

La Constitution du 4 octobre 1958, la souveraineté et **L'ORGANISATION DES POUVOIRS** publics

TABLE DES MATIERES

I - L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ	2
A-L'exercice de la souveraineté par les représentants	2
1-L'élection présidentielle	2
2-L'élection des députés et des sénateurs.....	3
3-Les élections locales.....	3
B-L'exercice de la souveraineté par la voie référendaire	4
II - L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS	6
A-Les équilibres institutionnels de la V^e République	6
B-Le pouvoir exécutif	8
1-Le Président de la République.....	7
2-Le Gouvernement.....	8
C-Le pouvoir législatif	9
1-Le Parlement est composé de deux chambres	9
2-Le Parlement a deux fonctions	10
D-Le « pouvoir juridictionnel »	11
1-Le Conseil constitutionnel.....	12
2-L'autorité judiciaire.....	15
3-La juridiction administrative	15
GLOSSAIRE.....	17

L'ensemble des termes en vert et dotés d'un astérisque sont définis dans le glossaire se trouvant en fin de document.

I - L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ

Selon le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution de 1958, « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Par-delà « l'incompatibilité théorique »¹ qu'implique une telle formulation (la souveraineté nationale appartenant évidemment à la Nation), ce texte place sur un pied d'égalité les deux modes d'expression de la souveraineté. En pratique, l'expression du peuple par référendum demeure cependant occasionnelle.

A-L'exercice de la souveraineté par les représentants

1-L'élection présidentielle

La Constitution du 4 octobre 1958 organise l'élection présidentielle. En effet, ses articles 6 et 7 détaillent de nombreuses règles relatives à cette élection. Quant à son article 58, il attribue au Conseil constitutionnel la compétence de veiller à la régularité de l'élection, d'examiner les réclamations et de proclamer les résultats. 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^{er}, et 7, al. 1^{er}, 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. Le Président de la République ne peut pas exercer plus de deux mandats consécutifs (art. 6, al. 2, de la Constitution).

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 (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 présidentiel*** (art. 7, al. 4, de la Constitution). Dans l'histoire de la V^e République, le président du Sénat, [Alain Poher](#), a assuré par deux fois l'intérim : en 1969 (du 28 avril au 19 juin) à la suite de la démission du Général de Gaulle² et en 1974 (du 2 avril au 19 mai) à la suite du décès du Président Georges Pompidou³. Les « aléas de campagne »⁴ sont prévus et réglementés par la Constitution (art. 7, al. 6, 7 et 8 de la Constitution). 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.

¹ Guy Carcassonne, *La Constitution introduite et commentée*, op. cit., § 19.

² Cons. const., décision n° [69-12 PDR](#) du 28 avril 1969, *Déclaration du Conseil constitutionnel suite à la démission du Général de Gaulle, Président de la République*. Voir, François Luchaire, « La démission du Général de Gaulle devant le Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2009, n° 25 [\[en ligne\]](#).

³ Cons. const., décision n° [74-23 PDR](#) du 3 avril 1974, *Déclaration du Conseil constitutionnel à la suite du décès de M. Georges Pompidou*.

⁴ Guy Carcassonne, *La Constitution introduite et commentée*, op. cit., § 59.

2-L'élection des députés et des sénateurs

À la différence de l'élection présidentielle, la plupart des règles relatives aux élections des députés et sénateurs relèvent de la compétence du législateur (organique⁵ ou ordinaire⁶). Seuls quelques aspects du régime électoral sont déterminés par la Constitution. En ce sens, la Constitution prévoit :

- Le suffrage universel direct pour l'élection des députés (art. 3, al. 3, et 24, al. 3, de la Constitution).
- Le suffrage universel indirect pour l'élection des sénateurs (art. 3, al. 3, et art. 24, al. 4, de la Constitution).
- Le nombre maximal de parlementaires dans chaque assemblée (577 députés et 348 sénateurs : art. 24, al. 3 et 4, de la Constitution).
- L'incompatibilité*** du mandat parlementaire avec l'exercice des fonctions de membre du gouvernement (art. 23, al. 1^{er}, de la Constitution).

Par ailleurs, la Constitution attribue au Conseil constitutionnel la compétence pour statuer, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs (art. 59 de la Constitution).

3-Les élections locales

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 élue⁷. C'est le législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution, qui fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées locales. À ce titre, il peut déterminer la durée du mandat des élus qui composent l'organe délibérant d'une collectivité territoriale. Toutefois, dans l'exercice de cette compétence, il doit se conformer aux principes constitutionnels, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage, garanti par l'article 3 de la Constitution, selon une périodicité raisonnable⁸. C'est l'objet de la déclaration de conformité à la Constitution du report du second tour des élections municipales au plus tard en juin 2020 qui a eu pour objet de contenir la propagation de l'épidémie de covid-19, dans un contexte sanitaire ayant donné lieu à des mesures de confinement de la population⁹.

Suggestion de lectures complémentaires

- « La Constitution est-elle garante de la tenue d'élections ? », *Source : Conseil constitutionnel*, [en ligne].
- « La Constitution organise-t-elle les élections ? », *Source : Conseil constitutionnel*, [en ligne].
- « Élections législatives, missions du Conseil constitutionnel », *Source : Conseil constitutionnel*, [en ligne].
- Gilles Bachelier, « La Constitution et les élections présidentielles », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, n° 34, [en ligne].
- Renaud Denoix de Saint Marc, « Le rôle du Conseil constitutionnel dans le contrôle des élections présidentielles et des opérations de référendum », 2013, [en ligne].

⁵ Le nombre de députés et sénateurs ainsi que la durée des mandats sont fixés par la loi organique : art. LO 119 et s., et art. LO 274 et s. du code électoral.

⁶ En particulier, « le législateur a l'obligation de définir le régime électoral des assemblées parlementaires dans des termes et suivant des modalités qui assurent qu'il puisse être pourvu en toute hypothèse à la désignation des représentants du peuple » : décision n° [86-208 DC](#) du 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, cons. 11.

⁷ Cons. const., décision n° [87-241 DC](#) du 19 janvier 1988, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 6.

⁸ Pour un rappel récent de ces principes, voir, la décision n° [2020-849 QPC](#) du 17 juin 2020, *M. Daniel D. et autres (Modification du calendrier des élections municipales)*, § 18.

⁹ *Ibid.*

B-L'exercice de la souveraineté* par la voie référendaire

Trois types de **référendums*** nationaux sont prévus par la Constitution :

-Le référendum législatif de l'article 11 de la Constitution

Il peut avoir pour objet l'organisation des pouvoirs publics, des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou l'autorisation de ratifier un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. Ce référendum a été utilisé à huit reprises, dont une fois pour réviser la Constitution en [1962](#) concernant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Par deux fois, soit en [1969](#) (à propos de la création des régions et la rénovation du Sénat) et en [2005](#) (à propos de la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe), le peuple français a rejeté les projets de réforme envisagés. Liant son sort politique aux résultats de la consultation, le Général de Gaulle a démissionné. Une telle pratique n'a pas été suivie par ses successeurs. En 2005, le peuple rejette le référendum ; le Président de la République, Jacques Chirac, reste. De même, en 1986, la gauche perd les élections législatives (c'est la première **cohabitation***), mais le Président de la République, François Mitterrand, se maintient au pouvoir.

-Le référendum constituant de l'article 89 de la Constitution

Il permet de réviser la Constitution. Il n'a été utilisé qu'une seule fois en [2000](#) afin d'abaisser la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans.

-Le référendum sur l'adhésion d'un État à l'Union européenne de l'article 88-5 (al. 1^{er}) de la Constitution¹⁰

Toutefois, le constituant a prévu une voie alternative en permettant au Parlement de se prononcer sur cette adhésion selon la procédure prévue pour les révisions constitutionnelles (art. 88-5, al. 2, de la Constitution).

Ces référendums sont organisés à l'initiative d'autorités politiques. Par exemple, s'agissant du « référendum constituant », le premier alinéa de l'article 89 de la Constitution prévoit que « l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement ». C'est dire que le peuple n'a pas l'initiative du référendum. Un tempérament est à noter s'agissant du référendum législatif : il s'agit du référendum d'initiative partagée ([voir Figure 1](#)). En effet, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ce référendum législatif peut être organisé à l'initiative d'une fraction de parlementaires – un cinquième des membres du Parlement – soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (art. 11, al. 3, de la Constitution). Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. En outre, cette proposition de loi ne peut ni avoir pour objet d'abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an (art. 11, al. 3, de la Constitution) ni reprendre les termes d'une précédente proposition de loi rejetée par le peuple français depuis moins de deux ans (art. 11, al. 6, de la Constitution).

Outre ces référendums nationaux, la Constitution de 1958 prévoit **des consultations et référendums locaux**. Par exemple, les populations intéressées sont consultées avant toute cession, tout échange ou toute adjonction de territoire (art. 53, al. 3, de la Constitution). Cette consultation est applicable, « non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un État étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un État indépendant ou y être rattaché »¹¹. Ce « droit à l'autodétermination » concerne ainsi toutes les populations d'outre-mer. Par exemple encore, les articles 76 et 77 de la Constitution prévoient des référendums spécifiques à la Nouvelle-Calédonie. Aussi, les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie ont-elles été consultées le 8 novembre 1998 afin de répondre à la question suivante : « Approuvez-vous l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 ? ». Le « oui » l'a emporté. Le 4 novembre 2018, il s'agissait de répondre à la question suivante : « Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ? ». Le « non » l'a emporté.

¹⁰ Ce référendum a été institué par la révision constitutionnelle du [1^{er} mars 2005](#). Il répond au souhait exprimé par le Président de la République, Jacques Chirac, « de garantir qu'à partir d'une certaine date, c'est-à-dire avant l'entrée éventuelle, ou la question de l'entrée éventuelle de la Turquie, les Français soient interrogés non pas par le biais de la procédure parlementaire, mais obligatoirement pour cet élargissement et d'éventuels autres élargissements par le biais du référendum » : conférence de presse conjointe de M. Jacques CHIRAC, Président de la République et de M. Gerhard SCHROEDER, Chancelier de la République fédérale d'Allemagne, 1^{er} octobre 2004, [en ligne](#).

¹¹ Cons. const., [décision n° 75-59 DC](#) du 30 décembre 1975, *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores*, cons. 2.

Figure 1 : Le Référendum d'initiative partagée



Source : rapport d'activité du Conseil constitutionnel

Suggestion de lectures complémentaires

- « Dossier : Référendum d'initiative partagée (RIP) », Source : Conseil constitutionnel, [en ligne].
- « Le Conseil constitutionnel et le référendum des 28 et 29 mai 2005 sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe », Source : Conseil constitutionnel, [en ligne].
- Renaud Denoix de Saint Marc, « Le rôle du Conseil constitutionnel dans le contrôle des élections présidentielles et des opérations de référendum », 2013, [en ligne].

II - L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS

A-Les équilibres institutionnels de la V^e République

L'objectif des constituants de 1958 est clairement exprimé par le Général de Gaulle dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964 : « assurer aux pouvoirs publics l'efficacité, la stabilité et la responsabilité dont ils manquaient »¹² sous les deux Républiques précédentes.

À cette fin, la Constitution de 1958 a mis un terme à la souveraineté parlementaire. Sur le plan formel, les constituants de 1946 et de 1958 n'ont pas accordé la même place à l'institution parlementaire. « Après le titre premier consacré à la souveraineté, la Constitution de la IV^e faisait place au Parlement (titre second) et reléguait le Président de la République au titre V, après ... le Conseil économique. Quant au Gouvernement, il était superbement ignoré, en tant que tel ; mentionné, tout au plus, sous la mention générique du conseil des ministres (titre VI). La Constitution de 1958 renverse la perspective »¹³ puisque désormais le Parlement fait l'objet des dispositions du titre IV, les titres II et III étant respectivement consacrés au Président de la République et au Gouvernement. Surtout, les constituants de 1958 ont prévu une « réglementation constitutionnelle [destinée] au moins en partie »¹⁴ à garantir la stabilité gouvernementale. Parmi les principales techniques de cette **rationalisation du parlementarisme***, on peut citer la « réglementation détaillée de la **motion de censure*** »¹⁵, la création du Conseil constitutionnel conçu comme « une arme contre la déviation du régime parlementaire »¹⁶, la définition du domaine de la loi ainsi que la possibilité reconnue au Gouvernement de s'opposer à d'éventuels empiètements du législateur sur le domaine réglementaire. Elle a aussi restauré l'exécutif qui apparaît comme « un pouvoir émancipé du Parlement et doté du pouvoir décisionnel »¹⁷. Sous ce regard, la Constitution de 1958 constitue la traduction juridique du célèbre [discours de Bayeux](#) du 16 juin 1946. D'abord, la désignation du Président de la République ne procède plus du Parlement comme cela était le cas sous la IV^e République¹⁸. Initialement, il est élu au suffrage universel indirect par un collège électoral. Ensuite, le chef de l'État n'est plus « confiné dans un rôle de conseil et de représentation »¹⁹ : il est la « clef de voûte »²⁰ du régime et, à ce titre, il dispose d'« attributions, permanentes ou éventuelles, [qui l']amène (...) à inspirer, orienter, animer l'action nationale »²¹. Dans son allocution télévisée du 20 septembre 1962, le Général de Gaulle rappelle ces attributions : « Suivant la Constitution, le Président est (...) garant de l'indépendance et de l'intégrité du pays, ainsi que des traités qui l'engagent. Bref, il répond de la France. D'autre part, il lui appartient d'assurer la continuité de l'État et le fonctionnement des pouvoirs. Bref, il répond de la République. Pour porter ces responsabilités suprêmes, il faut au chef de l'État des moyens qui soient adéquats. La Constitution les lui donne. C'est lui qui désigne les ministres et, d'abord, choisit le premier. C'est lui qui réunit et préside leurs conseils. C'est lui, qui, sur leur rapport, prend, par décrets ou par ordonnances, toutes les décisions importantes de l'État. C'est lui qui nomme les fonctionnaires, les officiers, les magistrats. Dans les domaines essentiels de la politique extérieure et de la sécurité nationale, il est tenu à un rôle direct, puisqu'en vertu de la Constitution, il négocie et conclut les traités, puisqu'il est le chef des armées, puisqu'il préside à la défense. Par-dessus tout, s'il arrive que la patrie et la République soient immédiatement en danger, le Président se trouve investi en personne de tous les devoirs et de tous les droits que comporte le salut public »²².

¹² Charles de Gaulle, conférence de presse du 31 janvier 1964.

¹³ Jean Gicquel, « Le sens unique de la Constitution de la V^e République », *Titre VII*, 2018/1, n° 1, [\[en ligne\]](#).

¹⁴ Michel Debré, discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.* Voir, sur ce point, Pierre Avril, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2016, n° 50, [\[en ligne\]](#).

¹⁷ Jean Gicquel, « Le sens unique de la Constitution de la V^e République », *op. cit.*, [\[en ligne\]](#).

¹⁸ Dans son discours de Bayeux, le Général de Gaulle indique que « du Parlement, composé de deux Chambres et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder ».

¹⁹ Charles de Gaulle, allocution télévisée du 20 septembre 1962, [\[en ligne\]](#).

²⁰ Michel Debré, discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958.

²¹ Charles de Gaulle, allocution télévisée du 20 septembre 1962, [\[en ligne\]](#).

²² *Ibid.*

À la suite de l'[attentat du Petit-Clamart](#) du 22 août 1962, la [révision constitutionnelle du 6 novembre 1962](#) institue l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Depuis lors, le chef de l'État bénéficie d'une légitimité à nulle autre pareille, car comme le relevait le professeur Guy Carcassonne, « nul ne peut disputer sa légitimité à celui que la majorité du peuple a directement investi, tandis que la légitimité égale de l'Assemblée nationale, seule autre institution issue de la même source, est en fait atomisée entre 577 députés »²³. En outre, à l'occasion de l'élection des députés des 18 et 25 novembre 1962²⁴, est apparu, le fait majoritaire. « *Miracle politique* »²⁵, le fait majoritaire est un « *fait* », soit l'existence en pratique d'une majorité politique cohérente à l'Assemblée nationale. De façon synthétique, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, le fait majoritaire et les mécanismes de **rationalisation du parlementarisme*** ont conduit à la présidentialisation du régime²⁶. Plusieurs révisions constitutionnelles, dont la dernière date du [23 juillet 2008](#), ont donc eu pour objet de rééquilibrer les institutions, c'est-à-dire de « reparlementariser »²⁷ la V^e République. « Il s'ensuit que tout en demeurant un législateur limité, [le Parlement] aspire à devenir un contrôleur avisé »²⁸.

Suggestion de lectures complémentaires

-Jean Gicquel, « Le sens unique de la Constitution de la V^e République », *Titre VII*, 2018/1, n° 1, [\[en ligne\]](#)
-Anne Levade, « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010, n° 82, pp. 227-256, [\[en ligne\]](#).

B-Le pouvoir exécutif

1-Le Président de la République

L'institution présidentielle occupe la première place dans la Constitution puisqu'elle fait l'objet des dispositions du titre II, le titre I étant consacré à la souveraineté. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans²⁹. Depuis [2008](#), il ne peut exercer que deux mandats consécutifs³⁰. Cette limitation s'explique par la volonté « de garantir une respiration démocratique dans l'exercice des fonctions suprêmes et d'inviter leur titulaire à agir plutôt qu'à chercher à se maintenir au pouvoir »³¹.

Les attributions du chef de l'État sont fixées par l'article 5 de la Constitution

- Il 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.

²³ Guy Carcassonne, *La Constitution introduite et commentée*, *op. cit.*, § 34 et la page dédiée aux mandats présidentiels sur le site de l'Élysée, [\[en ligne\]](#).

²⁴ Cette élection est consécutive à la [dissolution du 9 octobre 1962](#). Par cette dissolution, le Général de Gaulle entend répliquer à la motion de censure adoptée le 5 octobre 1962 par les députés pour protester contre le recours au référendum de l'article 11 de la Constitution pour réviser la Constitution. Voir, « Paul Reynaud et Georges Pompidou (4 octobre 1962) », *Source : Assemblée nationale*, [\[en ligne\]](#).

²⁵ Jean Gicquel, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, 2008, n° 126, p. 47, [\[en ligne\]](#).

²⁶ Sur ce constat, voir, par exemple, le rapport intitulé « *Une V^e République plus démocratique* » du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *La documentation française*, 2007, [\[en ligne\]](#).

²⁷ Expression empruntée au professeur Jean Gicquel : Jean Gicquel, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *op. cit.*

²⁸ *Ibid.*, p. 49.

²⁹ Art. 6, al. 1^{er}, de la Constitution.

³⁰ Art. 6, al. 2, de la Constitution.

³¹ Projet de loi constitutionnelle n° 820 de modernisation des institutions de la V^e République, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008, [\[en ligne\]](#).

Le Président de la République dispose de deux types de pouvoirs

-Les « **pouvoirs propres** », qui constituent une novation de la V^e République. Il s'agit de pouvoirs qui sont dispensés de tout contreseing. La liste de ces pouvoirs est limitativement fixée par l'article 19 de la Constitution (nomination du Premier ministre, référendum de l'article 11, **dissolution***, pouvoirs exceptionnels de l'article 16, droit de message et de déclaration au Parlement, nomination de trois membres du Conseil constitutionnel et désignation de son président, et **saisine*** du Conseil constitutionnel).

-Les **pouvoirs qui sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables**³². Par exemple, il s'agit de la signature des ordonnances et des décrets délibérés en **conseil des ministres*** (art. 13, al. 1^{er}, de la Constitution) et du **droit de grâce*** (art. 17 de la Constitution).

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.

Suggestions de lectures complémentaires

- « Quelle place la Constitution fait-elle au Président de la République ? », *Source : Conseil constitutionnel*, [en ligne].
- « Quel pouvoir donne l'article 16 de la Constitution au Président de la République ? », *Source : Conseil constitutionnel*, [en ligne].
- « Le Président est-il responsable », *Source : Conseil constitutionnel*, [en ligne].
- « Quel partage des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre ? », *Source : Conseil constitutionnel*, [en ligne].

2-Le Gouvernement

Le Gouvernement occupe la deuxième place dans la Constitution puisqu'il fait l'objet des dispositions du titre III, le titre II étant consacré à l'institution présidentielle.

La structure de chaque gouvernement est déterminée par les décrets de nomination qui, en vertu de l'article 8 de la Constitution, fixent la composition du Gouvernement³³. Il s'agit des décrets par lesquels le Président de la République nomme le Premier ministre (art. 8, al. 1^{er}, de la Constitution) et, sur proposition du Premier ministre, les autres membres du Gouvernement, c'est-à-dire les ministres d'État, ministres, ministres délégués et secrétaires d'État (art. 8, al. 2, de la Constitution). Quant à la répartition des attributions entre les membres du Gouvernement, celle-ci relève du pouvoir réglementaire³⁴.

Les attributions du Gouvernement sont fixées par l'article 20 de la Constitution

- Il détermine et conduit la politique de la Nation.
- Il dispose de l'administration et de la force armée.

Les attributions du Premier ministre sont déterminées par l'article 21 de la Constitution

- Il dirige l'action du Gouvernement.
- Il est responsable de la défense nationale.
- Il assure l'exécution des lois.
- Il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires, sous réserve du pouvoir reconnu au Président pour signer les ordonnances et les décrets délibérés en **conseil des ministres***, ainsi que pour nommer emplois civils et militaires de l'État³⁵.
- Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

³² Les ministres responsables au sens de l'art. 19 de la Constitution sont ceux auxquels « *incombent, à titre principal, la préparation et l'application des actes* » présidentiels : CE, 10 juin 1966, *Pelon et autres*, n° 63563.

³³ Voir, sur cette question, Marc-Antoine GRANGER, « Les décrets portant attributions des membres du Gouvernement », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 84, 2013, p. 337, [en ligne].

³⁴ Cons. const., décision n° [69-56 L](#) du 9 juillet 1969, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article premier de la loi du 19 décembre 1961 instituant un centre national d'études spatiales et article premier de la loi du 3 janvier 1967 portant création d'organisme de recherche*, cons. 1.

³⁵ Art. 13, al. 1^{er} et 2, de la Constitution.

-Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités supérieurs de la défense nationale.

-Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

Le Gouvernement est responsable devant le Parlement dans les conditions prévues par les articles 49 et 50 de la Constitution³⁶. Concrètement, cela signifie que le Gouvernement doit avoir la confiance de l'Assemblée nationale. Dans le cas contraire, il peut être renversé.

Si l'on accepte de considérer, selon la formule du Général de Gaulle, « qu'une Constitution, c'est un esprit, des institutions et une pratique »³⁷, il apparaît qu'en dehors de la **cohabitation***, c'est moins le Gouvernement que le chef de l'État qui, en réalité, détermine la politique de la Nation³⁸. À titre d'illustration, dans sa lettre de mission adressée en 2007 au ministre de l'immigration, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, affirmait : « ce gouvernement, auquel vous appartenez, n'a désormais qu'un seul devoir : celui de mettre en œuvre le programme présidentiel »³⁹. D'ailleurs, dans son rapport de 2007, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, dit « comité Balladur », estimait « souhaitable une actualisation et une clarification »⁴⁰ des responsabilités entre le Président de la République et le Gouvernement. Selon le Comité, « il y aurait (...) lieu (...) de se borner à ajouter à l'article 5 de la Constitution, qui confère au chef de l'État un rôle d'arbitre, un dernier alinéa ainsi rédigé : "Il définit la politique de la Nation". Par ailleurs, la première phrase du premier alinéa de l'article 20 prévoirait que "le Gouvernement conduit la politique de la Nation" »⁴¹. Ces propositions sont demeurées lettres mortes puisqu'elles n'ont pas été reprises par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

C-Le pouvoir législatif

Le Parlement occupe la troisième place dans la Constitution (titre IV), après le chef de l'État et le Gouvernement.

1-Le Parlement est composé de deux chambres

L'Assemblée nationale installée au Palais Bourbon

Elle est composée au maximum de 577 députés⁴² élus pour cinq ans⁴³ au suffrage universel direct⁴⁴. Celle-ci peut être dissoute par le chef de l'État⁴⁵. Sous la V^e République, on dénombre cinq **dissolutions*** (1962, 1968, 1981, 1988 et 1997).

Le Sénat installé au Palais du Luxembourg

Il est composé au maximum de 348 sénateurs⁴⁶ élus pour six ans⁴⁷ au suffrage universel indirect⁴⁸. Il se renouvelle par moitié tous les trois ans⁴⁹. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République⁵⁰. Parce qu'à la différence de l'Assemblée nationale, il ne peut pas être dissout, il représente la continuité de l'État. C'est pourquoi

³⁶ Art. 20, al. 3, de la Constitution.

³⁷ Charles de Gaulle, conférence de presse du 31 janvier 1964.

³⁸ Art. 20, al. 1^{er}, de la Constitution

³⁹ Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, sur les priorités en matière de politique d'immigration, le 9 juillet 2007, [\[en ligne\]](#).

⁴⁰ « *Une V^e République plus démocratique* », rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, La documentation française, 2007, p. 12, [\[en ligne\]](#).

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Art. 24, al. 3, de la Constitution. Selon l'art. LO 119 du code électoral, « le nombre des députés est de cinq cent soixante-dix-sept ».

⁴³ Art. LO 121 du code électoral.

⁴⁴ Art. 24, al. 3, de la Constitution.

⁴⁵ Art. 12 de la Constitution.

⁴⁶ Art. 24, al. 4, de la Constitution. Selon l'art. LO 274 du code électoral, « le nombre des sénateurs élus dans les départements est de trois cent vingt-six ».

⁴⁷ Art. LO 275 du code électoral.

⁴⁸ Art. 24, al. 4, de la Constitution.

⁴⁹ Art. LO 276 du code électoral.

⁵⁰ Art. 24, al. 4, de la Constitution.

le président du Sénat est chargé d'assurer l'**intérim présidentiel*** dans les conditions prévues par l'article 7 (al. 4) de la Constitution. Il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école puisque le président du Sénat, [Alain Poher](#), a assuré par deux fois l'intérim : en 1969 (du 28 avril au 19 juin) à la suite de la démission du Général de Gaulle⁵¹ et en 1974 (du 2 avril au 19 mai) à la suite du décès du Président Georges Pompidou⁵².

2- Les deux fonctions du Parlement

Voter la loi

Schématiquement, la procédure d'élaboration des lois comprend trois étapes :

- En premier lieu, la procédure législative suppose le dépôt d'un projet (d'origine gouvernementale⁵³) ou d'une proposition (d'origine parlementaire⁵⁴) de loi sur le bureau de l'une ou l'autre des deux assemblées⁵⁵. En pratique, la majorité des textes votés par le Parlement est d'origine gouvernementale.
- En deuxième lieu, la **navette parlementaire*** se traduit par un va-et-vient du projet ou de la proposition de loi entre les deux assemblées en vue de l'adoption d'un texte identique⁵⁶. En cas de désaccord entre les deux assemblées ou si le Gouvernement souhaite accélérer la procédure, une commission mixte paritaire (CMP) composée de députés et de sénateurs est réunie afin de trouver un texte de compromis. Si un tel compromis n'est pas trouvé ou si les deux assemblées n'adoptent pas le texte élaboré par la CMP, le Gouvernement peut donner le « *dernier mot* » à l'Assemblée nationale afin qu'elle statue définitivement. On l'aura compris, le bicamérisme est donc inégalitaire au profit de l'Assemblée nationale.
- Une fois la loi définitivement adoptée, celle-ci est transmise au Gouvernement et le Président de la République doit la promulguer dans un délai de quinze jours⁵⁷. Ce délai est suspendu en cas de **saisine*** du Conseil constitutionnel jusqu'à ce que ce dernier rende sa décision. Les dispositions déclarées inconstitutionnelles ne peuvent pas être promulguées⁵⁸. Pour terminer, la loi est publiée au Journal Officiel.

Contrôler le Gouvernement et évaluer les politiques publiques

En premier lieu, dans l'ordre du jour du Parlement, un temps est spécialement réservé à ces missions. La Constitution prévoit qu'« une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques »⁵⁹. En outre, « une séance par semaine au moins (...) est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement »⁶⁰.

En second lieu, le Parlement peut mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement. Certes, la réglementation très stricte (art. 49, al. 2, de la Constitution) et le fait majoritaire rendent très improbable le vote d'une **motion de censure***. Faut-il rappeler que, sous la V^e République, une seule motion de censure a été adoptée le 5 octobre 1962⁶¹ ? Pour autant, le dépôt d'une motion de censure « est une façon, pour l'opposition, de provoquer un débat ou, plus exactement, d'exprimer sur la place publique un désaccord sur la politique du Gouvernement »⁶².

En dernier lieu, le Parlement dispose de divers outils lui permettant d'être informé et de réaliser des mesures d'investigation :

⁵¹ Cons. const., décision n° [69-12 PDR](#) du 28 avril 1969, *Déclaration du Conseil constitutionnel suite à la démission du Général de Gaulle, Président de la République*. Voir, François Luchaire, « La démission du Général de Gaulle devant le Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2009, n° 25 [\[en ligne\]](#).

⁵² Cons. const., décision n° [74-23 PDR](#) du 3 avril 1974, *Déclaration du Conseil constitutionnel à la suite du décès de M. Georges Pompidou*.

⁵³ Art. 39, al. 1^{er}, de la Constitution.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Toutefois, les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. En revanche, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat. Cf. l'art. 39, al. 2, de la Constitution.

⁵⁶ Art. 45, al. 1^{er}, de la Constitution.

⁵⁷ Art. 10, al. 1^{er}, de la Constitution.

⁵⁸ Art. 62, al. 1^{er}, de la Constitution.

⁵⁹ Art. 48, al. 4, de la Constitution.

⁶⁰ Art. 48, al. 6, de la Constitution.

⁶¹ Cf. la note de bas de page n° 78

⁶² Bastien François, *Le régime politique de la V^e République*, éd. La Découverte, 1998, Paris, p. 55.

-Certains sont prévus par la Constitution. le Parlement doit être informé de la décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention⁶³ ; le Parlement, assisté par la Cour des comptes, contrôle l'action du Gouvernement, l'exécution des lois de finances, l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que l'évaluation des politiques publiques⁶⁴ ; au sein de chaque assemblée, des commissions d'enquête peuvent être créées afin de recueillir des éléments d'information⁶⁵.

-D'autres sont prévues **d'autres normes juridiques**. Par exemple, l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955⁶⁶ institue un contrôle parlementaire de l'état d'urgence⁶⁷. Cet article dispose que « l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ».

Suggestions de lectures complémentaires

- « Quelle place la Constitution fait-elle au Président de la République ? », *Source : Conseil constitutionnel*, [[en ligne](#)].
- « Quel pouvoir donne l'article 16 de la Constitution au Président de la République ? », *Source : Conseil constitutionnel*, [[en ligne](#)]
- « Le Président est-il responsable », *Source : Conseil constitutionnel*, [[en ligne](#)].
- « Quel partage des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre ? », *Source : Conseil constitutionnel*, [[en ligne](#)].
- « La navette parlementaire », *Source : Sénat*, [[en ligne](#)].
- « Une commission d'enquête parlementaire : comment ça marche ? », *Source : Public Sénat*, [[en ligne](#)].
- Jean Gicquel, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, 2008, n° 126, pp. 47-59, [[en ligne](#)].

D-Le « pouvoir juridictionnel »⁶⁸

La justice française a longtemps souffert « du syndrome de l'oubli. (...) Pendant plus de deux cents ans (...) ; la trilogie des pouvoirs est (...) devenue un duo (ou duel) entre les pouvoirs. De sorte que le pouvoir juridictionnel, puissance nulle chez Montesquieu, a constamment été relégué à la périphérie du système constitutionnel et politique »⁶⁹. Encore aujourd'hui, « le constituant et le législateur français sont (...) dans une attitude de réverse face à toute évolution qui pourrait, peu ou prou, favoriser l'avènement d'un pouvoir juridictionnel »⁷⁰. Toutefois, la Constitution du 4 octobre 1958 consacre deux titres distincts au Conseil constitutionnel (titre VII) et à l'autorité judiciaire (titre VIII). Par ailleurs, plusieurs dispositions de la Constitution font référence à la juridiction administrative. Le Conseil constitutionnel s'est toujours montré soucieux d'assurer l'indépendance de la justice. En effet, il juge de façon constante que la séparation des pouvoirs garantie par l'article 16 de la Déclaration de 1789 implique « le respect du caractère spécifique des fonctions juridictionnelles, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement »⁷¹.

⁶³ Art. 35, al. 2, de la Constitution.

⁶⁴ Art. 47-2, al. 1^{er}, de la Constitution.

⁶⁵ Art. 51-2 de la Constitution.

⁶⁶ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁶⁷ Sur ce contrôle, voir la page dédiée sur le site de l'Assemblée nationale, [[en ligne](#)]. Voir également, Marc-Antoine GRANGER, « État d'urgence et Constitution », *Les Petites Affiches*, 2018, p. 31-38, [[en ligne](#)].

⁶⁸ L'expression « *pouvoir juridictionnel* » est d'origine doctrinale ; elle n'est pas consacrée par la Constitution. En revanche, l'art. 62, al. 3, de la Constitution emploie l'expression « *autorités juridictionnelles* ».

⁶⁹ Fabrice Hourquebie, *Le pouvoir juridictionnel en France*, LGDJ, Lextenso éd., 2010, p. 9.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 18.

⁷¹ Voir, par exemple, Cons. const., décision n° [2011-192 QPC](#) du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B., épouse D., et autres (Secret défense)*, cons. 21.

1-Le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel fait l'objet des dispositions du titre VII de la Constitution. Il est composé de membres de droit (les anciens Présidents de la République font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel⁷², à ce jour, seul le Président Valéry Giscard d'Estaing a siégé au Conseil) et de neuf membres nommés pour un mandat non-renouvelable⁷³ de neuf ans, ce qui assure leur indépendance (trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat⁷⁴. Le Conseil se renouvelle par tiers tous les trois ans. Nommé par le Président de la République, le Président du Conseil constitutionnel est choisi parmi ses membres (voir Figure 2)

Parmi ses différentes missions (mission consultative dans le cadre de la mise en œuvre des pouvoirs présidentiels exceptionnels de l'article 16 de la Constitution, contrôle de la régularité de l'élection présidentielle, de l'élection⁷⁵ des députés et des sénateurs⁷⁶ et des référendums des articles 11, 89 et 88-5 de la Constitution⁷⁷, etc.), le contrôle de la constitutionnalité des normes juridiques représente l'activité primordiale du Conseil constitutionnel. En particulier, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires, le Conseil peut :

- Faire obstacle à l'entrée en vigueur de dispositions législatives inconstitutionnelles. Encore faut-il que le Conseil soit saisi par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs
- Abroger*** les dispositions législatives inconstitutionnelles en vigueur. Encore faut-il que le Conseil soit saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité.

En revanche, depuis sa célèbre jurisprudence IVG de 1975, le Conseil constitutionnel refuse « d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international »⁷⁸. Ce contrôle de conventionnalité des lois est exercé par les juges ordinaires⁷⁹.

Quoi qu'il en soit, les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles⁸⁰. Le Conseil constitutionnel peut moduler dans le temps les effets de ses décisions. Par exemple, dans sa décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010⁸¹, le Conseil constitutionnel a jugé que sont contraires à la Constitution les dispositions du code de procédure pénale (CPP) relatives au régime de droit commun de la garde à vue (GAV). En particulier, ces dispositions méconnaissaient les droits de la défense puisque la personne gardée à vue ne bénéficiait pas de l'assistance effective d'un avocat. Bien sûr, il n'était pas possible d'abroger immédiatement les dispositions inconstitutionnelles du CPP sauf à priver les forces de sécurité intérieure de la possibilité de recourir aux GAV. C'est pourquoi le Conseil a reporté dans le temps les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité au 1^{er} juillet 2011 avec, comme conséquence, que les mesures prises avant cette date ne pouvaient être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité. Ce délai, durant lequel les règles en vigueur ont continué à s'appliquer, ont permis au Parlement de choisir les modifications de la procédure pénale de nature à remédier à l'inconstitutionnalité constatée.

⁷² Art. 56, al. 2, de la Constitution.

⁷³ « Les membres du Conseil constitutionnel désignés en remplacement de ceux dont les fonctions ont pris fin avant leur terme normal achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent. À l'expiration de ce mandat, ils peuvent être nommés comme membre du Conseil constitutionnel s'ils ont occupé ces fonctions de remplacement pendant moins de trois ans » : art. 12 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

⁷⁴ Art. 56, al. 1^{er}, de la Constitution.

⁷⁵ Art. 58 de la Constitution.

⁷⁶ Art. 59 de la Constitution.

⁷⁷ Art. 60 de la Constitution.

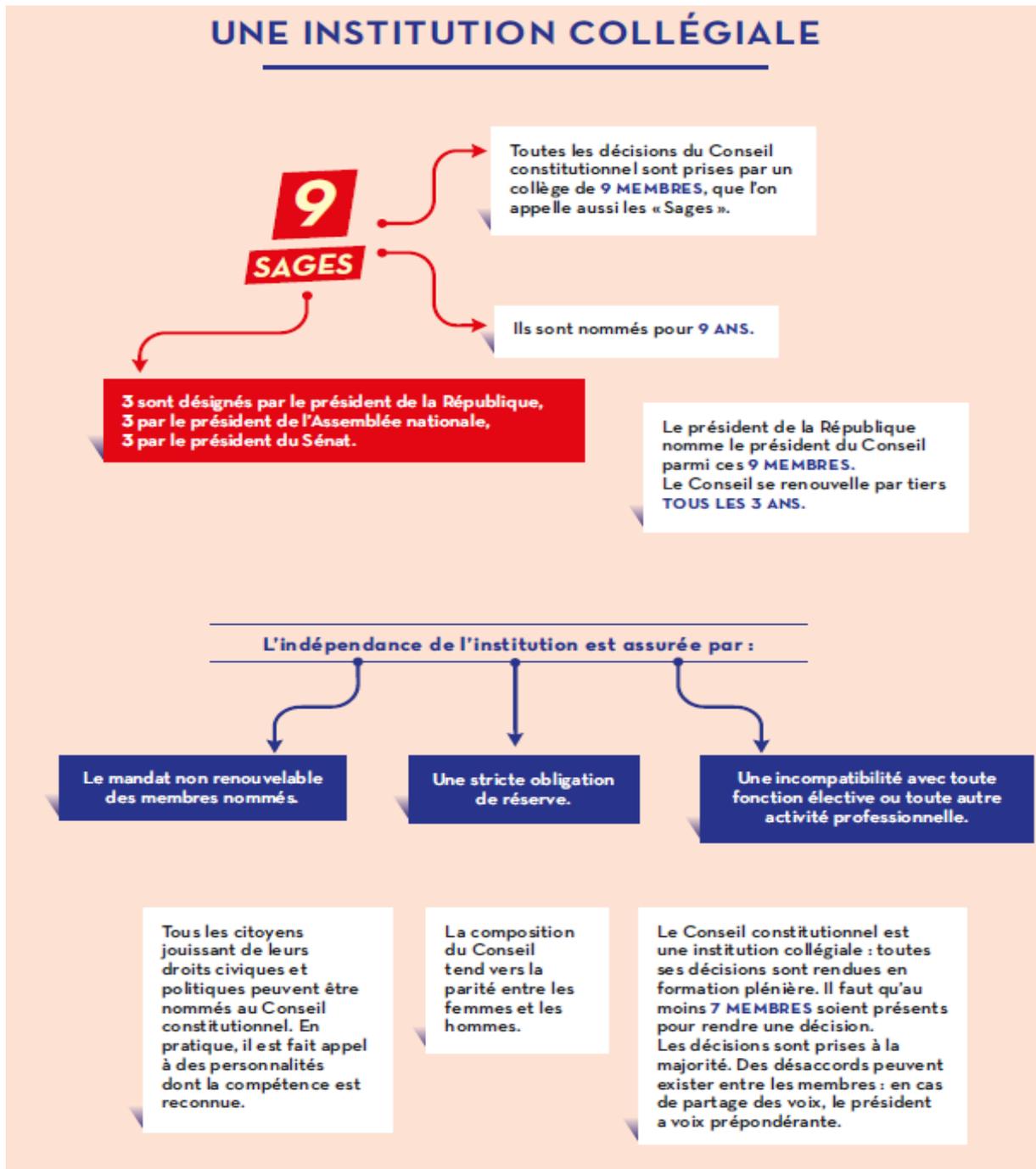
⁷⁸ Voir, en particulier, Cons. const., décisions n° [74-54 DC](#) du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*, cons. 7 et n° [2010-4/17 QPC](#) du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 11.

⁷⁹ Cass., ch. mixte, 24 mai 1975, *Sté des cafés Jacques Vabre*, n° [73-13556](#) et CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, n° [108243](#). Par ailleurs, en tant que juge électoral, le Conseil constitutionnel se reconnaît compétent pour contrôler la conventionnalité des lois : Cons. const., décision n° [88-1082/1117 AN](#) du 21 octobre 1988, *AN Val-d'Oise (5^{ème} circ.)*, cons. 4 et 5.

⁸⁰ Art. 62, al. 3, de la Constitution.

⁸¹ Cons. const., décision n° [2010-14/22 QPC](#) du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres (Garde à vue)*.

Figure 2 : Le Conseil constitutionnel, une institution collégiale



Suggestions de lectures complémentaires

- « Présentation générale du Conseil constitutionnel », Source : Conseil constitutionnel, [en ligne].
- « Statut des membres », Source : Conseil constitutionnel, [en ligne].
- « Comment déposer une QPC ? », Source : Conseil constitutionnel, [en ligne].
- Pascale Deumier, « Les effets dans le temps des décisions QPC : un droit des conséquences des décisions constitutionnelles », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 2015, n° 47, [en ligne].
- Mathieu Disant, « Les effets dans le temps des décisions QPC », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 2013, n° 40, [en ligne].
- Guillaume Drago, « L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi sous la dictée du Conseil constitutionnel », Jus Politicum, n° 6, [en ligne].
- Guillaume Drago, « Réformer le Conseil constitutionnel ? », Pouvoirs, 2003, n° 105, [en ligne].
- Xavier Magnon, « La modulation des effets dans le temps des décisions du juge constitutionnel », Annuaire international de justice constitutionnelle, 2011, [en ligne].
- Patrick Wachsmann, « Sur la composition du Conseil constitutionnel », Jus Politicum, n° 5, [en ligne].

2-L'autorité judiciaire

L'autorité judiciaire fait l'objet des dispositions du titre VIII de la Constitution. L'expression « autorité judiciaire » désigne à la fois les magistrats du siège – « qui ont pour fonction essentielle de juger »⁸² – et les magistrats du parquet – qui sont « chargés de défendre la loi en veillant à ce qu'il en soit fait une application exacte »⁸³. Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire⁸⁴.

Le second alinéa de l'article 66 de la Constitution fait de l'autorité judiciaire la « gardienne de la liberté individuelle »⁸⁵. C'est la liberté individuelle au sens de l'habeas corpus dont le respect est confié à l'autorité judiciaire. En d'autres termes, cela signifie que les mesures privatives de liberté (garde à vue, hospitalisation sans consentement, détention, rétention, etc.) doivent être placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Suggestion de lectures complémentaires

- « L'organisation de la Justice en France », *Source : ministère de la Justice*, [en ligne].
- Renaud Denoix de Saint Marc, « Le statut constitutionnel de l'autorité judiciaire », Séminaire pédagogique du pôle « Administration de la justice », ENM Bordeaux, 12 et 13 mai 2009, [en ligne].
- Marc-Antoine Granger, « Le parquet, une autorité judiciaire indépendante ? », in Actes du VIII^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, Nancy, 16, 17 et 18 juin 2011, [en ligne].
- Damien Salles, « Michel Debré et la protection de la liberté individuelle par l'autorité judiciaire », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2009, n° 26, [en ligne].

3-La juridiction administrative

Créé par l'article 52 de la Constitution du [22 frimaire an VIII](#) (13 décembre 1799), le Conseil d'État a survécu aux péripéties de l'histoire. Il a une double mission :

-Il est le conseiller du Gouvernement. À ce titre, la Constitution prévoit par exemple qu'il est consulté sur les projets de loi avant qu'ils ne soient délibérés en *conseil des ministres** et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées⁸⁶.

-Il est le juge suprême de l'ordre administratif et, à ce titre, il tranche les litiges relatifs aux actes des administrations. Dans sa décision Validation des actes administratifs du 22 juillet 1980⁸⁷, le Conseil constitutionnel a jugé que l'indépendance de la juridiction administrative est un *principe fondamental reconnu par les lois de la République** (PFRLR). En outre, dans sa décision Conseil de la concurrence du 23 janvier 1987, le Conseil constitutionnel a dégagé un principe fondamental reconnu par les lois de la République* (PFRLR) selon lequel « 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 »⁸⁸. Par exemple, relève de la compétence du juge administratif le contrôle de la légalité des arrêtés de maintien en rétention des étrangers⁸⁹. Il reste que le législateur peut créer des blocs de compétence juridictionnelle au profit de l'un des deux ordres de juridiction dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Du reste, depuis la révision constitutionnelle de [2008](#), l'article 61-1 de la Constitution reconnaît explicitement la mission juridictionnelle du Conseil d'État en lui permettant de saisir le Conseil constitutionnel d'une QPC.

Suggestion de lectures complémentaires

- « L'organisation de la Justice en France », *Source : ministère de la Justice*, [en ligne].
- « Les missions du Conseil d'État », *Source : Conseil d'État*, [en ligne].
- « La QPC devant la juridiction administrative », Les dossiers thématiques du Conseil d'État, *Source : Conseil d'État*, [en ligne].

⁸² « Les membres de la Cour de cassation », *Source : Cour de cassation*, [en ligne].

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Art. 64, al. 1^{er}, de la Constitution.

⁸⁵ Art. 66, al. 2, de la Constitution.

⁸⁶ Art. 39, al. 2, de la Constitution.

⁸⁷ Cons. const., décision n° [80-119 DC](#) du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, cons. 6.

⁸⁸ Cons. const., décision n° [86-224 DC](#) du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, cons. 15.

⁸⁹ Voir, par ex., Cons. const., décision n° [2019-807 QPC](#) du 4 octobre 2019, *M. Lamin J. (Compétence du juge administratif en cas de contestation de l'arrêté de maintien en rétention faisant suite à une demande d'asile formulée en rétention)*, §§ 8 et s.

Glossaire

***Abroger** : L'abrogation entraîne la disparition d'un acte juridique pour l'avenir.

***Cohabitation** : « Dans le système politique français, et plus généralement dans tout régime semi-présidentiel prévoyant deux élections générales susceptibles de mettre en cause l'existence du Gouvernement, celle du Président qui le désigne et celle de l'Assemblée nationale devant lequel il est responsable, la possibilité existe que la majorité présidentielle et la majorité parlementaire soient antagonistes. On parle alors de cohabitation, jusqu'à ce qu'une harmonie soit rétablie entre ces deux majorités » (Olivier Duhamel, *in* Olivier Duhamel et Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992). Sous la V^e République, la France a connu trois cohabitations :

-De 1986 à 1988 (François Mitterrand ; Jacques Chirac. Voir, « La cohabitation de 1986-1988, une première sous la V^e République », *Source* : [Vie-publique.fr](http://vie-publique.fr), [\[en ligne\]](#)).

-De 1993 à 1995 (François Mitterrand ; Édouard Balladur. Voir, « 1993-1995 : une cohabitation consensuelle », *Source* : [Vie-publique.fr](http://vie-publique.fr), [\[en ligne\]](#)).

-De 1997 à 2002 (Jacques Chirac ; Lionel Jospin. Voir, « 1997-2002 : une cohabitation inattendue », *Source* : [Vie-publique.fr](http://vie-publique.fr), [\[en ligne\]](#)).

***Conseil des ministres** : « Point de passage obligé pour un grand nombre de décisions gouvernementales » (Renaud Denoix de Saint Marc, « Le secrétaire général du Gouvernement », *in* Roland Drago (dir.), *Le rôle et la place de l'État au début du XIX^e siècle*, PUF, 2001, Paris, p. 127), le conseil des ministres est présidé par le chef de l'État (art. 9 de la Constitution) qui en fixe l'ordre du jour sur proposition du Premier ministre. L'ordre du jour est consacré :

-A l'étude des textes juridiques (projets de lois, d'ordonnances, de décrets, etc.).

-Aux nominations. Par exemple, en vertu de l'article 13, al. 3, de la Constitution, sont nommés en conseil des ministres, les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies et les directeurs des administrations centrales.

-Aux communications des ministres sur des réformes en cours ou à venir ainsi que sur des sujets d'actualité. Par exemple, à l'occasion du conseil des ministres du [25 mars 2020](#), le ministre des solidarités et de la santé a présenté une communication relative à la Covid-19.

Certaines dispositions constitutionnelles ou législatives. (l'article [652](#) du CPP) imposent l'intervention du conseil des ministres. C'est le cas, par exemple, du premier alinéa de l'article 39 de la Constitution qui prévoit que « les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées ».

***Dissolution** : Il s'agit de « l'acte par lequel l'exécutif met fin au mandat d'une assemblée parlementaire avant son terme normal, provoquant ainsi des élections anticipées » (Daniel Hochedez, *in* Olivier Duhamel et Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992).

***Droit de grâce** : Le droit de grâce n'efface pas les peines, mais accorde aux personnes condamnées une dispense – totale ou partielle – de l'exécution des peines (voir, notamment, Roseline Letteron, « Le droit de grâce, "soupape de la justice républicaine" », 2016, [\[en ligne\]](#)).

***Gouvernement** : Le Gouvernement est composé du Premier ministre nommé par le Président de la République (art. 8, al. 1^{er}, de la Constitution), ainsi que des ministres (ministres d'État, ministres de plein exercice, ministres délégués) et secrétaires d'État nommés également par le chef de l'État sur la proposition du Premier ministre (art. 8, al. 2, de la Constitution). Le titre III de la Constitution du 4 octobre 1958 est entièrement consacré au Gouvernement. En particulier, l'article 20 (al. 1^{er}) de la Constitution prévoit que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». (« Qu'est-ce qu'un Gouvernement ? », *Source* : *Gouvernement*, [\[en ligne\]](#)).

***Incompatibilité** : L'incompatibilité interdit de cumuler des mandats, fonctions ou activités. À la différence de l'inéligibilité, l'incompatibilité n'interdit pas l'élection, mais oblige à faire un choix. À titre d'illustration jurisprudentielle, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'incompatibilité des fonctions de militaire avec un mandat de conseiller municipal. Par sa portée, cette incompatibilité excédait manifestement ce qui était nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts (Cons. const., décision n° [2014-432 QPC](#) du 28 novembre 2014, *M. Dominique de L.* (*Incompatibilité des fonctions de militaire en activité avec un mandat électif local*), cons.15).

***Intérim présidentiel** : L'intérim présidentiel correspond à l'exercice provisoire des fonctions du Président de la République par le Président du Sénat (ou, si celui-ci est également empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement). En cas de vacance ou d'empêchement définitif, de nouvelles élections sont organisées.

***Membres du Conseil constitutionnel** : « En vertu de l'article 56 de la Constitution, le Conseil constitutionnel se compose de 9 membres nommés auxquels s'ajoutent des membres de droit.

« Le mandat des membres nommés est d'une durée de neuf ans et ne peut être reconduit, ce qui assure leur indépendance. Le Conseil constitutionnel est renouvelé par tiers tous les trois ans. En cas de décès ou de démission, l'autorité de nomination désigne un nouveau conseiller pour la durée du mandat restant à courir.

« Toutefois, une personne nommée en remplacement d'un conseiller décédé ou démissionnaire dont le mandat devait expirer avant trois ans, peut être nommée à nouveau pour neuf ans.

« Trois membres sont nommés par décision du Président de la République, lequel désigne aussi le Président du Conseil.

« Trois membres sont nommés par le Président de l'Assemblée nationale et trois autres par le Président du Sénat.

« Peuvent faire l'objet d'une nomination au Conseil constitutionnel tous les citoyens jouissant de leurs droits civiques et politiques. En pratique, il est fait appel à des personnalités dont la compétence est reconnue, notamment en matière juridique et politique, dont la nomination doit être approuvée par le Parlement. En effet, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, est applicable à ces nominations la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. Ainsi, les nominations effectuées par le Président de la République sont soumises à l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée et le Président ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

« En outre, sont membres de droit à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République » (« Statut des membres », Source : Conseil constitutionnel, [en ligne](#)).

Il est à noter que le Secrétaire Général du Conseil constitutionnel, parfois qualifié par la doctrine de dixième membre, voire de premier, « ne peut en aucun cas être considéré comme un juge constitutionnel (...). Il peut toutefois être appréhendé comme le premier membre de l'administration du Conseil, incontournable dans la vie de l'institution » (Alexandre Ciaudo, « Un acteur spécifique du procès constitutionnel : le secrétaire général du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2008, [en ligne](#)). En particulier, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois, « le Secrétaire Général, avec le concours du service juridique, doit (...) permettre à la juridiction de remplir au mieux ses missions » (Bruno Genevois, « Secrétaire Général du Conseil constitutionnel : un témoignage », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2009, n° 25, [en ligne](#)).

***Motion de censure** : « Cette procédure permet à une assemblée parlementaire de mettre en cause la responsabilité gouvernementale : l'adoption d'une motion de censure a pour effet de contraindre le gouvernement à démissionner » (Daniel Hochedez, in Olivier Duhamel et Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992).

***Navette parlementaire** : « Va-et-vient d'un projet ou d'une proposition de loi entre l'Assemblée nationale et le Sénat jusqu'à l'adoption d'un texte identique. Chacun des examens successifs s'appelle une "lecture" » (Petit lexique parlementaire, Source : Assemblée nationale, [en ligne](#)).

***Parlement :** Le Parlement désigne l'Assemblée nationale et le Sénat (art. 24, al. 2, de la Constitution). Il « vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques » (art. 24, al. 1^{er}, de la Constitution).

***Président de la République :** Le Président de la République est le chef de l'État. Depuis la révision constitutionnelle du [6 novembre 1962](#), il est élu au suffrage universel direct. Le titre II de la Constitution du 4 octobre 1958 lui est entièrement consacré. En particulier, l'article 5 prévoit que « 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 » président (« Quelle place la Constitution fait-elle au Président de la République ? », Source : Conseil constitutionnel, [en ligne](#)).

***Principe fondamental reconnu par les lois de la République :** La catégorie juridique des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR) est prévue par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958. Toutefois, ces principes ne sont pas énoncés par le Préambule de la Constitution de 1946. C'est le Conseil constitutionnel (plus occasionnellement le Conseil d'État : cf. CE, ass., 3 juillet 1996, [Koné](#)) qui, au gré de sa jurisprudence, a identifié une dizaine de PFRLR. Tel est le cas, par exemple, de la liberté d'association (décision n° [71-44 DC](#) du 16 juillet 1971), 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), ainsi que de la spécificité de la justice pénale des mineurs (décision n° [2002-461 DC](#) du 29 août 2002). Trois conditions doivent être réunies pour la reconnaissance d'un PFRLR :

- pour être « *fondamental* », le principe doit, tout d'abord, énoncer une règle suffisamment importante, avoir un degré suffisant de généralité et intéresser des domaines essentiels pour la vie de la Nation, à savoir les droits et libertés fondamentaux, la souveraineté nationale ou l'organisation des pouvoirs publics ;
- il faut, ensuite, que le principe trouve un ancrage textuel dans une ou plusieurs lois intervenues sous un régime républicain antérieur à 1946 ;
- il faut, enfin, qu'il n'ait jamais été dérogé à ce principe par une loi républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946.

***Projet de loi :** « Texte émanant du Gouvernement, adopté en Conseil des ministres et soumis à l'examen et au vote des deux assemblées » (Petit lexique parlementaire, Source : Assemblée nationale, [en ligne](#)).

***Promulgation :** Il s'agit de la « déclaration officielle intervenant après l'élaboration d'une loi (ou parfois la signature d'un traité) qui préside à l'insertion de cet acte dans l'ordre juridique et conditionne son entrée en vigueur sous réserve de la publication à intervenir » (Georges Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, Quadrige, 2005). En particulier, la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que « le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée » (art. 10, al. 1^{er}). Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser que la promulgation permet ainsi d'attester que « la loi a été régulièrement délibérée et votée » (Cons. const., décision n° [85-197 DC](#) du 23 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, cons. 15).

***Proposition de loi :** « Texte signé par un ou plusieurs parlementaires destiné à devenir loi s'il est inscrit à l'ordre du jour et adopté par les deux assemblées » (Petit lexique parlementaire, Source : Assemblée nationale, [en ligne](#)).

***Question prioritaire de constitutionnalité :** Instituée par la [révision constitutionnelle du 23 juillet 2008](#) à l'article 61-1 de la Constitution, la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010. Cette voie de droit permet à tout justiciable, c'est-à-dire à toute personne qui est partie à un procès ou une instance, de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Si les conditions de recevabilité de la question sont réunies, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, de se prononcer et, le cas échéant, d'abroger la disposition législative (Le guide pratique de la QPC, *source : Conseil constitutionnel*, [en ligne](#)).

***Rationalisation du parlementarisme :** « L'expression, forgée par le doyen Boris Mirkine-Guetzévitch, désigne (...) un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du Gouvernement, en l'absence d'une majorité parlementaire constante » (Jean Gicquel, in Olivier Duhamel et Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992).

***Référendum :** « Procédé par lequel le corps des citoyens est appelé à exprimer par une votation populaire son avis ou sa volonté à l'égard d'une mesure » (Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 1947, p. 431).

***Saisine :** « Action de porter devant un organe une question sur laquelle celui-ci est appelé à statuer » (Georges Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, Quadrige, 2005). Par exemple, sur le fondement de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs afin de contrôler la constitutionnalité d'une loi votée par le Parlement, mais non encore promulguée.

***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](#)) (« La séparation des pouvoirs », Source : Conseil constitutionnel, [\[en ligne\]](#)).

***Souveraineté :** Dans les *Six livres de la République* (1576), Jean Bodin (1530-1596) définit la souveraineté comme une « puissance absolue et perpétuelle (...) de commander » et en identifie les attributs ou « marques », soit « la puissance de donner loi à tous en général, et à chacun en particulier » qui comprend « tous les autres droits (...), comme décerner la guerre, ou faire la paix, connaître en dernier ressort des jugements de tous magistrats, instituer et destituer les plus grands officiers, imposer ou exempter les sujets de charges et subsides, octroyer grâces et dispenses contre la rigueur des lois, hausser ou baisser le titre, valeur et pied des monnaies, faire jurer les sujets (...) » (Jean Bodin, *Les six livres de la République*, édition et présentation de Gérard Mairet, Librairie générale française, Le livre de poche, 1993, Paris, pp. 74-101). S'agissant des titulaires de la souveraineté, deux conceptions sont classiquement opposées :

-La souveraineté populaire qui a été théorisée par Jean-Jacques Rousseau dans *Du contrat social* en 1762. Pour lui, « le pacte social établit entre les citoyens une telle égalité qu'ils s'engagent tous sous les mêmes conditions, et doivent jouir tous des mêmes droits. Ainsi par la nature du pacte, tout acte de souveraineté, c'est-à-dire tout acte authentique de la volonté générale oblige ou favorise également tous les citoyens (...). Supposons que l'État soit composé de dix mille citoyens. Le souverain ne peut être considéré que collectivement et en corps ; mais chaque particulier, en qualité de sujet, est considéré comme individu : ainsi le souverain est au sujet comme dix mille est à un ; c'est-à-dire que chaque membre de l'État n'a pour sa part que la dix-millième partie de l'autorité souveraine ».

-La souveraineté nationale qui a été théorisée notamment par l'abbé Sieyès en 1789 dans *Qu'est-ce que le Tiers état ?* pour qui la Nation est « un corps d'associés vivant sous une loi commune et représentés par la même législature. (...) On conçoit un nombre plus ou moins considérable d'individus isolés qui veulent se réunir. Par ce seul fait, ils forment déjà une Nation ».

Suggestion de lectures complémentaires

-Olivier Beaud, « Le souverain », *Pouvoirs*, 1993, n° 67, [\[en ligne\]](#).

-« La souveraineté nationale », Source : *vie-publique.fr*, [\[en ligne\]](#).

-Ernest Renan, « Qu'est-ce qu'une Nation », conférence prononcée à la Sorbonne, 11 mars 1882, [\[en ligne\]](#).

-Dominique Rousseau, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », *Confluence des droits*, 2020, [\[en ligne\]](#)