révisions n'ont pas la même portée et n'ont pas été réalisées sur le même fondement constitutionnel.

### I. La portée des révisions constitutionnelles

Certaines révisions constitutionnelles ont profondément modifié la physionomie du régime. Il en va, par exemple ainsi, de la [révision du 6 novembre 1962](#) qui a instauré l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, de la [révision du 29 octobre 1974](#) qui a ouvert à soixante députés ou soixante sénateurs la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel d'une loi, ou encore de la révision du 23 juillet 2008 qui a porté sur plus de la moitié des articles de la Constitution.

### II. Les fondements constitutionnels des révisions

Les vingt-quatre révisions constitutionnelles ont été réalisées sur trois fondements différents :

- Une révision sur le fondement de l'ancien article 85 de la Constitution – qui a été abrogé par la [révision constitutionnelle du 4 août 1995](#) –. Il s'agit de la [révision du 4 juin 1960](#) relative aux relations de la France avec ses anciennes colonies d'Afrique.
- Une révision sur le fondement de l'article 11 de la Constitution. Il s'agit de la [révision du 6 novembre 1962](#) relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.
- Vingt-deux révisions sur le fondement de l'article 89 de la Constitution.

# Les modifications de la Constitution

## Peut-on modifier la Constitution ?

Le titre XVI de la Constitution, qui comprend un unique article – l'article 89 –, est consacré à la révision constitutionnelle. Cependant, par deux fois, le général de Gaulle a utilisé une autre procédure pour réviser la Constitution, soit l'article 11 de la Constitution. L'usage de ce dernier article en matière constitutionnelle a été controversé.

### I. La procédure de révision organisée par l'article 89 de la Constitution

Trois étapes doivent être distinguées.

#### **L'initiative**

À l'origine d'une révision constitutionnelle, il peut y avoir :

- soit une initiative du Président de la République, sur proposition du Premier ministre, et on est en présence d'un projet de révision,
- soit une initiative de n'importe quel parlementaire, c'est-à-dire un député ou un sénateur, et on est en présence d'une proposition de révision.

À ce jour, toutes les révisions ont été d'origine présidentielle.

#### **Le vote en termes identiques**

Une fois inscrit(e) à l'ordre du jour du Parlement, le projet ou la proposition de révision doit être voté(e) en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat. Il s'agit d'un vote à la majorité simple. À la différence de ce qui se passe pour les lois ordinaires, le Gouvernement ne peut pas donner à l'Assemblée nationale « le dernier mot » en lui demandant de statuer définitivement en cas de désaccord avec le Sénat. C'est dire que chaque assemblée dispose donc d'une sorte de droit de veto, toute révision étant bloquée si l'Assemblée ou le Sénat s'y oppose.

#### **L'approbation par référendum ou par le Congrès à la majorité des 3/5**

Les règles relatives à l'adoption de la révision diffèrent selon que l'on a affaire à un projet ou à une proposition de révision.

Pour les projets de révision, le Président de la République peut décider soit de les présenter au référendum, soit de les soumettre au Parlement convoqué en Congrès. Dans ce dernier cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Pour les propositions de révision, le Président de la République doit nécessairement les présenter au référendum.

## II. Le recours controversé à l'article 11 de la Constitution

Par deux fois, l'article 11 de la Constitution a été mobilisé pour réviser la Constitution.

Tout d'abord, en 1962, le général de Gaulle engage une révision constitutionnelle modifiant l'article 6 de la Constitution afin de prévoir l'élection du Président de la République au suffrage universel direct (jusqu'alors le chef de l'État était élu par un collège électoral). Toutefois, devant l'hostilité parlementaire, notamment sénatoriale, le général de Gaulle décide de recourir à l'article 11 de la Constitution – et non à l'article 89 – qui permet au chef de l'État de « *soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics* ». Le 28 octobre 1962, le peuple français se prononce en faveur de cette révision constitutionnelle.

Ensuite, en 1969, le général de Gaulle décide de recourir de nouveau à l'article 11 de la Constitution pour soumettre au peuple français une révision constitutionnelle portant sur la régionalisation et la transformation du Sénat. Le 27 avril 1969, le peuple français rejette cette réforme et, le 28 avril 1969, le général de Gaulle décide de démissionner.

Au cours de l'année 2000, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser son office relatif au contrôle de la régularité des opérations référendaires (cette mission appartient au Conseil constitutionnel en vertu de l'article 60 de la Constitution). En particulier, le Conseil accepte de contrôler la légalité du décret soumettant un texte au référendum (voir, par exemple, la [jurisprudence Hauchemaille du 25 juillet 2000](#)).

## III. L'étendue du pouvoir de révision

Selon le Conseil constitutionnel, le pouvoir constituant dérivé, c'est-à-dire le pouvoir de réviser la Constitution, « *est souverain* » ([décision n° 92-312 DC](#) du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, cons. 19). Ainsi, une révision constitutionnelle peut avoir pour objet d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle.

Toutefois, certaines limites temporelles et matérielles s'imposent au pouvoir constituant dérivé.

D'une part, des limites temporelles interdisent de réviser la Constitution :

- « *lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire* » (art. 89, al. 4, de la Constitution) ;
- durant les situations d'empêchement ou de vacance de la présidence de la République (dernier alinéa de l'art. 7 de la Constitution) ;



- en période d'application des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution ([décision n° 92-312 DC](#) du 2 septembre 1992 précitée, cons. 19).

D'autre part, une limite matérielle interdit de revenir sur la forme républicaine du Gouvernement (dernier alinéa de l'article 89 de la Constitution).

## Quand la Constitution a-t-elle été modifiée ?

Deux constats peuvent être dressés :

- en soixante ans, la Constitution de 1958 a été modifiée à vingt-quatre reprises, soit une moyenne de 2,5 révisions annuelles, à tel point que d'aucuns évoquent à ce propos une « banalisation » des révisions constitutionnelles.
- le rythme des révisions s'est accéléré. En effet, alors que de 1958 à 1991, la Constitution a connu seulement cinq révisions, elle en a connu dix-neuf de 1992 à aujourd'hui.

## Les révisions constitutionnelles de la V<sup>e</sup> République :

1. La révision du [4 juin 1960](#) a été réalisée sur le fondement de l'ancien article 85 de la Constitution – qui a été abrogé par la [révision constitutionnelle du 4 août 1995](#) –. Elle avait pour objet les relations de la France avec ses anciennes colonies d'Afrique.
2. La [révision du 6 novembre 1962](#) a été adoptée par référendum sur le fondement de l'article 11 de la Constitution. Elle a permis d'instaurer l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, alors qu'initialement le texte constitutionnel prévoyait que le chef de l'État était élu par un collège électoral. La légitimité du Président en sort renforcée.
3. La [révision du 30 décembre 1963](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle a modifié les dates d'ouverture et de clôture des deux sessions ordinaires initialement prévues par l'article 28 de la Constitution. La [révision du 4 août 1995](#) a de nouveau modifié cet article 28 afin d'instaurer une session ordinaire unique.
4. La [révision du 29 octobre 1974](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle a modifié le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution afin de permettre à soixante députés ou à soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel d'une loi avant sa promulgation afin qu'il en vérifie sa constitutionnalité. Concrètement, elle permet à l'opposition de saisir le Conseil constitutionnel.
5. La [révision du 18 juin 1976](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle a modifié l'article 7 de la Constitution afin de combler une lacune du texte initial qui ne prévoyait pas de règles précises applicables en cas de décès ou d'empêchement de l'un des candidats à l'élection présidentielle.

6. La [révision du 25 juin 1992](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle avait quatre objets :
  - permettre de ratifier le traité de Maastricht. En effet, le Conseil constitutionnel avait jugé dans sa [décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992](#) que l'autorisation de ratifier ce traité ne pouvait intervenir qu'après révision de la Constitution.
  - reconnaître le français comme langue de la République,
  - ouvrir à soixante députés ou à soixante sénateurs la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel d'un engagement international préalablement à sa ratification ou à son approbation,
  - rendre obligatoire le contrôle de constitutionnalité des statuts des territoires d'outre-mer en prévoyant que ceux-ci doivent être fixés par une loi organique.
  
7. La [révision du 27 juillet 1993](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Cette révision a porté :
  - d'une part, sur le Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Il s'est agi de renforcer l'indépendance de la justice et, notamment, des magistrats du parquet.
  - et, d'autre part, sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. En particulier, est instituée la Cour de justice de la République chargée de juger les membres du Gouvernement.
  
8. La [révision du 25 novembre 1993](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Cette révision a ajouté un article 53-1 dans la Constitution afin de permettre à la France de conclure avec les États européens des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.
  
9. La [révision du 4 août 1995](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle avait principalement trois objets :
  - créer une session parlementaire ordinaire unique,
  - inclure dans le champ d'application du référendum de l'article 11 de la Constitution les projets de loi portant sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent,
  - limiter la portée de l'inviolabilité des parlementaires qui ne s'applique plus à l'engagement des poursuites pendant la durée des sessions, mais uniquement à l'arrestation et à la mise en œuvre de mesures privatives ou restrictives de liberté.
  
10. La [révision du 22 février 1996](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle institue les lois de financement de la sécurité sociale qui déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses.
  
11. La [révision du 20 juillet 1998](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle « a pour objet d'assurer l'évolution de la Nouvelle Calédonie selon les orientations définies par l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 » (art. 1er du projet de loi constitutionnelle n° 937 relatif à la Nouvelle Calédonie, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 1998). Concrètement, il s'est agi de permettre le transfert progressif et irréversible aux institutions locales de compétences qui ne pouvaient alors pas être



déléguées sous l'empire des règles constitutionnelles en vigueur.

12. La [révision du 25 janvier 1999](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle a tiré les conséquences de la [décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997](#) par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que l'autorisation de ratifier le traité d'Amsterdam ne pouvait intervenir qu'après révision de la Constitution.
13. La [révision du 8 juillet 1999](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle a tiré les conséquences de la [décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999](#) par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que la ratification du traité portant statut de la Cour pénale internationale devait être précédée d'une révision de la Constitution.
14. La [révision du 8 juillet 1999](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle a consacré dans la Constitution le principe selon lequel « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* » (actuel art. 1<sup>er</sup>, al. 2, de la Constitution). Cette révision a permis de revenir sur la jurisprudence constitutionnelle qui s'opposait à l'instauration de quota de femmes pour les élections municipales ([décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982](#)).
15. La [révision du 2 octobre 2000](#) a été adoptée par référendum sur le fondement de l'article 89 de la Constitution. Elle a modifié l'article 6 de la Constitution afin de réduire la durée du mandat présidentiel de 7 à 5 ans. Le quinquennat succède ainsi au septennat.
16. La [révision du 25 mars 2003](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Tirant les conséquences d'un avis rendu le 26 septembre 2002 par le Conseil d'État (n° 368.282), elle a modifié l'article 88-2 de la Constitution afin de permettre la transposition en droit français de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen.
17. La [révision du 28 mars 2003](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle a permis d'approfondir la décentralisation. En particulier, elle a modifié l'article 1er de la Constitution afin de reconnaître l'organisation décentralisée de la République.
18. La [révision du 1er mars 2005](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle a tiré les conséquences de la [décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004](#) par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que l'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe devait être précédée d'une révision de la Constitution.
19. La [révision du 1er mars 2005](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle a modifié le préambule de la Constitution de 1958 afin d'intégrer la Charte de l'environnement de 2004 au bloc de constitutionnalité, c'est-à-dire aux normes de valeur constitutionnelle.

20. La [révision du 23 février 2007](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle concerne la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.
21. La [révision du 23 février 2007](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle modifie les règles relatives à la responsabilité du chef de l'État qui avaient fait l'objet d'interprétations « *peu compatibles entre elles* » (exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle n° 1005 portant modification du titre IX de la Constitution) de la part du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation. Ces nouvelles règles figurent aux articles 67 et 68 de la Constitution.
22. La [révision du 23 février 2007](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle constitutionnalise l'interdiction de la peine de mort.
23. La [révision du 4 février 2008](#) a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Elle a tiré les conséquences de la [décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007](#) par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que l'autorisation de ratifier le traité de Lisbonne devait être précédée d'une révision de la Constitution.
24. La [révision du 23 juillet 2008](#) de modernisation des institutions de la Ve République a été adoptée par le Parlement convoqué en Congrès en vertu de l'article 89 de la Constitution. Il s'agit d'une réforme d'envergure qui a porté sur plus de la moitié des articles de la Constitution.

# La Constitution et la vie quotidienne des Français

## Quels sont les symboles de l'État prévus par la Constitution ?

« En tant que supports traditionnels de l'identification collective, les symboles de l'État confèrent à des peuples des signes d'appartenance ou pour reprendre l'expression de François BURDEAU "ce par quoi il leur (est) offert de rêver leur unité" » (Marc-Antoine GRANGER, *Dictionnaire encyclopédique de l'État*, Berger Levrault, 2015, p. 888).

Alors que certaines Constitutions étrangères (par exemple, les Constitutions des États-Unis et du Japon) ou les Constitutions françaises du XVIII<sup>e</sup> siècle ne contiennent aucune disposition relative aux symboles de l'État, l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 consacré plusieurs symboles nationaux :

- « l'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge » (art. 2, al. 2, de la Constitution) ;
- « l'hymne national est "La Marseillaise" » (art. 2, al. 3, de la Constitution) ;
- « la devise de la République est "Liberté, Égalité, Fraternité" » (art. 2, al. 4, de la Constitution).

En revanche, ni la fête nationale, ni la représentation symbolique de la République à travers Marianne, ni le sceau de l'État n'ont d'ancrage constitutionnel.

## En quoi la Constitution est-elle présente dans la vie quotidienne ?

Située « au sommet de l'ordre juridique interne » ([décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017](#)), la Constitution n'est pas pour autant éloignée de nos vies quotidiennes. La raison tient à ce qu'elle consacre les droits et libertés fondamentaux à la fois dans ses dispositions articulées (art. 1<sup>er</sup> et s.) et dans les textes auquel renvoie son Préambule, soit la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et la Charte de l'environnement de 2004. Ainsi, toutes les questions de société sont susceptibles d'être « saisies » par la Constitution. Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois, le Conseil constitutionnel a, par exemple, eu l'occasion de se prononcer sur :

- l'interruption volontaire de grossesse (décisions [n° 74-54 DC du 15 janvier 1975](#), [n° 2001-446 DC du 27 juin 2001](#), et [n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014](#)),
- l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public ([décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010](#)),

- le mariage entre personnes de même sexe (décisions [n° 2010-92 QPC du 28 janvier 2011](#) et [n° 2013-669 DC du 17 mai 2013](#)),
- l'accès des enfants à leurs origines personnelles ([décision n° 2012-248 QPC du 16 mai 2012](#)),
- les conditions du recours au travail de nuit ([décision n° 2014-373 QPC du 4 avril 2014](#)),
- l'obligation vaccinale à destination des mineurs contre certaines maladies ([décision n° 2015-458 QPC du 20 mars 2015](#)),
- les contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence ([décision n° 2017-677 QPC du 1<sup>er</sup> décembre 2017](#)),
- les délits d'apologie du terrorisme ([décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018](#)) et de consultation habituelle des sites internet terroristes (décisions [n° 2016-611 QPC du 10 février 2017](#) et [n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017](#)).

## Comment la Constitution garantit-elle l'indépendance de la justice ?

L'indépendance de la justice est consacrée par la Constitution et le Conseil constitutionnel en a précisé la portée.

### I. La consécration constitutionnelle de l'indépendance de la justice

La Constitution reconnaît l'indépendance :

- de la justice judiciaire. Cette reconnaissance est explicite puisque le premier alinéa de l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958 garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire qui « *comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet* » ([décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010](#)).
- de la justice constitutionnelle. Cette reconnaissance est implicite. En effet, « *il résulte de l'ensemble des dispositions du titre VII de la Constitution [consacré au Conseil constitutionnel] que le constituant a entendu garantir l'indépendance du Conseil constitutionnel* » ([décision n° 2008-566 DC du 9 juillet 2008](#)).
- de la justice administrative. Cette reconnaissance est également implicite : elle résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR) au sein de la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État ([décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980](#)). Les PFRLR constituent une catégorie juridique prévue par le Préambule de la Constitution de 1946 – qui a valeur constitutionnelle – et dont le contenu est fixé par la jurisprudence (*cf.* sur ce point la présentation intitulée « [Le Conseil constitutionnel et la protection des droits fondamentaux](#) »).

Par ailleurs, et de façon générale, le Conseil constitutionnel considère que les principes d'indépendance et d'impartialité qui résultent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 sont applicables à toutes les juridictions (par ex., voir la [décision 2014-423 QPC du 24 octobre 2014](#) s'agissant de la Cour de discipline budgétaire et financière).

## II. La portée du principe

Le principe d'indépendance de la justice vise à garantir la possibilité de prendre des décisions à l'abri de toute instruction ou pression. Ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative ne peuvent empiéter sur les fonctions des juges ([décision n° 2007-551 DC du 1<sup>er</sup> mars 2007](#)).

## Comment la Constitution garantit-elle les droits ?

La garantie des droits et libertés constitue un élément essentiel de définition de la notion de Constitution, ainsi que l'atteste la lettre même de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 (DDHC) : « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Les droits et libertés constitutionnellement garantis bénéficient d'une protection juridictionnelle spécifique.

### I. Les droits et libertés constitutionnellement garantis

Les droits et libertés constitutionnellement garantis sont consacrés à la fois par la Constitution du 4 octobre 1958 et par les textes auxquels son Préambule renvoie :

- les dispositions articulées de la Constitution du 4 octobre 1958, c'est-à-dire les articles 1 et suivants de la Constitution, ne consacrent explicitement que peu de droits et libertés. Par exemple, l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution consacre le principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ainsi que le principe de laïcité qui impose notamment le respect de toutes les croyances. Par exemple encore, l'article 66 de la Constitution garantit la liberté individuelle qui interdit les détentions arbitraires.
- la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789. Elle comporte dix-sept articles et reconnaît explicitement des droits et libertés individuels, soit, par exemple, la liberté de conscience (art. 10 de la DDHC), la liberté de communication des pensées et des opinions (art. 11 de la DDHC) et le droit de propriété (art. 2 et 17 de la DDHC). Dans l'exercice de son office juridictionnel, le Conseil constitutionnel a pu déduire des articles de la DDHC un certain nombre de droits et libertés. À titre d'illustration, il a considéré que le droit au respect de la vie privée découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789 ([décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999](#)).
- le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Deux catégories juridiques doivent être distinguées. D'une part, le Préambule reconnaît des principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps : droit d'obtenir un emploi, liberté syndicale, droit de grève, droit de mener une familiale normale, droit à la protection de la santé, etc. D'autre part, le Préambule réaffirme, sans les énumérer, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR). Une dizaine de ces principes ont été reconnus par le Conseil constitutionnel. Tel est le cas, par exemple, de la liberté d'association ([décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971](#)), ainsi

que de l'indépendance de la juridiction administrative ([décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980](#)) et des enseignants-chercheurs ([décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010](#)).

- la Charte de l'environnement de 2004. Les dix articles de cette Charte n'instituent pas tous un droit ou une liberté que la Constitution garantit (pour une illustration s'agissant de l'article 6 qui prévoit que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable* », voir la [décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012](#)). Par exemple, l'article 1<sup>er</sup> reconnaît un droit, soit le droit de chacun « *de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

## II. La protection juridictionnelle spécifique

Dans le cadre contrôle de constitutionnalité des lois – *a priori* ou *a posteriori* –, le Conseil constitutionnel veille au respect des droits et libertés garantis par la Constitution. En particulier, il vérifie si les limitations à ces droits et libertés sont justifiées et proportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Sur le plan procédural, [la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008](#) a créé une voie juridictionnelle spécifique permettant de protéger ces droits et libertés : la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). En effet, lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, le justiciable soutient qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation (art. 61-1 de la Constitution). Le Conseil constitutionnel statue alors dans un délai de trois mois.

## Comment la Constitution garantit-elle l'égalité homme-femme

?

Le troisième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 garantit l'égalité des droits reconnus aux femmes et aux hommes « *dans tous les domaines* ».

Par ailleurs, selon le second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958, « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ». Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser la portée de ce principe de parité.

### I. Le principe de parité

La consécration du principe de parité, tel qu'il est énoncé au second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, s'est réalisée en deux temps.

- En un premier temps, la révision constitutionnelle du [8 juillet 1999](#) a inscrit ***le principe de parité en matière d'accès aux mandats électoraux et fonctions électives*** dans la Constitution, tout en précisant que les partis et groupements politiques contribuent à la

mise en œuvre de ce principe dans les conditions déterminées par la loi (art. 4, al. 2, de la Constitution). Par cette révision, il s'est alors agi de revenir sur la jurisprudence constitutionnelle qui s'opposait à l'instauration de quota de femmes pour les élections municipales ([décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982](#)).

- Dans le second temps, la révision constitutionnelle du [23 juillet 2008](#) a élargi le champ d'application de ce **principe de parité aux responsabilités professionnelles et sociales** afin de contrer une nouvelle fois la jurisprudence constitutionnelle ([décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006](#)).

## II. La portée du principe

Le Conseil constitutionnel a précisé la portée du principe de parité.

- D'une part, le principe de parité « *n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ». C'est dire « *que sa méconnaissance ne peut donc être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité* » ([décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015](#)).
- D'autre part, le principe de parité permet « *au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales (...). À cette fin, il est loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant. Il lui appartient toutefois d'assurer la conciliation entre cet objectif et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'a pas entendu déroger* » ([décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015](#)).

## Comment la Constitution protège-t-elle la laïcité ?

La laïcité est doublement consacrée par les normes de valeur constitutionnelle.

### I. La consécration de la laïcité par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution

Le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958 prévoit que « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances (...)* ». Trois précisions ont été apportées par le Conseil constitutionnel :

- « *le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit* » ([décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013](#)). Dès lors, il peut être invoqué dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).
- en tant que principe organisationnel de la République, la laïcité implique « *la neutralité de l'État* », ainsi que le principe selon lequel « *la République ne reconnaît (...) ni ne salarie aucun culte* » ([décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013](#)).

- *« le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantit le libre exercice des cultes »* ([décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013](#)).

## II. La consécration de la laïcité par le treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

Le treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoit que *« l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État »*. Le Conseil constitutionnel a précisé que *« le principe de laïcité ne fait pas obstacle à la possibilité pour le législateur de prévoir, sous réserve de fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels, la participation des collectivités publiques au financement du fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association selon la nature et l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement »* ([décision n° 2009-591 DC du 22 octobre 2009](#)).



# La Constitution et le statut du Président de la République

## Quelle place la Constitution fait-elle au Président de la République ?

« *Clé de voûte de notre régime* » (Charles de GAULLE, allocution radiotélévisée du 20 septembre 1962), le Président de la République occupe une place de tout premier rang au sein de la Constitution du 4 octobre 1958. Immédiatement après le titre I de la Constitution ayant pour objet la souveraineté (articles 2 à 4), le titre II de la Constitution lui est consacré (articles 5 à 19).

Le rôle du chef de l'État est défini par l'article 5 de la Constitution : « *Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.*

« *Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* ».

Directement élu par le peuple (I), le Président de la République dispose d'importants pouvoirs (II).

## I. Le Président de la République élu directement par le peuple

Initialement, l'article 6 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoyait que le chef de l'État était élu par un collège électoral. En 1962, le général de Gaulle engage une révision constitutionnelle modifiant cet article 6 afin de prévoir l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Le 28 octobre 1962, le peuple français se prononce en faveur de cette révision constitutionnelle. La légitimité du Président en sort évidemment renforcée. Du reste, à la différence des députés également élus au suffrage universel direct, « *sa circonscription, c'est la France* » (Valéry GISCARD D'ESTAING, allocution du 27 janvier 1978).

La durée du mandat présidentiel est de cinq ans – depuis la [révision constitutionnelle du 2 octobre 2000](#) – et le nombre de mandats consécutifs est limité à deux – depuis la [révision constitutionnelle du 23 juillet 2008](#) –.

Les [règles relatives à cette élection présidentielle](#) sont précisées par l'article 7 de la Constitution et par l'article 3 de la loi – **organique** – n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du **Président de la République au suffrage universel**.

## II. L'importance des pouvoirs du Président de la République

Deux types de pouvoirs présidentiels peuvent être distingués.

- Le chef de l'État dispose de pouvoirs propres. Il s'agit de pouvoirs qu'il exerce seul, c'est-à-dire sans la signature du Premier ministre et des ministres. Ces pouvoirs sont limitativement énumérés par l'article 19 de la Constitution : nommer le Premier ministre (art. 8, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution), soumettre un projet de loi au référendum (art. 11), prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12), exercer les pouvoirs exceptionnels (art. 16), communiquer avec le Parlement (art. 18), saisir le Conseil constitutionnel d'un engagement international (art. 54) ou d'une loi (art. 61) et nommer trois de ses membres ainsi que le Président du Conseil constitutionnel (art. 56).
- Tous les autres pouvoirs du chef de l'État sont des pouvoirs partagés, c'est-à-dire des pouvoirs soumis au contreseing du Premier ministre et, le cas échéant, des ministres responsables, soit ceux qui préparent et appliquent les actes du président (CE, 10 juin 1966, *Pelon*). Il s'agit, par exemple, de la nomination des ministres (art. 8, al. 2) ou de la signature des ordonnances et des décrets délibérés en conseil des ministres (art. 13, al. 1<sup>er</sup>).

Si les pouvoirs propres peuvent être exercés par le Président quelle que soit la conjoncture politique du moment – y compris donc en période de cohabitation –, les pouvoirs partagés supposent un accord entre le chef de l'État et le chef du Gouvernement. En période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, le chef de l'État – qui préside le conseil des ministres (art. 9 de la Constitution) – joue un rôle déterminant dans l'exercice de ces pouvoirs partagés.

### Quel pouvoir donne l'article 16 de la Constitution au Président de la République ?

Parmi les pouvoirs de crise prévus par la Constitution du 4 octobre 1958, les plus connus sont les pouvoirs exceptionnels du Président de la République figurant à l'article 16. La présence de cet article dans la Constitution s'explique par la mémoire constitutionnelle et, en particulier, par le souvenir de la « *crise épouvantable* » de 1940 : « *il n'y avait plus moyen d'obtenir, dans les circonstances où l'on était, un fonctionnement régulier des pouvoirs de la République* » (Charles de GAULLE).

Lorsque le Président de la République décide de recourir à l'article 16 (I), ses pouvoirs sont particulièrement étendus (II). Toutefois, l'application de cet article ne saurait être maintenue indéfiniment : elle doit être une réponse temporaire à des situations de crise précisément identifiées (III). En outre, un double contrôle de ces pouvoirs exceptionnels peut être exercé (IV).

## I. Le recours aux pouvoirs exceptionnels

Le recours à l'article 16 est de la compétence exclusive du chef de l'État puisqu'il l'exerce sans contreseing, c'est-à-dire sans la signature du Premier ministre et des ministres. Il reste qu'un tel recours est exceptionnel en raison des conditions de fond et de forme prévues par cet article 16.

Les conditions de fond posées par l'article 16 de la Constitution sont :

- d'une part, une menace grave et immédiate des institutions de la République, de l'indépendance de la Nation, de l'intégrité de son territoire ou de l'exécution de ses engagements internationaux,
- et, d'autre part, l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels.

Les conditions de forme posées par le même article de la Constitution sont :

- des obligations de consultation : le Président de la République doit consulter officiellement le Premier ministre, les présidents des assemblées (soit le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat) ainsi que le Conseil constitutionnel.
- l'information de la Nation : le Président de la République doit informer la Nation par un message de la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels.

## II. L'étendue des pouvoirs exceptionnels du Président de la République

Le Président de la République prend toutes les mesures exigées par les circonstances, le cas échéant, au mépris du principe de la séparation des pouvoirs. Il peut ainsi prendre des mesures qui relèvent normalement de la compétence du Parlement ou exercer le pouvoir réglementaire sans solliciter le contreseing du Premier ministre et des ministres.

Bien que considérables, les pouvoirs exceptionnels du Président de la République connaissent quelques limites :

- les mesures prises par le Président de la République au titre de l'article 16 de la Constitution doivent avoir pour objet de permettre, dans les moindres délais, aux pouvoirs publics constitutionnels d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel doit être consulté sur chacune de ces mesures. Ces avis ne sont pas publiés.
- le Président de la République ne peut pas dissoudre l'Assemblée nationale.
- le Président ne peut pas interdire au Parlement de se réunir.
- le Président de la République ne peut pas engager ou poursuivre une révision de la Constitution ([décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992](#), *Traité sur l'Union européenne*).

### III. La durée des pouvoirs exceptionnels

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 16 prévoit que le Conseil constitutionnel contrôle la nécessité de maintenir en vigueur les pouvoirs exceptionnels. Deux hypothèses sont à distinguer :

- Le contrôle facultatif en cas de saisine : après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions exigées par la Constitution pour l'application de son article 16 demeurent réunies. Le Conseil se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public.
- Le contrôle de plein droit : au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée, le Conseil procède de plein droit à l'examen des conditions exigées par la Constitution pour l'application de son article 16. Le Conseil se prononce également dans les délais les plus brefs par un avis public.

### IV. Le double contrôle des pouvoirs exceptionnels

À un contrôle juridictionnel s'ajoute un contrôle politique.

D'une part, la décision présidentielle de recourir à l'article 16 de la Constitution constitue un acte de gouvernement, c'est-à-dire un acte que le juge administratif ne contrôle pas (CE, 2 mars 1962, *Rubin de Servens*). Les décisions présidentielles prises en application de l'article 16 de la Constitution peuvent être contrôlées par le juge administratif si elles sont intervenues dans le domaine du règlement figurant à l'article 37 de la Constitution (pour une illustration d'un tel contrôle, voir, par exemple, CE, 23 octobre 1964, *d'Oriano*).

D'autre part, en vertu de l'article 68 de la Constitution, le chef de l'État pourrait être destitué par la Haute Cour en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat.

### Le Président est-il responsable ?

S'agissant de la politique présidentielle, le chef de l'État n'est responsable que devant le peuple, à la différence du Gouvernement qui est responsable politiquement devant l'Assemblée nationale (art. 49 et 50 de la Constitution).

S'agissant de la responsabilité juridique du Président de la République, il faut distinguer deux hypothèses selon que ses actes sont ou non accomplis dans l'exercice du mandat présidentiel.

## I. La responsabilité du fait des actes accomplis dans l'exercice du mandat présidentiel

Le premier alinéa de l'article 67 de la Constitution consacre le principe de l'irresponsabilité du Président de la République pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Deux exceptions sont cependant prévues par le même alinéa :

- la condamnation du chef de l'État par la Cour pénale internationale (art. 53-2 de la Constitution) en cas de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre ou d'agression ;
- la destitution du chef de l'État par le Parlement constitué en Haute Cour en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat (art. 68 de la Constitution).

## II. La responsabilité du fait des actes non accomplis dans l'exercice du mandat présidentiel

En vertu des deuxième et troisième alinéas de l'article 67 de la Constitution, le chef de l'État bénéficie d'une inviolabilité temporaire totale de telle sorte que, durant l'exercice de son mandat, il ne peut être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite (le cas échéant, les délais de prescription ou de forclusion sont suspendus). Cette inviolabilité prend fin un mois après la cessation des fonctions.

## Quel partage des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre ?

Sous la V<sup>e</sup> République, l'exécutif est bicéphale avec, d'un côté, le Président de la République élu directement par le peuple, de l'autre, le Premier ministre nommé par le chef de l'État et responsable devant l'Assemblée nationale. Les articles 5, 15, 20 et 21 de la Constitution règlent principalement, et non sans une certaine plasticité, les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre. En effet, le centre de gravité du pouvoir n'est pas fixé, une fois et pour toujours, par le texte constitutionnel : il est fonction de la conjoncture politique et de la pratique à tel point que le Général de GAULLE définissait la Constitution comme « *un esprit, des institutions, une pratique* » (conférence de presse du 31 janvier 1964). En ce sens, deux illustrations peuvent être mobilisées.

- L'article 5 de la Constitution confère au Président de la République un rôle d'arbitre alors que l'article 20 de la Constitution prévoit que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». Pourtant, sur ce point, la Constitution n'est véritablement appliquée à la lettre qu'en période de cohabitation. C'est dire qu'en période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire – soit la plupart du temps, c'est bien davantage le chef de l'État que le Gouvernement qui détermine la politique de la Nation.

- Si le Président de la République est le chef des armées et préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale (art. 15), le Premier ministre est responsable de la défense nationale (art. 21, al. 1<sup>er</sup>) tandis que le Gouvernement dispose de la force armée (art. 20, al. 2). C'est d'ailleurs le Gouvernement qui informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention (art. 35, al. 2). En pratique, et même en période de cohabitation, le rôle du chef de l'État en matière de défense est toutefois prédominant.

# Le rôle du Gouvernement et du Parlement

## Quelle est la place du Gouvernement ?

Au sein des institutions de la V<sup>e</sup> République, le Gouvernement est un acteur essentiel. Il « *conduit la politique de la nation* » (art. 20, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution), dont il est comptable devant la représentation nationale puisqu'il est responsable politiquement devant l'Assemblée nationale dans les conditions prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution.

Ainsi :

- **le Gouvernement** « *dispose de l'administration et de la force armée* » (art. 20, al. 2, de la Constitution) tandis que le Premier ministre est responsable de la défense nationale (art. 21, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution). C'est dire que la Constitution consacre ainsi le principe de la subordination de l'administration et de la force armée au Gouvernement. Il en résulte, notamment, que « *le Gouvernement décide, sous l'autorité du Président de la République, de l'emploi de la force armée* » ([décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014](#)).
- **le Gouvernement dispose d'importantes prérogatives en matière législative** : initiative législative qui permet au Premier ministre de déposer un projet de loi sur le bureau de l'une ou l'autre des assemblées (art. 39, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution), droit d'amendement du Gouvernement (art. 44, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution), maîtrise d'une partie de l'ordre du jour du Parlement (art. 48 de la Constitution), recours au vote bloqué (art. 44, al. 3, de la Constitution) et à la procédure accélérée (art. 45, al. 2, de la Constitution), possibilité de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur un texte faute d'accord entre les deux assemblées sur un texte identique (art. 45, al. 3, de la Constitution), mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement sur un texte (art. 49, al. 3, de la constitution), autorisation de prendre par ordonnances des mesures qui relèvent normalement du domaine de la loi (art. 38 de la Constitution), etc.
- **le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires (art. 21, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution)** sous réserve des compétences du Président de la République en la matière (art. 13 de la Constitution).
- **le Premier ministre et les ministres responsables** – c'est-à-dire les ministres qui préparent et appliquent les actes du Président (CE, 10 juin 1966, *Pelon*) – **contresignent les actes du Président de la République** autres que ceux énumérés à l'article 19 de la Constitution

## Quelle est la place du Parlement ?

Dans un régime de type parlementaire tel que celui de la V<sup>e</sup> République, le Parlement – composé de l'Assemblée nationale élue au suffrage universel direct et du Sénat élu au suffrage universel indirect (art. 24, al. 2 à 4, de la Constitution) – a deux fonctions essentielles : voter la loi et contrôler le Gouvernement. C'est précisément ce que prévoit le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 aux termes duquel : « *le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement* ». Le même alinéa précise qu'« *il évalue les politiques publiques* ».

Il reste qu'initialement la place du Parlement était restreinte. À la faveur de plusieurs révisions constitutionnelles, celle-ci s'est accrue.

### I. Une place initialement restreinte

Initialement, la Constitution du 4 octobre 1958 enfermait le Parlement « *dans les règles d'un "parlementarisme rationalisé", caractérisé par la quasi-tutelle du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif* » (rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, La documentation française, p. 3). En effet, afin de mettre un terme au régime d'assemblée de la IV<sup>e</sup> République, le constituant avait en 1958 limité le rôle du Parlement, par exemple, en :

- encadrant strictement le régime des sessions parlementaires (deux sessions ordinaires par an dont la durée globale était d'environ cinq mois),
- confiant au Gouvernement la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées et de la procédure législative (recours au vote bloqué, déclaration d'urgence sur un texte, engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte, etc.),
- et en définissant strictement les conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale pouvait renverser le Gouvernement.

### II. Une place aujourd'hui accrue

Plusieurs révisions constitutionnelles ont permis de renforcer le rôle du Parlement :

- la [révision du 4 août 1995](#) crée une session parlementaire ordinaire unique de neuf mois afin de renforcer l'efficacité de l'action parlementaire ;
- la [révision du 22 février 1996](#) étend la compétence du Parlement afin de lui permettre de déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

la [révision du 23 juillet 2008](#) comporte un ensemble de mesures favorables au Parlement. Par exemple, l'ordre du jour des assemblées est désormais fixé par les assemblées et le Gouvernement dans les conditions prévues à l'article 48 de la Constitution, le recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution – qui permet au Gouvernement de faire adopter une loi sans vote en engageant sa responsabilité sur ce texte – est limité, et le rôle des



commissions permanentes est revalorisé tant en ce qui concerne la procédure législative qu'en ce qui concerne le contrôle du Gouvernement.

## Assemblée nationale et Sénat, quelle différence ?

Le Parlement est bicaméral puisqu'il est composé de deux chambres : l'Assemblée nationale élue au suffrage universel direct, et le Sénat élu au suffrage universel indirect (art. 24, al. 2 à 4, de la Constitution). Ces deux assemblées sont chargées de voter la loi, de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques (art. 24, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution). Elles assurent également la représentation des Français établis hors de France (art. 24, al. 5, de la Constitution). Ces similitudes ne doivent pas masquer les différences, car si l'Assemblée nationale a parfois davantage de pouvoirs, le Sénat se voit conférer par la Constitution un rôle spécifique.

### I. Un bicamérisme inégalitaire

Le bicamérisme français est davantage favorable à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

- Dans le cadre de la procédure d'élaboration des lois, il faut noter en particulier que, si au cours de l'examen successif du projet ou de la proposition de loi par les deux assemblées – il s'agit de la navette parlementaire, les députés et les sénateurs ne parviennent pas à l'adoption d'un texte identique, le Gouvernement peut donner le « *dernier mot* » à l'Assemblée nationale dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution. Toutefois, ce privilège conféré aux députés du fait de leur élection au suffrage universel direct ne s'applique pas aux lois organiques relatives au Sénat (art. 46, al. 4, de la Constitution) ou au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (art. 88-3 de la Constitution), ainsi qu'aux lois constitutionnelles (art. 89 de la Constitution).
- Dans le cadre du contrôle du Gouvernement, seule l'Assemblée nationale peut renverser le Gouvernement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

### II. Le rôle spécifique du Sénat

Le Sénat assure :

- la représentation des collectivités territoriales de la République (art. 24, al. 4, de la Constitution). C'est pourquoi les 348 sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par un collège électoral de grands électeurs représentant les « *différentes catégories de collectivités territoriales et (...) la diversité des communes* » (art. L. 280 du code électoral). Ce collège est composé des députés et sénateurs, des conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département et des conseillers de l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'assemblée de Guyane et des conseillers à l'assemblée de Martinique, des conseillers départementaux, ainsi que des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués.

- la continuité de l'État puisqu'il ne peut pas être dissous à la différence de l'Assemblée nationale (art. 12 de la Constitution). Aussi, en cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel, les fonctions du Président de la République sont-elles provisoirement exercées par le président du Sénat (art. 7, al. 4, de la Constitution).

## Quel est le statut pénal d'un membre du Gouvernement ?

S'agissant de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, il faut distinguer deux hypothèses selon que leurs actes sont ou non accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

### I. La responsabilité pénale des membres du Gouvernement pour les actes accomplis en dehors de leurs fonctions

Cette hypothèse n'est pas appréhendée par la Constitution. Conformément au droit commun, les membres du Gouvernement sont responsables pénalement devant les juridictions répressives ordinaires pour les actes accomplis en dehors de leurs fonctions.

### II. La responsabilité pénale des membres du Gouvernement pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions

Cette hypothèse est spécialement prévue par la Constitution et, en particulier, par son titre X intitulé « *De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement* » (art. 68-1 à 68-3 de la Constitution).

- **La compétence de la Cour de justice de la République**

Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables devant la Cour de justice de la République (CJR) pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou de délits au moment où ils ont été commis (art. 68-1, al. 1 et 2, de la Constitution). La CJR « *est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi* » (art. 68-1, al. 3, de la Constitution). C'est dire, en particulier, que la Cour ne peut prononcer d'autres peines que celles prévues par le droit commun.

- **La composition de la Cour de justice de la République**

La CJR comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la CJR (art. 68-2, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution).

- **La saisine de la Cour de justice de la République**

Deux cas doivent être distingués :

- soit une personne se prétendant lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions porte plainte. Une commission des requêtes ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la CJR (art. 68-2, al. 2 et 3, de la Constitution) ;

- soit le procureur général près la Cour de cassation saisit d'office la CJR. Toutefois, cette saisine n'est possible qu'après que le procureur a recueilli l'avis conforme de la commission des requêtes (art. 68-2, al. 4).

Cette commission des requêtes se compose de trois magistrats du siège hors hiérarchie à la Cour de cassation, de deux conseillers d'État et de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes désignés pour cinq ans (art. 12 de la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République). Cette composition assure donc l'indépendance des membres de cette commission « *par le choix des institutions dont ils sont issus et les modalités de leur désignation* » ([décision n° 93-327 DC du 19 novembre 1993](#)).

## Quel est le statut pénal d'un parlementaire ?

Le statut pénal des députés et sénateurs se caractérise par l'existence de deux immunités consacrées par l'article 26 de la Constitution : l'irresponsabilité et l'inviolabilité. Ainsi, les parlementaires bénéficient « *d'un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice, non dans leur propre intérêt, mais dans celui de l'institution au sein de laquelle ils représentent le peuple souverain* » (rapport n° 2138 fait par Pierre MAZEAUD sur le projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 1995).

### I. L'irresponsabilité

L'irresponsabilité est prévue par le premier alinéa de l'article 26 de la Constitution selon lequel « *aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ». Cette immunité :

- concerne tous – mais seulement – les actes accomplis dans le cadre du mandat des députés et sénateurs,
- ne peut pas être levée,
- et s'applique au-delà de la durée du mandat.

### II. L'inviolabilité

L'inviolabilité est prévue par le deuxième alinéa de l'article 26 de la Constitution, selon lequel « *aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive* ». Concrètement, la levée de l'immunité – lorsqu'elle est nécessaire, c'est-à-dire en l'absence de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive – prend la forme d'une demande d'autorisation du procureur général près la cour d'appel compétente et transmise par le Garde des Sceaux, ministre de la



Justice, au président de l'assemblée intéressée (art. 9 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires). Cette inviolabilité ne concerne pas l'engagement des poursuites, de sorte que les députés et sénateurs peuvent être visés par un réquisitoire introductif d'instance du parquet.

En contrepartie de cette possibilité de lever l'immunité du parlementaire, le troisième alinéa du même article 26 de la Consitution prévoit que « *la détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert* ».