



# La Constitution en questions

*Mis à jour le 10 janvier 2019*

<b>L'Histoire de la Constitution de la Ve République.....</b>	<b>3</b>
La Constitution de la Ve République : comment est-elle née ?.....	3
Que change le régime de la Vème République institué par la Constitution du 4 octobre 1958 par rapport aux régimes précédents ? .....	3
Le texte a-t-il changé depuis 1958 ? .....	5
<b>Les modifications de la Constitution .....</b>	<b>6</b>
Peut-on modifier la Constitution ?.....	6
Quand la Constitution a-t-elle été modifiée ? .....	8
<b>La Constitution et la vie quotidienne des Français.....</b>	<b>12</b>
Quels sont les symboles de l'État prévus par la Constitution ? .....	12
En quoi la Constitution est-elle présente dans la vie quotidienne ? .....	12
Comment la Constitution garantit-elle l'indépendance de la justice ? .....	13
Comment la Constitution garantit-elle les droits ? .....	14
Comment la Constitution garantit-elle l'égalité homme-femme ? .....	15
Comment la Constitution protège-t-elle la laïcité ? .....	16
<b>La Constitution et le statut du Président de la République .....</b>	<b>18</b>
Quelle place la Constitution fait-elle au Président de la République ?.....	18
Quel pouvoir donne l'article 16 de la Constitution au Président de la République ?.....	19
Le Président est-il responsable ?.....	21
Quel partage des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre ? .....	22
<b>Le rôle du Gouvernement et du Parlement.....</b>	<b>24</b>
Quelle est la place du Gouvernement ? .....	24
Quelle est la place du Parlement ? .....	25
Assemblée nationale et Sénat, quelle différence ?.....	26
Quel est le statut pénal d'un membre du Gouvernement ?.....	27
Quel est le statut pénal d'un parlementaire ? .....	28
<b>En résumé.....</b>	<b>30</b>
Le Préambule de la Constitution de 1946 .....	30
La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 .....	31
La Charte de l'environnement .....	32
Qu'est-ce que la Constitution ? À quoi sert-elle ?.....	33



Le contenu de la Constitution du 4 octobre 1958 .....	34
Pourquoi tant de Constitutions successives en France ?.....	35
Pourquoi changer de Constitution ?.....	36
Comment changer de Constitution ?.....	36
Qui garantit le respect de la Constitution ?.....	37
<b>Les grands principes.....</b>	<b>38</b>
Les droits et libertés .....	38
La liberté de conscience.....	39
L'indépendance de l'autorité judiciaire .....	40
La protection de l'environnement.....	41
La construction européenne .....	43
L'interdiction de la peine de mort .....	44
La conception de l'individu .....	45
La démocratie .....	47
La dignité de la personne humaine .....	48
La séparation des pouvoirs .....	49
La souveraineté nationale .....	51
L'égalité.....	53
<b>La Constitution et les élections.....</b>	<b>55</b>
La Constitution organise-t-elle les élections ?.....	55
La Constitution est-elle garante de la tenue d'élections ? .....	56
La Constitution est-elle garante de la régularité des élections ?.....	57
<b>La Constitution et la France.....</b>	<b>58</b>
Le rôle de l'État .....	58
Le rôle des collectivités territoriales de droit commun .....	59
La décentralisation.....	60
L'outre-mer.....	61

# 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 1<sup>er</sup> de la Constitution afin de reconnaître l'organisation décentralisée de la République.
18. La [révision du 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 Constitution 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* ».

# En résumé

## Le Préambule de la Constitution de 1946

### I. La valeur constitutionnelle du Préambule

Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 est une norme de référence du contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil constitutionnel (décision n° [71-44 DC du 16 juillet 1971](#)). C'est dire que les droits et libertés qu'il consacre ont valeur constitutionnelle.

### II. La consistance du Préambule

Tout d'abord, le Préambule s'ouvre par un premier alinéa qui souligne qu'« *au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés* ». Le Conseil constitutionnel a pu en déduire que « *la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle* » (voir, not., les décisions n°s [94-343/344 DC du 27 juillet 1994](#) et [2017-632 QPC du 2 juin 2017](#)).

Ensuite, le Préambule réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la [Déclaration du 26 août 1789](#). Il s'inscrit ainsi dans le prolongement de la première [Constitution française de 1791](#) qui a été la seule Constitution à être précédée de cette Déclaration.

Enfin, le Préambule consacre deux catégories juridiques particulières de droits et libertés :

- d'une part, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR). Ces PFRLR ne sont pas énoncés par le Préambule de la Constitution de 1946. Au gré de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a identifié une dizaine de PFRLR. Tel est le cas, par exemple, de la liberté d'association (décision n° [71-44 DC](#) précitée), 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](#)).
- d'autre part, le Préambule proclame, comme particulièrement nécessaires à notre temps, des principes politiques, économiques et sociaux qui sont limitativement énumérés, soit le droit d'obtenir un emploi, la liberté syndicale, le droit de grève, le droit de mener une vie familiale normale ou le droit à la protection de la santé. Certains de ces droits, à l'instar du droit à la protection de la santé, sont qualifiés par la doctrine de « *droits-créances* », car, à la différence des « *droits-libertés* », ils appellent une « *intervention de l'État pour mettre en œuvre un objectif social autonome* » ([Laurence GAY](#)).

# La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

## I. L'écriture de la Déclaration

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) a été rédigée et adoptée le 26 août 1789 par l'Assemblée nationale constituante dans l'immédiateté de la Révolution française. Elle doit donc se lire comme « *le but et le programme de la Révolution* » (Giorgio DEL VECCHIO). Par exemple, la présomption d'innocence, consacrée par l'article 9 de la Déclaration, constitue une condamnation des lettres de cachet.

L'une des questions les plus débattues au cours des travaux de cette Assemblée nationale constituante a été celle de la place de la Déclaration. Devait-elle figurer dans la future [Constitution de 1791](#) ou devait-elle précéder cette Constitution ? Le choix a été de placer cette Déclaration à la tête de la Constitution de 1791. Par la suite, le [Constitution de 1852](#), le [sénatus-consulte du 21 mai 1870](#) et, de façon bien plus solennelle, le [Préambule de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République](#), ont réaffirmé expressément les droits et libertés consacrés par la Déclaration de 1789.

Actuellement, le [Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958](#) renvoie à la Déclaration de 1789 puisqu'aux termes de son premier alinéa, « *le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789* ».

## II. La consistance de la Déclaration

La Déclaration de 1789 contient un paragraphe introductif et 17 articles. Sont ainsi :

- ***reconnus explicitement des droits et libertés individuels***, parfois qualifiés par la doctrine de « *droits-libertés* » en ce sens qu'à la différence des « *droits-créances* », leur effectivité ne dépend pas d'une action positive de l'État. Il s'agit, par exemple, de la liberté d'opinion, notamment, religieuse (art. 10), de la liberté de communication des pensées et des opinions (art. 11), ou encore du droit de propriété (art. 2 et 17). Dans l'exercice de son office juridictionnel, le Conseil constitutionnel a pu également déduire des articles de la Déclaration 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](#)).
- ***consacrés des principes d'organisation politique***. Il s'agit, en particulier, des principes de la souveraineté nationale (art. 3), du consentement à l'impôt (art. 14) et de la séparation des pouvoirs (art. 16).

### III. La valeur constitutionnelle de la Déclaration

La Déclaration de 1789 est une norme de référence du contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil constitutionnel (décisions n<sup>os</sup> [71-44 DC du 16 juillet 1971](#) et [73-51 DC du 27 décembre 1973](#)). C'est dire que les droits et principes définis en 1789 ont « *pleine valeur constitutionnelle* » (décision [n° 81-132 DC du 16 janvier 1982](#)).

### IV. La portée de la Déclaration

Par sa dimension universelle, la Déclaration de 1789 a pu constituer une source d'inspiration pour la rédaction d'autres instruments de protection des droits fondamentaux, à l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies.

## La Charte de l'environnement

### I. La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement

La [Charte de l'environnement de 2004](#) a valeur constitutionnelle puisqu'elle a été intégrée au « [bloc de constitutionnalité](#) » à la faveur de la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 (voir, les décisions n<sup>os</sup> [2008-564 DC du 19 juin 2008](#) et [2014-394 QPC du 7 mai 2014](#)). En ce sens, le premier alinéa du Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 est ainsi rédigé : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ». Il s'est agi d'« *inscrire une écologie humaniste au cœur de notre pacte républicain, par l'adoption [de cette] Charte (...) adossée à la Constitution* » (projet de loi constitutionnelle n° 992 relatif à la Charte de l'environnement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2003).

### II. Les droits et libertés définis dans la Charte de l'environnement

La Charte est constituée de dix articles précédés de sept alinéas qui disposent :  
« *Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;*  
« *Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;*  
« *Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;*  
« *Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;*



« *Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;*

« *Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;*

« *Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».

Dans une rédaction proche de celle proposée par la commission Coppens, ces alinéas traduisent ainsi « *un consensus des autorités scientifiques et des autres représentants de la société civile autour de trois idées-forces : l'interdépendance de l'homme et de la nature ; la prise de conscience des atteintes portées par certaines activités humaines à l'environnement et de leurs conséquences sur l'avenir de nos sociétés ; la nécessité, enfin, de promouvoir le développement durable* » (rapport n° 352 fait par M. Patrice GÉLARD au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, enregistré à la présidence du Sénat le 16 juin 2004).

Si ces alinéas ont une valeur constitutionnelle, aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit (décision n° [2014-394 QPC](#) précitée). Par conséquent, ils ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dont l'unique objet est de sanctionner la méconnaissance des droits et libertés garantis par la Constitution.

De même, les dix articles de cette Charte n'instituent pas tous un droit ou une liberté que la Constitution garantit. Par exemple, le Conseil a pu préciser qu'aucun droit ou liberté n'est institué par l'article 6 de la Charte de l'environnement aux termes duquel « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* » (décision n° [2012-283 QPC du 23 novembre 2012](#)).

## Qu'est-ce que la Constitution ? À quoi sert-elle ?

### I. La Constitution

À la différence des Constitutions de nos voisins européens, la Constitution française désigne non pas un seul texte – la Constitution du 4 octobre 1958 –, mais un ensemble de textes qualifié par la doctrine de « *bloc de constitutionnalité* ». Il s'agit :

- des dispositions articulées de la [Constitution du 4 octobre 1958](#), c'est-à-dire des articles 1<sup>er</sup> à 89 ;
- du [Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958](#),
- ainsi que des textes auxquels renvoie le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, à savoir 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](#).

Les normes de ce « *bloc de constitutionnalité* » ont toutes une même valeur juridique, soit une valeur constitutionnelle (décision n° [71-44 DC du 16 juillet 1971](#)). Elles se situent donc « *au sommet de l'ordre juridique interne* » (décision n° [2017-749 DC du 31 juillet 2017](#)). Dès lors, il n'y a pas de hiérarchie entre ces normes de valeur constitutionnelle (décision n° [81-132 DC du 16 janvier 1982](#)). Les conflits réels entre les normes constitutionnelles sont résolus sur le terrain de la conciliation, « *le Conseil constitutionnel recherch(ant) une sorte d'amiable composition entre les droits ou les principes dont il a la garde* » (Georges VEDEL).

Par ailleurs, la Constitution 4 octobre 1958 a prévu une [procédure spécifique](#) pour la révision des dispositions constitutionnelles qui est bien plus exigeante que celle applicable pour la modification des lois ordinaires.

## II. L'utilité de la Constitution

La Constitution n'a pas pour unique objet de déterminer la forme de l'État, d'organiser les institutions et de déterminer les règles de production des normes. La Constitution est un acte fondateur par lequel une société se constitue une identité et décide de l'ordre sociétal voulu. En particulier, elle consacre des droits et libertés fondamentaux et définit les modalités de leur protection. En définitive, la Constitution se présente comme un acte de limitation des pouvoirs ainsi que l'exprime l'article 16 de la Déclaration de 1789 qui prévoit que « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

## Le contenu de la Constitution du 4 octobre 1958

La Constitution du 4 octobre 1958 comporte un préambule et 108 articles organisés en seize titres.

### I. Le Préambule, siège des droits et libertés constitutionnellement garantis

En vertu du premier alinéa du [Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958](#), le peuple français proclame « *son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ». Adoptés à des époques différentes, tous ces textes auxquels renvoie le Préambule de la Constitution de 1958 ont une même valeur constitutionnelle (décision n° [71-44 DC du 16 juillet 1971](#)). Ces textes constituent le siège des droits et libertés constitutionnellement garantis, car, à la différence des Constitutions modernes étrangères, la Constitution du 4 octobre 1958 ne contient aucun « *catalogue* » de droits et libertés. Tout au plus, quelques articles de la Constitution de 1958 garantissent tel ou tel droit ou liberté. Par exemple, l'article 66 confie la protection de la liberté individuelle à l'autorité judiciaire.

## II. Les dispositions articulées de la Constitution du 4 octobre 1958

La Constitution détermine notamment :

- **la forme de l'État.** En particulier, selon l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée* » ;
- **les caractéristiques du régime politique.** La V<sup>ème</sup> République est qualifiée de « *régime semi-présidentiel* » puisqu'elle emprunte des caractéristiques des régimes présidentiel et parlementaire. En ce sens, si le Président de la République est élu au suffrage universel direct (art. 6, al. 1<sup>er</sup>), préside le conseil des ministres (art. 9) et dispose de [prérogatives importantes](#), le Gouvernement est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 (art. 20, alinéa 3).
- **les règles relatives à la production des normes et à leur place dans la hiérarchie des normes.** Par exemple, l'article 46 de la Constitution définit la procédure d'adoption et de modification des lois organiques tandis que l'article 55 de la Constitution pose le principe de la supériorité – sous certaines conditions – des traités et accords internationaux sur les lois.
- **les modalités de la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis.** En consacrant la possibilité d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, la Constitution du 4 octobre 1958 marque une rupture dans l'histoire constitutionnelle française. Si, jusqu'en 1958, la loi votée exprimait la volonté générale, désormais la loi votée « *n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* » (décision n° [85-197 DC du 23 août 1985](#)). Le titre VII de la Constitution est entièrement consacré au Conseil constitutionnel. Par ailleurs, d'autres dispositions constitutionnelles participent à la protection des droits et libertés. Tel est le cas, par exemple, de l'article 71-1 de la Constitution de 1958 qui assigne au Défenseur des droits – autorité administrative dont l'indépendance trouve son fondement dans la Constitution (décision n° [2011-626 DC du 29 mars 2011](#)) – la mission ambitieuse de veiller « *au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences* ».

## Pourquoi tant de Constitutions successives en France ?

À la différence des États-Unis qui n'ont connu qu'une seule Constitution fédérale depuis le 17 septembre 1787, la France fait figure de « *musée des Constitutions* » (Georges VEDEL) puisque, depuis 1791, une [quinzaine de Constitutions](#) se sont succédé.

Deux lectures de cette instabilité constitutionnelle sont classiquement proposées :

- d'une part, une lecture cyclique de l'histoire constitutionnelle – approche initiée par le Doyen Maurice HAURIUO dans son *Précis de droit constitutionnel* de 1929. La succession des Constitutions s'explique par le fait que la France « *n'a pas pu, du premier coup, trouver l'équilibre véritable des forces nouvelles* » que la Révolution de 1789 a déchaînées (Maurice HAURIUO). À des phases de domination du législatif ont succédé des phases de prépondérance de l'exécutif qui se sont terminées par des périodes d'« *équilibre entre les excès antagonistes des deux premières phases* » (Marc GUILLAUME).
- d'autre part, une lecture davantage linéaire de l'histoire constitutionnelle fondée sur l'idée de progrès – approche retenue par le Doyen Georges VEDEL dans son *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* de 1949. Selon le Doyen VEDEL, « *chaque poussée de démocratie, même assortie d'un échec final, a laissé, incorporé à l'expérience et à la psychologie politiques françaises, un certain acquis irréversible, comme si la démocratie avait progressé en France par des vagues dont chacune se retire après avoir déferlé, mais dont chacune aussi part de plus haut que la précédente* ». Se trouve ainsi exprimée l'idée selon laquelle « *le constituant intervient toujours dans le sens du "progrès". L'écriture constitutionnelle se veut procéder d'une dynamique. Elle suppose, pour ainsi dire, qu'il y a bien un sens de l'histoire. L'acte constituant répond toujours à la volonté d'établir un nouveau standard, forcément plus élevé que le précédent. On comprend par là pourquoi la succession historique des textes relatifs aux droits constitutionnels s'est toujours opérée depuis 1789 par stratification et non par remplacement. (...) Dans la tradition constitutionnelle française, il existe donc un axe du progrès dont le mouvement ne peut s'accommoder d'autre chose que de l'addition de droits nouveaux* » (*Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, rapport du comité présidé par Simone VEIL, La documentation française, 2008, p. 32).

## Pourquoi changer de Constitution ?

« *Une constitution est vivante : elle reproduit le cycle biologique. Elle naît, se développe et meurt* » (Jean et Jean-Éric GICQUEL). Les raisons du changement sont nombreuses. Par exemple, il peut s'agir de rechercher « *une plus grande égalité, (...) une meilleure justice et (...) plus de libertés* » (Marc GUILLAUME). C'est le cas, en particulier, des Constitutions de [1793](#), de [1848](#) et de [1946](#) qui, en écho à d'importantes revendications sociales, sont toutes précédées de « *solemnelles déclarations des droits qui entendent marquer un progrès par rapport à la situation antérieure* » (*ibid.*). Par exemple encore, comme en 1958, il peut s'agir de répondre à une crise institutionnelle – le régime d'assemblée des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques – et à une crise conjoncturelle, soit la guerre d'Algérie ([La Constitution de la Ve République : comment est-elle née ?](#)).

## Comment changer de Constitution ?

Changer de Constitution, c'est en rédiger une nouvelle. En ce sens, le pouvoir de rédiger une Constitution, soit le pouvoir constituant originaire, est en principe un pouvoir insubordonné,

c'est-à-dire un « *pouvoir initial, autonome et inconditionné* » (Georges BURDEAU). Toutefois, certaines contraintes peuvent parfois peser sur l'écriture de la Constitution. Par exemple, la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 a confié au Gouvernement du Général de GAULLE le pouvoir de rédiger une nouvelle Constitution tout en précisant les conditions de fond et de procédure à respecter.

L'exercice du pouvoir constituant originaire est plus ou moins démocratique selon le degré de participation du peuple et de ses représentants à l'adoption de la Constitution. Par exemple, la [Charte constitutionnelle du 4 juin 1814](#) a été octroyée à ses sujets par Louis XVIII, tandis que la [Constitution du 27 octobre 1946](#) a été rédigée par une assemblée constituante élue par le peuple avant d'être approuvée par ce dernier par voie référendaire. Par ailleurs, bien que rédigée par l'exécutif, la [Constitution du 4 octobre 1958](#) a été approuvée par le peuple à l'occasion du référendum du 28 septembre 1958 (voir, [La Constitution de la <sup>ve</sup> République : comment est-elle née ?](#)).

## Qui garantit le respect de la Constitution ?

Il existe deux types de gardiens de la Constitution :

- **des gardiens juridictionnels.** Tel est le cas du Conseil constitutionnel lorsqu'il contrôle notamment la constitutionnalité des lois (art. 61, al. 2, et 61-1 de la Constitution) et des engagements internationaux (art. 54 de la Constitution). Tel est également le cas des juges administratifs (par exemple, en l'absence d'« écran-législatif », le Conseil d'État contrôle la constitutionnalité d'un acte réglementaire : CE, Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931) et judiciaires (par exemple, en vertu de l'article 111-5 du code pénal, le juge judiciaire statuant au pénal est compétent pour apprécier la constitutionnalité des actes administratifs).
- **des gardiens non-juridictionnels.** En effet, certaines institutions politiques à l'instar du chef de l'État (qui « *veille au respect de la Constitution* » en vertu de l'art. 5, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution du 4 octobre 1958) ou autorités administratives indépendantes comme le Défenseur des droits – « *dont l'indépendance trouve son fondement dans la Constitution* » (décision n° [2011-626 DC du 29 mars 2011](#)) – participent au respect de la Constitution.

# Les grands principes

## Les droits et libertés

S'intéresser aux droits et libertés garantis par la Constitution, c'est d'abord situer ces droits et libertés au sein du « *bloc de constitutionnalité* », c'est-à-dire au sein des normes de valeur constitutionnelle. C'est ensuite envisager les modalités de leur protection.

### I. Les sources des droits et libertés garantis par la Constitution

En elle-même, **la Constitution du 4 octobre 1958 ne consacre explicitement que très peu de droits et libertés**. Par exemple, on peut citer :

- le principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion (art. 1<sup>er</sup> de la Constitution) ;
- le principe de laïcité, qui impose notamment le respect de toutes les croyances (art. 1<sup>er</sup> de la Constitution) ;
- le principe à valeur constitutionnelle de fraternité, qui implique notamment la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national (art. 2, al. 4, et 72-3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution) ;
- la liberté individuelle, qui interdit les détentions arbitraires (art. 66 de la Constitution),
- la libre administration des collectivités territoriales (art. 72, al. 3, de la Constitution).

**Les droits et libertés sont essentiellement consacrés par les textes auxquels renvoie le Préambule de la Constitution de 1958**, c'est-à-dire la [Déclaration des droits de l'homme et du citoyen](#) (DDHC) du 26 août 1789, le [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#) et la [Charte de l'environnement](#) de 2004 (cf. [Comment la Constitution garantit-elle les droits ?](#)). Tous ces droits et libertés ont « *pleine valeur constitutionnelle* » (décision [n° 81-132 DC du 16 janvier 1982](#)).

### II. La protection des droits et libertés

**Les droits et libertés garantis par la Constitution bénéficient d'une double protection, soit :**

- **une protection de type non-juridictionnel**. Par exemple, « *toute personne lésée* » (art. 71-1, al. 2, de la Constitution) peut saisir le Défenseur des droits, « *autorité administrative dont l'indépendance trouve son fondement dans la Constitution* » (décision n° [2011-626 DC du 29 mars 2011](#)), qui a pour mission de veiller « *au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences* » (art. 71-1, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution).
- **et une protection de type juridictionnel**. En particulier, le Conseil constitutionnel fait figure de gardien des droits et libertés. Pourtant, initialement, le Conseil avait été conçu comme un « *organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics* » (décision n° [62-20](#)

[DC du 6 novembre 1962](#)) chargé principalement de contrôler le respect par le législateur du domaine de la loi. Trois moments majeurs ont permis cette évolution favorable à la protection des droits et libertés. D'abord, dans sa décision [Liberté d'association du 16 juillet 1971](#), le Conseil constitutionnel décide de contrôler la loi, non plus seulement au regard des règles de procédure prévues par la Constitution de 1958, mais également au regard des droits et libertés consacrés par les textes auxquels renvoie le Préambule de la Constitution de 1958. Ensuite, en ouvrant à la minorité parlementaire (soit, soixante députés ou soixante sénateurs) la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel d'une loi votée, mais non encore promulguée, la [révision constitutionnelle du 29 octobre 1974](#) a permis le développement du contentieux constitutionnel à tel point que, pour certains, le « *Conseil constitutionnel est né une seconde fois en 1974* » (Pierre MAZEAUD). Enfin, [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, lorsqu'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).

## La liberté de conscience

Initialement conçue comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République (décision n° [77-87 DC du 23 novembre 1977](#)), **la liberté de conscience est désormais rattachée à l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789** (voir, en particulier, les décisions n°s [2013-353 QPC du 18 octobre 2013](#) et [2017-695 QPC du 29 mars 2018](#)). Du reste, cette substitution du fondement constitutionnel de la liberté de conscience est sans conséquence sur la valeur constitutionnelle et la portée de cette liberté.

Dans la jurisprudence constitutionnelle, **la liberté de conscience revêt une double dimension** :

- **une dimension religieuse** lorsqu'elle est associée au principe de laïcité, qui impose notamment que la République garantisse le libre exercice des cultes (décision n° [2012-297 QPC du 21 février 2013](#)). Par exemple, dans sa décision n° [2017-695 QPC du 29 mars 2018](#), le Conseil a eu l'occasion de contrôler la constitutionnalité de la disposition de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) qui permet au préfet, aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, de fermer provisoirement des lieux de culte sous certaines conditions. En l'espèce, le Conseil a considéré que le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté de conscience et le libre exercice des cultes.
- **une dimension « laïque »**. Par exemple, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en prévoyant que le chef de service d'un établissement public de santé conserve le droit de ne pas pratiquer lui-même une interruption volontaire de grossesse (IGV), le législateur a sauvegardé « *sa liberté, laquelle relève de sa conscience personnelle* » (décision

n° [2001-446 DC du 27 juin 2001](#)). En revanche, en ne permettant pas aux officiers de l'état civil de se soustraire à l'accomplissement des attributions qui leur sont confiées par la loi pour la célébration de mariages de couples de personnes de même sexe, le législateur n'a pas porté atteinte à la liberté de conscience (décision n° [2013-353 QPC précitée](#)). En effet, « *l'acte accompli est un acte juridique qui n'implique pas la conscience de son auteur dans des conditions comparables à l'acte de diagnostic ou thérapeutique du médecin* » (commentaire [en ligne](#)).

## L'indépendance de l'autorité judiciaire

Être indépendant, c'est n'avoir « *rien à craindre ni à désirer de personne* » (Thierry RENOUX). La Constitution ne reconnaît explicitement que l'indépendance de l'autorité judiciaire. La jurisprudence constitutionnelle a permis d'étendre ce principe d'indépendance à toutes les juridictions.

### I. La consécration de l'indépendance de l'autorité judiciaire par la Constitution de 1958

En écho au quatrième principe formulé par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 en vertu duquel « *l'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles* », **le premier alinéa de l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire** ». Cet article « *peut être regardé comme une application particulière du principe formulé à l'article 5* » (Xavier PRÉTOT et Olivier STECK) de la Constitution selon lequel le chef de l'État « *veille au respect de la Constitution* » et « *assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État* ». Toutefois, cette formulation selon laquelle c'est le Président de la République, chef du pouvoir exécutif, qui assure l'indépendance de l'autorité judiciaire a été critiquée par la doctrine, car, comme l'indiquait le professeur Guy CARCASSONNE, « *autant proclamer que le loup est garant de la sécurité de la bergerie* ».

**L'indépendance reconnue à l'autorité judiciaire concerne « à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet »** (décision n° [93-326 DC du 11 août 1993](#)). Toutefois, « *l'indépendance des magistrats du parquet, dont découle le libre exercice de leur action devant les juridictions, (...) doit être conciliée avec les prérogatives du Gouvernement et (...) n'est pas assurée par les mêmes garanties que celles applicables aux magistrats du siège* » (décision n° [2017-680 QPC du 8 décembre 2017](#)). En particulier :

- seuls « *les magistrats du siège sont inamovibles* » (art. 64, al. 4, de la Constitution), c'est-à-dire qu'ils ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement (art. 4, al. 2, de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature). Quelques exceptions sont prévues (par exemple, en cas de déplacement d'office prononcé au titre d'une sanction disciplinaire : *ibid.*, art. 45, 2°).



- à la différence des magistrats du siège, les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice (*ibid.*, art. 5).

Ainsi, en l'état actuel du droit, « *l'indépendance reconnue au plan constitutionnel à l'autorité judiciaire comprend en réalité deux niveaux : au niveau inférieur, l'indépendance "relative" dont bénéficient les magistrats du parquet, et au niveau supérieur, l'indépendance "pleine et entière" dont jouissent les magistrats du siège* » (Marc-Antoine GRANGER).

## II. La consécration prétorienne de l'indépendance des juridictions

Selon le Conseil constitutionnel :

- **l'indépendance de la juridiction administrative est garantie par la catégorie juridique spécifique des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République** (décision n° [80-119 DC du 22 juillet 1980](#)).
- **l'indépendance du Conseil constitutionnel est garantie par les dispositions du titre VII de la Constitution** (décision n° [2008-566 DC du 9 juillet 2008](#)).

Par ailleurs, le Conseil considère que le principe d'indépendance est « *indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires* » (décision n° [92-305 DC du 21 février 1992](#)) ou plus largement « *juridictionnelles* » (décision n° [2002-461 DC du 29 août 2002](#)). C'est ainsi que le **Conseil a fait relever le principe d'indépendance des juges non professionnels de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789** (décisions n°s [2003-466 DC du 20 février 2003](#) et [2006-545 DC du 28 décembre 2006](#)).

Au total, est ainsi garanti sur le plan constitutionnel le caractère spécifique des fonctions des juridictions, « *sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative* » (décision n° [2007-551 DC du 1<sup>er</sup> mars 2007](#)).

## La protection de l'environnement

Tout en étendant la compétence du législateur pour déterminer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement (*cf.* l'article 34 de la [Constitution](#)), la [révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005](#) a donné valeur constitutionnelle à la [Charte de l'environnement](#). Ont ainsi été consacrés des droits nouveaux distincts de ceux prévus par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946. Il reste que toutes les dispositions de cette Charte n'ont pas la même portée normative.

### I. La constitutionnalisation de la Charte de l'environnement

Jusqu'en 2005, la protection de l'environnement ne figurait pas parmi les dispositions du « *bloc de constitutionnalité* », soit parmi les normes de valeur constitutionnelle. Cette situation tranchait avec celle d'autres Constitutions étrangères. Par exemple, le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 prévoit que « *tous ont le droit de jouir d'un environnement approprié pour développer leur personnalité et le devoir de le*

*conserver* ». Pourtant, la question de la constitutionnalisation de la protection environnementale s'était depuis longtemps posée au détour :

- d'initiatives parlementaires restées vaines pour des raisons d'ordre politique. C'est le cas notamment de propositions de loi enregistrées à l'Assemblée nationale dès la fin de l'année 1975 (cf. le rapport n° 1595 fait par Mme Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2004) ;
- d'une saisine du Conseil constitutionnel. En 1990, le Conseil constitutionnel a été saisi de dispositions législatives relatives aux constructions nouvelles situées à proximité de plans d'eau dans les zones de montagne. Le président du Conseil constitutionnel, M. Robert BADINTER, s'interrogeait en ces termes : « *je me demande si cette décision ne constituerait pas l'occasion d'émettre des considérations sur le droit de l'environnement* » ([délibération du 25 juillet 1990](#)). Finalement, dans sa décision n° [90-277 DC du 25 juillet 1990](#), le Conseil ne s'est pas prononcé sur le fond. Il a censuré les dispositions litigieuses pour des motifs tenant à l'irrégularité de la procédure législative « *sans qu'il y ait lieu en l'état de s'interroger sur la conformité à la Constitution du contenu des dispositions* » (décision n° [90-277 DC précitée](#)). Le Conseil constitutionnel n'a donc pas entendu pallier la carence du constituant en matière environnementale.

Ce n'est qu'à la faveur de la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 que la protection de l'environnement a reçu une consécration constitutionnelle par « *l'adoption d'une Charte de l'environnement adossée à la Constitution* » (exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle n° 992 relatif à la Charte de l'environnement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2003). Désormais, le Préambule de la Constitution de 1958 prévoit que « *le peuple français proclame solennellement son attachement (...) aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ».

## II. La portée normative de la Charte de l'environnement

**Les dix articles de la Charte de l'environnement sont précédés de sept alinéas** qui « *en exposent en quelque sorte la philosophie* » ([Bertrand MATHIEU](#)). Ils n'instituent pas des droits ou libertés que la Constitution garantit de telle sorte « *qu'ils ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité [QPC] sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution* » (décision n° [2014-394 QPC du 7 mai 2014](#)). Il reste que ces alinéas peuvent être mobilisés par le juge constitutionnel. À titre d'illustration, s'agissant du sixième alinéa, le Conseil a jugé que « *le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, réaffirmés par la Charte de l'environnement, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire* » (décision n° [2011-192 QPC du 10 novembre 2011](#)).

De même, **les dix articles de cette Charte** n'instituent pas tous un droit ou une liberté que la Constitution garantit. Par exemple,

- les articles 1 (droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé), 2 (devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement), 3

(devoir de prévenir les atteintes à l'environnement ou d'en limiter les conséquences), 4 (contribution à la réparation des dommages) et 7 (droit de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement) instituent des droits ou libertés dont la méconnaissance peut être invoquée à l'appui d'une QPC. Il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes énoncés par la Charte, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions.

- l'article 6 relatif à l'exigence de promotion du développement durable n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit invocable dans le cadre d'une QPC (décision n° [2012-283 QPC du 23 novembre 2012](#)). En contrôle *a priori*, le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur de déterminer les modalités de la mise en œuvre de cette disposition (décision n° [2013-666 DC du 11 avril 2013](#)).

## La construction européenne

### I. L'eupéanisation de la Constitution du 4 octobre 1958

Jusqu'en 1992, l'Europe s'est construite en marge de la Constitution : aucune disposition constitutionnelle n'y était consacrée.

**L'entrée de l'Europe dans la Constitution date de la [révision constitutionnelle du 25 juin 1992](#)** dont l'un des objets est de permettre la ratification du 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. À la faveur de cette révision constitutionnelle, un nouveau titre intitulé « *Des communautés européennes et de l'Union européenne* » est inséré dans la Constitution et comprend initialement quatre articles. Modifié à cinq reprises par la suite, ce titre désormais intitulé « *De l'Union européenne* » (titre XV) comprend sept articles (art. 88-1 à 88-7).

### II. La spécificité de l'ordre juridique de l'Union européenne

L'article 88-1 de la Constitution prévoit que « *la République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences* » en vertu des traités fondateurs de l'Union européenne. **Est ainsi consacrée l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne « *intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international* »** (décision n° [2004-505 DC du 19 novembre 2004](#)). La jurisprudence constitutionnelle a précisé les conséquences de cette spécificité de l'ordre juridique de l'Union européenne :

- **cette spécificité est sans incidence sur la place de la Constitution du 4 octobre 1958 dans la hiérarchie des normes : elle se situe au sommet de l'ordre juridique interne** (voir, notamment, les décisions n°s [2004-505 DC](#) précitée et [2007-560 DC du 20 décembre 2007](#)).

- **cette spécificité se traduit par la participation de la France à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres.** Toutefois, lorsque des engagements souscrits à cette fin ou en étroite coordination avec cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle (voir, notamment, les décisions n<sup>os</sup> [2004-505 DC](#) et [2007-560 DC](#) précitées. S'agissant d'un accord mixte, c'est-à-dire d'un accord qui doit être signé et conclu tant par l'Union européenne que par chacun des États membres de celle-ci, le Conseil constitutionnel a précisé les modalités de son contrôle dans sa décision n<sup>o</sup> [2017-749 DC du 31 juillet 2017](#)).
- **cette spécificité implique une double exigence constitutionnelle : transposer en droit interne les directives de l'Union européenne et respecter les règlements de l'Union européenne, lorsque des lois ont pour objet d'y adapter le droit interne. Le contrôle de constitutionnalité d'une loi ayant pour objet, soit de transposer en droit interne une directive de l'Union européenne, soit d'adapter le droit interne à un règlement de l'Union européenne, est doublement limité.** En premier lieu, la transposition d'une directive ou l'adaptation du droit interne à un règlement ne sauraient aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti. En l'absence de mise en cause d'une telle règle ou d'un tel principe, le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour contrôler la conformité à la Constitution de dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive ou des dispositions d'un règlement de l'Union européenne. En second lieu, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En conséquence, il ne saurait déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ou le règlement auquel elle adapte le droit interne. En tout état de cause, il appartient aux juridictions administratives et judiciaires d'exercer le contrôle de compatibilité de la loi au regard des engagements européens de la France et, le cas échéant, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel (décision n<sup>o</sup> [2018-765 DC du 12 juin 2018](#)).

## L'interdiction de la peine de mort

### I. L'abolition consacrée par la loi du 9 octobre 1981

L'une des 110 propositions pour la France du candidat du parti socialiste à l'élection présidentielle de 1981 était « *l'abrogation de la peine de mort* ». Une fois élu, le Président de la République, M. François MITTERRAND, charge le Garde des Sceaux, M. Robert BADINTER, de rédiger et de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi portant abolition de la peine de mort. Au cours des débats parlementaires, le choix du Parlement a été énoncé en ces termes par le Garde des

Sceaux : « *le choix qui s'offre à vos consciences est (...) clair : ou notre société refuse une justice qui tue et accepte d'assumer, au nom de ses valeurs fondamentales – celles qui l'ont faite grande et respectée entre toutes – la vie de ceux qui font horreur, déments ou criminels ou les deux à la fois, et c'est le choix de l'abolition ; ou cette société croit, en dépit de l'expérience des siècles, faire disparaître le crime avec le criminel, et c'est l'élimination* ». Le choix de la représentation nationale a été celui de l'abolition. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort dispose que « *la peine de mort est abolie* ».

## II. L'abolition consacrée par la Constitution du 4 octobre 1958

En 2006, en réponse aux vœux présentés au Président de la République par le président du Conseil constitutionnel, M. Pierre MAZEAUD, le chef de l'État, M. Jacques CHIRAC, a annoncé une révision constitutionnelle destinée à inscrire « *solennellement dans notre Constitution que la peine de mort est abolie en toutes circonstances* » ([allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion de la présentation des vœux au Conseil constitutionnel](#)). En ce sens, la loi constitutionnelle n° [2007-239 du 23 février 2007](#) relative à l'interdiction de la peine de mort insère un nouvel article 66-1 dans la Constitution aux termes duquel : « *nul ne peut être condamné à la peine de mort* ». Il s'est agi :

- d'une part, de défendre « *le caractère inviolable et sacré de la vie humaine* » tout en agissant « *en faveur de l'abolition universelle de la peine de mort* » (exposé des motifs du projet n° 3596 de loi constitutionnelle relatif à l'interdiction de la peine de mort, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2007)

et, d'autre part, de permettre la ratification du deuxième protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté à New York le 15 décembre 1989, qui prescrit une abolition définitive de la peine de mort. En effet, dans sa décision n° [2005-524/525 DC du 13 octobre 2005](#), le Conseil constitutionnel a jugé que l'autorisation de ratifier ce deuxième protocole facultatif ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution. À la suite de cette révision constitutionnelle de 2007, la loi n° 2007-1164 du 1<sup>er</sup> août 2007 a donc pu autoriser l'adhésion de la France au deuxième protocole facultatif (*cf.* également le décret n° 2008-37 du 10 janvier 2008 portant publication du deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort). Par ailleurs, la France a également ratifié le protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (*cf.* la loi n° 2007-1165 du 1<sup>er</sup> août 2007 autorisant la ratification du protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme des libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances et le décret n° 2008-193 du 27 février 2008 portant publication du protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

## La conception de l'individu

À la lecture du « *bloc de constitutionnalité* » – c'est-à-dire des normes de valeur constitutionnelle, l'individu est conçu comme un être titulaire de droits et libertés dont il peut réclamer le respect.

## I. La figure de l'individu titulaire de droits et libertés

La Constitution reconnaît un ensemble de droits et libertés au profit de l'individu. Ces droits sont essentiellement prévus par les textes auxquels renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, c'est-à-dire la [Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789](#), le [Préambule de la Constitution de 1946](#) et la [Charte de l'environnement de 2004](#). Ces droits et libertés bénéficient :

- à tout homme – entendu de façon générique et indéterminée. C'est le cas, par exemple, de la dignité de la personne humaine, de la liberté d'expression et de communication, de la vie privée, ou du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.
- à l'« *homme situé* » (Georges BURDEAU) dans la société. C'est le cas, par exemple, du droit de grève, du droit de défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et d'adhérer au syndicat de son choix ou encore du droit d'asile.

Ainsi, « *la Constitution s'offre (...) comme lieu où l'individu moderne "désenchanté" peut reconstruire une identité commune. Travailleur, consommateur, électeur, parent, propriétaire, croyant, libre penseur, etc., toutes ces qualités, tous ces rythmes de vie se trouvent précipités – au sens chimique du terme – dans l'être de droit, dans le sujet de droit que l'individu rencontre dans la Constitution* » (Julien BONNET, Pierre-Yves GAHDOUN et Dominique ROUSSEAU).

## II. La figure de l'individu réclamant le respect des droits et libertés

Afin de permettre à l'individu de s'assurer du respect de ses droits et libertés, la Constitution organise explicitement à son profit deux types de réclamations :

- des réclamations juridictionnelles. En particulier, [la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008](#) a créé une voie juridictionnelle spécifique permettant de protéger les droits et libertés : la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). En effet, lorsqu'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).
- des réclamations non-juridictionnelles. En ce sens, l'individu « *lésé* » (art. 71-1, al. 2, de la Constitution) peut saisir le Défenseur des droits, « *autorité administrative dont l'indépendance trouve son fondement dans la Constitution* » (décision n° [2011-626 DC du 29 mars 2011](#)), qui a pour mission de veiller « *au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences* » (art. 71-1, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution).

## La démocratie

La Constitution consacre le principe démocratique. Par ailleurs, loin de constituer une entorse à la démocratie, le contrôle de constitutionnalité des lois – lui-même prévu par les articles 61 et 61-1 de la Constitution – garantit les conditions de la démocratie.

### I. La consécration du principe démocratique

Le principe démocratique est explicitement consacré par la Constitution du 4 octobre 1958 à deux reprises.

En premier lieu, reprenant les dispositions de l'article 2 de la [Constitution du 27 octobre 1946](#), le dernier alinéa de l'article 2 de la [Constitution du 4 octobre 1958](#) prévoit que la République est fondée sur le principe démocratique ainsi énoncé le « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ». Ce principe fait écho aux dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes desquelles « *la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». En pratique, tout en étant le titulaire de la souveraineté nationale (art. 3, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution), « *le peuple ne gère pas pour autant [directement] ses propres affaires* » (Guy CARCASSONNE). Celles-ci sont gérées la plupart du temps par ses représentants (en savoir plus).

En second lieu, le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 prescrit aux partis et groupements politiques de « *respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ».

### II. La démocratie et le contrôle de constitutionnalité des lois

La démocratie et le contrôle de constitutionnalité des lois ne sont pas antinomiques. Comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel, « *la loi votée (...) n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* » (décision n° [85-197 DC du 23 août 1985](#)). Cette formule :

- traduit « *un régime d'énonciation concurrentiel de la volonté générale. (...) La "fabrication" parlementaire de la loi ne suffit p[as] à garantir sa validité normative ; la loi ne pourra prétendre exprimer la volonté générale que si, et seulement si, elle respecte la Constitution. Autrement dit, que si et seulement si le Conseil constitutionnel juge que le texte voté par le Parlement ne porte pas atteinte à tel ou tel droit ou principe constitutionnel ; car s'il en était ainsi, c'est-à-dire, si le texte était jugé contraire à la Constitution, il ne pourrait exprimer la volonté générale et, en conséquence, la qualité de loi ne pourrait lui être reconnue* » (Dominique ROUSSEAU).
- « *sous-entend que l'obstacle que la loi rencontre dans la Constitution peut être levé par le peuple souverain ou ses représentants s'ils recourent au mode d'expression suprême : la révision constitutionnelle. Si les juges ne gouvernent pas, c'est parce que, à tout moment, le souverain, à la condition de paraître en majesté comme constituant*



*peut, dans une sorte de lit de justice, briser leurs arrêts* » (Georges VEDEL). Par exemple, afin de lever l'obstacle constitutionnel identifié par le Conseil constitutionnel dans sa [décision « Maîtrise de l'immigration » de 1993](#), le [constituant de 1993](#) a introduit un article 53-1 dans la Constitution permettant 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.

### III. La garantie des conditions de la démocratie

Par sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel garantit les conditions de la démocratie. Sur ce point, deux lignes jurisprudentielles méritent d'être rapportées :

- en premier lieu, le Conseil a affirmé avec constance que constituent des objectifs de valeur constitutionnelle, le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale (décision n° [84-181 DC du 11 octobre 1984](#)), la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels (décision n° [86-217 DC du 18 septembre 1986](#)), le pluralisme des courants de pensées et d'opinions (décision n° [2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004](#)), et le pluralisme des médias (décision n° [2009-577 DC du 3 mars 2009](#)). Dans la jurisprudence constitutionnelle, le pluralisme fait donc l'objet d'une double protection : dans la vie politique, d'une part, et dans les médias, d'autre part. La [révision constitutionnelle du 23 juillet 2008](#) a intégré cet acquis jurisprudentiel au dernier alinéa de l'article 4 de la Constitution qui prévoit désormais que *« la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation »*. Selon le Conseil, le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions ainsi consacré *« est un fondement de la démocratie »* (décision n° [2017-651 QPC du 31 mai 2017](#)).
- en second lieu, le Conseil constitutionnel souligne régulièrement l'importance de la liberté d'expression dans une démocratie en ces termes : *« la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés »* (voir, par exemple, la décision n° [2010-3 QPC du 28 mai 2010](#)).

## La dignité de la personne humaine

### I. L'absence de consécration explicite dans la Constitution

À la différence d'autres Constitutions étrangères telles que la loi fondamentale allemande du 23 mai 1949 (art. 1<sup>er</sup>) ou la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 (art. 10), la dignité de la personne humaine n'est pas consacrée explicitement par la Constitution du 4 octobre 1958 ou par les textes auxquels renvoie son Préambule. La seule occurrence du terme *« dignité »* figure à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui impose que tous les citoyens soient admissibles aux dignités, places et emplois publics,



selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. La « dignité » renvoie ici à la « *qualité de membre d'un ordre civil ou militaire* » ([commentaire](#) de la décision n° 2014-429 QPC du 21 novembre 2014).

## II. La consécration prétorienne

Dans sa [décision « Bioéthique »](#) du 27 juillet 1994, le Conseil constitutionnel a déduit le principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation de la première phrase du [Préambule de la Constitution de 1946](#) ainsi rédigée : « *Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés* ». En revanche, pour le Conseil d'État, « *le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public* » (CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n° 136727).

Dans la jurisprudence constitutionnelle, le principe de dignité de la personne humaine a trouvé à s'appliquer notamment en matière :

- de bioéthique (décisions n<sup>os</sup> [94-343/344 DC du 27 juillet 1994](#), [2004-498 DC du 29 juillet 2004](#) et [2013-674 DC du 1<sup>er</sup> août 2013](#)) ;
- d'interruption volontaire de grossesse (décisions n<sup>os</sup> [2001-446 DC du 27 juin 2001](#) et [2015-727 DC du 21 janvier 2016](#)) ;
- d'arrêt des traitements de maintien en vie (décision n° [2017-632 QPC du 2 juin 2017](#)) ;
- d'hospitalisation sans consentement (décision n° [2010-71 QPC du 26 novembre 2010](#))
- de droit pénal ou de procédure pénale (voir, notamment, les décisions n<sup>os</sup> [2010-25 QPC du 16 septembre 2010](#) et [2015-485 QPC du 25 septembre 2015](#)) ;
- de privation de liberté (voir, notamment, les décisions n<sup>os</sup> [2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010](#), [2010-80 QPC du 17 décembre 2010](#) et [2015-485 QPC du 25 septembre 2015](#)).

À ce jour, aucune censure n'a été prononcée sur le fondement du principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

## La séparation des pouvoirs

Le principe de la séparation des pouvoirs a valeur constitutionnelle puisqu'il est consacré par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Classiquement, la séparation

des pouvoirs est conçue comme « *la première condition d'un gouvernement libre* » (art. 19 de la [Constitution de 1848](#)).

## I. La mise en œuvre de la séparation des pouvoirs dans la Constitution de 1958

Conformément au deuxième principe de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, les constituants ont effectivement séparé les pouvoirs exécutif et législatif tout en prévoyant que :

- le Gouvernement « *est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50* » (art. 20, al. 3, de la Constitution du 4 octobre 1958).
- le chef de l'État, qui est élu au suffrage universel direct, dispose de pouvoirs importants ([en savoir plus](#)).

Ainsi, le régime de la V<sup>e</sup> République est qualifié de régime « *semi-présidentiel* ».

## II. La portée du principe de la séparation des pouvoirs

Le principe de la séparation des pouvoirs peut faire l'objet de dérogations lorsque celles-ci sont prévues par la Constitution. Par exemple, le droit de faire grâce et l'amnistie – qui dérogent à la séparation des pouvoirs – trouvent leurs fondements respectifs dans les dispositions des articles 17 et 34 de la Constitution (concernant l'amnistie, voir la décision n° [89-258 DC du 8 juillet 1989](#)).

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a précisé la portée du principe de la séparation des pouvoirs. Il implique notamment :

- une réserve de compétence au profit du juge administratif. En effet, « *conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* » (décision n° [86-224 DC du 23 janvier 1987](#)).
- la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics (décision n° [2001-448 DC du 25 juillet 2001](#)).
- la règle selon laquelle « *tout jugement peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle y est requise, prêter main-forte à cette exécution* » (décision n° [98-403 DC du 29 juillet 1998](#)).
- le caractère spécifique des fonctions juridictionnelles, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité

administrative (voir, notamment, les décisions n<sup>os</sup> [2008-562 DC du 21 février 2008](#) et [2011-192 QPC du 10 novembre 2011](#)).

Du reste, la méconnaissance du principe de la séparation des pouvoirs ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit (décision n<sup>o</sup> [2016-555 QPC du 22 juillet 2016](#)).

### III. La protection constitutionnelle du principe de la séparation des pouvoirs

Lorsqu'il est saisi, le Conseil constitutionnel veille au respect du principe de la séparation des pouvoirs. Par exemple, il a pu censurer une disposition législative :

- instituant un droit de veto du Parlement sur la révocation des présidents des sociétés de programme, ce qui empiétait sur les prérogatives du pouvoir exécutif (décision n<sup>o</sup> [2009-577 DC du 3 mars 2009](#)) ;
- faisant injonction au Gouvernement d'informer le Parlement sur les orientations principales et le délai prévisionnel de publication des dispositions réglementaires qu'il doit prendre (décision n<sup>o</sup> [2009-579 DC du 9 avril 2009](#)) ;
- relative à la fixation de la rémunération du Président de la République et du Premier ministre (décision n<sup>o</sup> [2012-654 DC du 9 août 2012](#)). En effet, seul l'exécutif peut fixer le traitement du Président de la République, du Premier ministre et des membres du Gouvernement.

## La souveraineté nationale

La souveraineté, qui « *ne peut être que nationale* » (décision n<sup>o</sup> [76-71 DC du 30 décembre 1976](#)), est un principe cardinal de la Constitution du 4 octobre 1958. Il figure dès la première phrase du Préambule de la Constitution : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ». Elle fait également l'objet du titre premier de la Constitution intitulé « *De la souveraineté* ». Par ailleurs, elle est consacrée par la [Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789](#) (art. 3) et le [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#) qui ont valeur constitutionnelle. En particulier, le Préambule de la Constitution de 1946 proclame que la République française se « *conforme aux règles du droit public international* » (al. 14) et que « *sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix* » (al. 15).

Deux questions seront successivement abordées : d'une part, celle des titulaires de la souveraineté nationale et, d'autre part, celle du respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

## I. Les titulaires de la souveraineté nationale

En vertu de l'article 3 de la Constitution, **la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce** :

- **par ses représentants « élus dans le cadre des institutions de la République »** (décision n° [76-71 DC précitée](#)). En particulier, les membres du Parlement participent à l'exercice de la souveraineté nationale (décision n° [2013-675 DC du 9 octobre 2013](#)).
- **par la voie du référendum.** Parmi les référendums prévus par la Constitution (art. 11, 53, 72-1, 72-4, 77, 88-5 et 89), deux méritent plus particulièrement l'attention.

D'une part, le « *référendum constituant* » de l'article 89 de la Constitution permet de réviser des articles de la Constitution. Ce référendum n'a été utilisé qu'une seule fois, en [2000](#), à propos du passage du septennat au quinquennat.

D'autre part, le « *référendum législatif* » de l'article 11 de la Constitution permet de soumettre au peuple un projet de loi relatif à l'organisation des pouvoirs publics, à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent ou autorisant la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. L'initiative appartient au Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel. L'initiative appartient également à un cinquième des membres du Parlement, mais doit alors être soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales – l'initiative n'est donc pas populaire, mais partagée entre les parlementaires et les électeurs. À ce jour, les huit référendums ont tous été organisés à la suite d'une proposition du Gouvernement. Par deux fois, en 1969 (à propos de la réforme du Sénat et des régions) et en 2005 (à propos de la ratification du traité de Maastricht), le « *non* » l'a emporté.

En l'état actuel du droit, le Conseil constitutionnel refuse de contrôler les lois référendaires qui « *constituent l'expression directe de la souveraineté nationale* » (décisions n°s [62-20 DC du 6 novembre 1962](#) ; [92-313 DC du 23 septembre 1992](#) et [2014-392 QPC du 25 avril 2014](#)). « *L'expression d'une décision du peuple est injusticiable parce que le peuple est souverain* » (Olivier BEAUD).

## II. Le respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale

**La France peut consentir à des limitations de souveraineté lorsqu'elle participe à des engagements internationaux.** Toutefois, lorsqu'un tel « *engagement international (...) porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de le ratifier appelle une révision constitutionnelle* » (voir, par exemple, la décision n° [2005-524/525 DC du 13 octobre 2005](#)). Le Conseil constitutionnel est chargé de ce contrôle. Toutefois, ce contrôle est limité à l'égard des stipulations d'un accord qui relèvent d'une compétence exclusive de l'Union européenne. En effet, saisi afin de déterminer si l'autorisation de ratifier cet accord implique une révision constitutionnelle, le

Conseil veille seulement à ce que les stipulations de l'accord « *ne mettent pas en cause une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France. En l'absence d'une telle mise en cause, il n'appartient qu'au juge de l'Union européenne de contrôler la compatibilité de l'accord avec le droit de l'Union européenne* » (décision n° [2017-749 DC du 31 juillet 2017](#)). Cette particularité s'explique par la spécificité de la construction européenne puisqu'en vertu de l'article 88-1 de la Constitution, le constituant français a « *consacré l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international* » (*idem*).

## L'égalité

Au sein du « *bloc de constitutionnalité* », c'est-à-dire des normes de valeur constitutionnelle, l'égalité fait l'objet de nombreuses consécration par la [Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789](#), le [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#), ainsi que par la [Constitution du 4 octobre 1958](#) et son Préambule. C'est dire que « *les sources textuelles du principe d'égalité possèdent une richesse sans équivalent par rapport à celles des autres droits fondamentaux* » ([Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN](#)). Cette place centrale qu'occupe l'égalité s'explique par le fait qu'elle **n'est pas un droit comme un autre. Elle fait figure de « droit des droits »**, car, comme le relevait le Doyen Georges VEDEL, « *l'égalité identifie l'homme (...). Si l'on peut dire que tous les hommes sont égaux, à l'inverse tous les égaux sont des hommes, car si un homme refuse à un autre la qualité d'égal (...), il lui refuse la qualité d'homme* ». C'est ce qu'expriment les célèbres dispositions du premier article de la Déclaration de 1789 aux termes desquelles « *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* ». C'est ce qui explique également la place de l'égalité au sein de la devise républicaine – « *Liberté, Égalité, Fraternité* » (art. 2, al. 4, de la Constitution de 1958) – et de « *l'idéal commun* » sur lequel sont fondées nos institutions (voir le Préambule de la Constitution de 1958 et l'art. 72-3, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution de 1958).

Dans la jurisprudence constitutionnelle, la première application du principe constitutionnel d'égalité date de la décision dite « *Taxation d'office* » du 27 décembre 1973 (décision n° [73-51 DC du 27 décembre 1973](#)). Aujourd'hui, **la jurisprudence relative au principe d'égalité est abondante et couvre de très nombreux domaines** (égalité devant la loi, égalité d'accès aux emplois publics, égalité devant la justice, égalité devant le suffrage, égalité devant les charges publiques et l'impôt, etc.). En particulier, selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (voir, par exemple, la décision n° [2018-738 QPC du 11 octobre 2018](#)). Il reste que **certaines différenciations sont constitutionnellement proscrites. Tel est le cas, par exemple, de celles qui ont pour objet l'origine, la race, la religion, les croyances et le sexe** (art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution de 1958 et 3<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946). Il est à noter, toutefois, qu'en [1999](#) et en [2008](#), la Constitution a été modifiée pour permettre à la loi de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux « *mandats électoraux et fonctions électives* », ainsi qu'aux « *responsabilités professionnelles et sociales* » (art. 1<sup>er</sup>, al. 2, de la Constitution de 1958). C'est dire qu'en ces matières des quotas par sexe peuvent désormais être institués par le législateur.



# La Constitution et les élections

## La Constitution organise-t-elle les élections ?

À la différence des autres élections, l'élection présidentielle est organisée par la Constitution du 4 octobre 1958. Ses articles 6 et 7 détaillent de nombreuses règles relatives à cette élection. On retiendra notamment que :

- le chef de l'État est élu au suffrage universel direct (depuis la [révision constitutionnelle du 6 novembre 1962](#)) pour cinq ans (depuis la [révision constitutionnelle du 2 octobre 2000](#)) dans le cadre d'un scrutin majoritaire à deux tours (art. 6, al. 1<sup>er</sup>, et 7, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution). Pour être élu dès le premier tour – ce qui n'a jamais été le cas pour le moment, le candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour au cours duquel s'affrontent les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. Le candidat arrivé en tête est alors élu.
- la date de l'élection est fixée par le Gouvernement (art. 7, al. 2, de la Constitution) vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice (art. 7, al. 3, de la Constitution). En cas de vacance – décès, démission ou destitution – ou d'empêchement définitif – c'est-à-dire d'un « *obstacle à l'exercice normal de la fonction par son titulaire, frappé d'une incapacité* » (Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL), soit, une maladie par exemple, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement. Dans l'attente de l'élection du nouveau Président de la République, c'est le président du Sénat qui assure l'intérim (art. 7, al. 4, de la Constitution).
- les « *aléas de campagne* » (Guy CARCASSONNE) sont prévus et réglementés par la Constitution (art. 7, al. 6, 7 et 8). Trois hypothèses sont à distinguer :
  - dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêché. Dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection.
  - avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché. Dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel doit prononcer le report de l'élection.
  - l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels décède ou est empêché. Dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales. Il en va de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

## La Constitution est-elle garante de la tenue d'élections ?

L'exercice de la souveraineté est attribué, d'une part, au peuple lorsqu'il est consulté à l'occasion d'un référendum et, d'autre part, à ses représentants (art. 3, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958) qui sont « *élus dans le cadre des institutions de la République* » (décision n° [76-71 DC du 30 décembre 1976](#)). La Constitution du 4 octobre 1958 détermine les caractéristiques générales du suffrage applicables à tout suffrage politique et garantit la tenue des élections nationales et locales.

### I. Les caractéristiques générales du suffrage

**Le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution prévoit que le suffrage est :**

- « ***toujours universel, égal et secret*** ». L'universalité du suffrage fait écho au premier principe de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 en vertu duquel : « *seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif* ». En vertu des principes constitutionnels d'universalité et d'égalité du suffrage, « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu. (...) Il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux* » (décision n° [82-146 DC du 18 novembre 1982](#)). Par ailleurs, l'exigence constitutionnelle de secret du vote est concrètement garantie par les dispositions du code électoral qui prévoient de passer par l'isoloir (voir, par exemple, la décision n° [2007-3901 AN du 22 novembre 2007](#)).
- **soit direct** – c'est le cas pour l'élection du Président de la République (art. 6, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution) et des députés (art. 24, al. 3, de la Constitution), **soit indirect** – c'est le cas pour l'élection des sénateurs (art. 24, al. 4, de la Constitution).

### II. La tenue des élections nationales et locales

La Constitution prévoit la tenue d'élections présidentielles et parlementaires. Il reste que l'élection présidentielle est la seule à être organisée par la Constitution (cf. [La Constitution organise-t-elle les élections ?](#)), les règles relatives aux élections des députés et sénateurs relevant principalement de la compétence du législateur (art. 25 et 34 de la Constitution).

Par ailleurs, selon le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi. Ces dispositions impliquent que toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue (décision n° [87-241 DC du 19 janvier 1988](#)).



## La Constitution est-elle garante de la régularité des élections ?

Le Conseil constitutionnel est le juge électoral des élections présidentielles et parlementaires. Il dispose d'une mission étendue de contrôle de la régularité de ces élections.

### I. Le contrôle de l'élection présidentielle

En vertu de l'article 58 de la Constitution, « *le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin* ». Le Conseil constitutionnel est notamment chargé :

- de recueillir les présentations de candidatures, soit les [parrainages](#) ;
- d'[établir la liste des candidats](#) ;
- d'assurer la surveillance générale de chaque tour de scrutin par l'intermédiaire de [délégués](#) (environ 1800 magistrats administratifs et judiciaires) qu'il désigne pour contrôler les opérations de vote et de dépouillement sur place ;
- de statuer sur les [recours contentieux dont il peut être saisi](#) ;
- de proclamer les résultats après l'annulation, le cas échéant, des suffrages émis dans des bureaux de vote où des irrégularités se sont produites.

### II. Le contrôle des élections parlementaires

En vertu de l'article 59 de la Constitution, « *le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs* ». Il s'agit là d'une véritable novation de la V<sup>e</sup> République puisque l'article 8 de la [Constitution du 27 octobre 1946](#) prévoyait que chacune des deux chambres était « *juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection* ». En tant que juge électoral, le Conseil peut notamment :

- annuler des élections, voire réformer (c'est-à-dire modifier) la proclamation des résultats des opérations électorales en cause, ce qui peut conduire à l'élection d'un autre candidat que le candidat arrivé en tête avant cette réformation (décision n° [2014-4902 SEN du 12 février 2015](#)) ;
- prononcer l'inéligibilité du candidat dans certaines conditions, par exemple, lorsque son compte de campagne fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales (art. LO 136-1 du code électoral).

[En savoir plus](#)

# La Constitution et la France

## Le rôle de l'État

L'État n'est pas une personne morale (c'est-à-dire abstraite) de droit public comme une autre. Il est tout à la fois le « *dépositaire de la souveraineté, (l')instrument du pouvoir politique (et le) porte-parole de l'intérêt général* » (Jean PICQ, *L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde*, La doc. française, 1994, p. 15). En ce sens, **la mission première de l'État est de permettre l'exercice de la souveraineté nationale qui appartient au peuple (art. 3 de la [Constitution du 4 octobre 1958](#))**. En particulier, l'État :

- **édicte les règles de droit** (lois, décrets, etc.) qui s'imposent au corps social et à lui-même. La soumission de l'État au respect de la règle de droit constitue d'ailleurs la définition « *sommaire et traditionnelle* » (Guy CARCASSONNE) de l'État de droit.
- **garantit la sécurité et l'ordre publics**. Sous ce regard, et selon la définition sociologique de l'État donnée par Max WEBER, l'État « *revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la contrainte physique légitime* ». Sur le plan institutionnel, cela se traduit par l'institution d'une force publique destinée à garantir les droits et libertés (art. 12 de la [Déclaration de 1789](#)).
- **rend la justice**. L'organisation de la justice relève de la compétence exclusive de l'État, les départements et les régions d'outre-mer ne pouvant pas fixer leurs propres règles en la matière (art. 73, al. 4, de la [Constitution du 4 octobre 1958](#)).
- **définit la politique de défense, prépare et conduit les opérations militaires**. En sa qualité de chef des armées, le chef de l'État occupe une place centrale puisqu'il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale (art. 15 de la [Constitution](#)).
- **définit et mène la politique étrangère de la France**. Il s'agit, par exemple, de « *protéger et promouvoir les intérêts des acteurs économiques français (entreprises, salariés, producteurs et consommateurs, épargnants et investisseurs)*. Cela passe par les canaux bilatéraux et l'action de nos ambassades ; mais aussi, de plus en plus, par notre capacité à organiser un consensus autour de la promotion de règles du jeu égales et non faussées au niveau européen et mondial. En complément de l'activité régaliennne de défense des positions françaises dans les grandes enceintes multilatérales économiques, la diplomatie économique correspond aujourd'hui à deux autres grands "métiers" : l'attractivité du territoire, la promotion des exportations » (Livres blancs sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020, La doc. française, 2008, p. 56).

Par-delà ces « *responsabilités de souveraineté* » (Jean PICQ, *L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde*, précité), l'État « *doit mettre en œuvre un choix de société* »

*(...) et il a en charge, à ce titre, le mieux-être de ses populations et la diffusion du progrès sous ses différents aspects* » (Pierre PACTET et Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN). Aussi, l'État intervient-il – en tant qu'opérateur ou régulateur – dans des domaines variés, tels que l'éducation, la santé ou la culture (cf. les alinéas 11 et 13 du [Préambule de la Constitution de 1946](#)).

## Le rôle des collectivités territoriales de droit commun

### I. Les compétences des collectivités territoriales

**La vocation des collectivités territoriales** est définie par la Constitution en ces termes : « *prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* » (art. 72, al. 2, de la [Constitution du 4 octobre 1958](#)). Toutefois, **cela ne signifie pas que les communes, départements et régions disposent d'une clause de compétence générale** leur permettant d'agir dans tout domaine présentant un intérêt public local, alors même qu'aucun texte particulier ne leur confie la compétence en cause. En effet, le Conseil constitutionnel a explicitement écarté l'existence d'une telle clause constitutionnelle de compétence générale des collectivités territoriales (voir les décisions n<sup>os</sup> [2010-618 DC](#) du 9 décembre 2010 et [2016-565 QPC](#) du 16 septembre 2016). **C'est dire que la définition des compétences des différentes catégories de collectivités territoriales relève des attributions reconnues au législateur par les articles 34 et 72 Constitution.** D'une part, l'article 34 de la Constitution prévoit que « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». Il s'ensuit que, « *relèvent par suite du domaine de la loi la détermination des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, de même que la répartition entre plusieurs catégories de collectivités territoriales de leurs attributions respectives* » (décision n<sup>o</sup> [91-290 DC](#) du 9 mai 1991). D'autre part, « *si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, "les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus", c'est "dans les conditions prévues par la loi" »* (décision n<sup>o</sup> [2009-591 DC](#) du 22 octobre 2009).

**Par ailleurs, la Constitution reconnaît au profit des collectivités territoriales :**

- **un pouvoir réglementaire local qu'elles exercent, dans les conditions prévues par la loi, pour l'exercice de leurs compétences (art. 72, al. 3, de la Constitution).** Un tel pouvoir réglementaire n'est donc ni autonome, ni général, comme l'est, en vertu de l'article 21 de la Constitution, celui du Premier ministre.
- **la possibilité de déroger, à titre expérimental et dans les conditions prévues par l'article 72, alinéa 4, de la Constitution, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences** (voir également les art. [LO 1113-1](#) et s. du code général des collectivités territoriales).

## II. La participation des citoyens à l'exercice des compétences des collectivités territoriales

Par-delà la désignation des élus des assemblées délibérantes, **les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent :**

- **demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.** Ce **droit de pétition** s'exerce dans les conditions prévues par la loi (art. 72-1, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution).
- **s'exprimer dans le cadre d'un référendum décisionnel local organisé dans les conditions prévues par l'article 72-1, alinéa 2, de la Constitution.** En ce sens, cette disposition prévoit que, dans les conditions prévues par la loi organique (art. [LO 1112-1](#) et s. du CGCT), les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.
- **être consultés en cas de modification des limites de leur collectivité (art. 72-1, al. 3, de la Constitution).**

### La décentralisation

Résultat d'un long « *processus d'évolution de l'organisation administrative* » de l'État (CE, 10 octobre 2002, avis sur le projet n° 24 rectifié de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République), la décentralisation a donné « *un nouveau souffle à la démocratie française en conférant aux élus locaux des responsabilités importantes et les moyens de les assumer. Elle a fait des collectivités territoriales des acteurs à part entière du développement local, capables d'agir (...) pour répondre aux besoins des citoyens (...). Dans le même temps, l'État a continué de garantir la cohésion nationale, veillant à un développement équilibré du territoire et à la péréquation des ressources entre collectivités locales* » (Lionel JOSPIN, déclaration du Gouvernement sur la décentralisation enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2001).

La décentralisation dispose de fondements constitutionnels. En ce sens, le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la [Constitution du 4 octobre 1958](#) prévoit que l'organisation de la République est décentralisée tandis que son article 72 détermine – outre les collectivités territoriales à statut spécial – les trois catégories constitutionnelles de collectivités territoriales décentralisées, à savoir les communes, les départements et les régions. Tout en donnant un cadre constitutionnel à l'expression des citoyens au niveau local (art. 72-1 de la Constitution), la Constitution pose les grands principes de la décentralisation, tels que :

- le principe de la libre administration des collectivités territoriales de la République (art. 72, alinéa 3, de la Constitution) ;

- le principe de subsidiarité selon lequel les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon (art. 72, alinéa 2, de la Constitution) ;
- le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales selon lequel ces dernières bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement (art. 72-2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution).

La jurisprudence constitutionnelle a précisé la portée de ces principes. Par exemple, le Conseil constitutionnel a jugé que « *si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'État* » prévues par le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, c'est-à-dire le contrôle administratif du représentant de l'État (décision n° [82-137 DC](#) du 25 février 1982). Par exemple encore, le Conseil a jugé que « *le principe de libre administration des collectivités territoriales (...) ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire* » (décision n° [84-185 DC](#) du 18 janvier 1985).

## L'outre-mer

Tout en reconnaissant les populations d'outre-mer au sein du peuple français « *dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* », la [Constitution](#) énumère les collectivités situées outre-mer (art. 72-3) et détermine leur régime juridique (art. 72-3, 73 et 74) :

- **les départements et régions d'outre-mer (DROM : Guadeloupe et Réunion) et les collectivités territoriales uniques (CTU : Martinique, Guyane et Mayotte) – créées en application du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution – sont régis par l'article 73 de la Constitution, c'est-à-dire par le principe d'assimilation ou d'identité législative.** Ainsi, dans ces DROM et CTU, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Des aménagements sont toutefois possibles. D'une part, les lois et règlements peuvent autoriser ces DROM et CTU à adapter les règles nationales aux caractéristiques et contraintes locales. D'autre part, les lois et règlements peuvent habilitier ces DROM – à l'exception de la Réunion – et CTU à adopter, dans un nombre limité de matières, les règles applicables sur leur territoire pour tenir compte de leurs spécificités. Il s'agit là d'une forme de « *pouvoir normatif délégué* » ([Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN](#)).
- **les collectivités d'outre-mer (COM : Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna) sont régies par l'article 74 de la Constitution, c'est-à-dire par le principe de spécialité législative.** Ainsi, ces COM ont un statut, défini par une loi organique adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République. Le statut fixe notamment les conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables dans la COM, ses compétences et les règles d'organisation et de fonctionnement de ses institutions. Les COM dotées de l'autonomie

– Saint-Barthélemy (art. [LO 6211-1](#) du CGCT), Saint-Martin (art. [LO 6311-1](#) du CGCT), la Polynésie française (art. 1<sup>er</sup> de la [loi organique n° 2004-192](#) du 27 février 2004) et les îles Wallis-et-Futuna (dont le statut est encore fixé par la [loi n° 61-814](#) du 29 juillet 1961) – bénéficient de prérogatives spécifiques puisqu’elles peuvent, par exemple, déterminer les conditions dans lesquelles le Conseil d’État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d’actes des assemblées délibérantes intervenant au titre des compétences qu’elles exercent dans le domaine de la loi.

Des dispositions spécifiques sont applicables à la Nouvelle-Calédonie (voir le titre XIII de la Constitution), aux Terres australes et antarctiques françaises et à l’île de Clipperton (*cf.* l’art. 72-3, al. 4, de la Constitution).