

**LES
CARRÉS**



**2022-2023
10^e édition**

L'essentiel **des** **INSTITUTIONS** **DE LA** **V^e RÉPUBLIQUE**

**À jour des
dernières
actualités
constitutionnelles**

Gilles Toulemonde

G*ualino* un savoir-faire de
Lextenso

2022-2023
10^e édition

L'essentiel

des

INSTITUTIONS DE LA V^e RÉPUBLIQUE

Gilles Toulemonde

LES CARRÉS



Cette collection de livres présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le Droit et la Science Politique,
- les Sciences économiques,
- les Sciences de gestion,
- les concours de la Fonction publique.

Gilles Toulemonde est Maître de conférences (HDR) en droit public à l'Université de Lille.

Du même auteur, chez le même éditeur :

Collection « Carrés Rouge »

- L'essentiel des Principes fondamentaux de droit constitutionnel, Isabelle Thumerel et Gilles Toulemonde, 10^e éd. 2022-2023.
- L'essentiel des Institutions de la V^e République, Gilles Toulemonde, 10^e éd. 2022-2023.

Collection « Méthodo LMD - Exos LMD »

- Méthodo LMD Méthodes de travail pour réussir en droit constitutionnel, Isabelle Thumerel et Gilles Toulemonde (en collaboration avec P. Türk), 2^e éd. 2014.
- Exos LMD Institutions de la V^e République, Isabelle Thumerel et Gilles Toulemonde (en collaboration avec P. Türk), 4^e éd. 2016.

Collection « Annales corrigées et commentées »

- Droit constitutionnel, Dorothee Reigner, Gilles Toulemonde, 6^e éd. 2022-2023.



© 2022, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
EAN 9782297176477

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr

PRÉSENTATION

Fruit d'une longue expérience pédagogique auprès des étudiants, cet ouvrage permet d'aller à l'essentiel des Institutions politiques de la V^e République.

Le général De Gaulle a indiqué, dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, « *qu'une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique* ». Par conséquent, ce livre ne se contente pas d'aborder le texte de la Constitution du 4 octobre 1958, il se réfère également à *la pratique constitutionnelle* et à *la jurisprudence* qui façonnent quotidiennement le droit constitutionnel. La pratique a donné son visage et ses modalités de fonctionnement si particulières à la V^e République, en raison notamment de l'apparition d'une « majorité présidentielle ». La jurisprudence, particulièrement depuis l'introduction de la « question prioritaire de constitutionnalité » fait évoluer notre droit et nos droits constitutionnels. En outre, cet ouvrage met en relation les mécanismes juridiques avec l'actualité politique, particulièrement riche en année électorale, afin que le lecteur puisse réaliser une lecture juridique de cette actualité. Les élections législatives de 2022 n'ayant fait naître qu'une majorité relative à l'Assemblée nationale, l'étude de la V^e République s'en trouve confirmée sur certains aspects (comme la difficulté à renverser le gouvernement en raison de la rationalisation du parlementarisme) mais aussi renouvelée sur d'autres (comme la difficulté à faire adopter des projets de loi).

Ainsi cet ouvrage présente-t-il l'ensemble des connaissances nécessaires à la compréhension du droit constitutionnel de la V^e République de façon claire et structurée :

- la 1^{re} partie traite des *caractères généraux* de la V^e République. Elle aborde l'esprit, les évolutions et interroge la nature démocratique de la V^e République ;
- la 2^e partie examine *l'organisation des pouvoirs politiques* : le président de la République, le gouvernement et le Parlement ;
- la 3^e partie, fondamentale en démocratie, étudie les *contre-pouvoirs* : le Conseil constitutionnel, les juridictions ordinaires et les contre-pouvoirs non juridictionnels.

À la fois synthétique et complet, cet ouvrage est l'outil idéal de révision pour les étudiants en Droit, en Science politique, en Instituts d'Études Politiques ou en AES. Il l'est aussi pour les candidats aux concours de la fonction publique. Plus généralement, il s'adresse également aux citoyens soucieux de mieux connaître la façon dont fonctionnent nos institutions. Cette connaissance est fondamentale pour qui souhaite défendre ses droits constitutionnels et les exercer dans une société démocratique.

Cet ouvrage est aussi le complément de notre livre, dans la même collection, écrit en collaboration avec Isabelle Thumerel, portant sur les grandes notions du droit constitutionnel, les exemples étrangers et l'histoire constitutionnelle de la France (« *L'Essentiel des Principes fondamentaux de droit constitutionnel* », 10^e éd., 2022-2023, Gualino-Lextenso coll. Les Carrés).

PLAN DE COURS

Présentation	3
Introduction – La genèse de la V^e République	13
<i>1 – La crise algérienne</i>	<i>13</i>
<i>2 – La naissance de la Constitution de la V^e République</i>	<i>14</i>
■ Réviser la Constitution de 1946	14
■ La loi constitutionnelle du 3 juin 1958	15
■ La mise en place de la V ^e République	15

PARTIE 1

Les caractères généraux de la V^e République

Chapitre 1 – L'esprit de la V^e République	19
<i>1 – Le rétablissement du régime parlementaire</i>	<i>19</i>
<i>2 – Le renforcement indéniable de l'Exécutif</i>	<i>19</i>
<i>3 – La rationalisation du parlementarisme</i>	<i>21</i>

4 – L’abaissement de la loi	22
■ <i>La fin de l’omnicompétence de la loi</i>	22
■ <i>La soumission de la loi à des normes supérieures</i>	23
Chapitre 2 – Les évolutions de la V^e République	25
1 – Les évolutions par les révisions constitutionnelles	25
■ <i>Les procédures de révision de la Constitution</i>	25
a) <i>La procédure de l’article 89 de la Constitution</i>	25
b) <i>La procédure contestée de révision par la voie de l’article 11 de la Constitution</i>	29
■ <i>Les révisions de la Constitution</i>	30
2 – Les évolutions par la pratique	32
■ <i>L’apparition du fait majoritaire</i>	32
■ <i>Le développement de la prépondérance présidentielle</i>	33
■ <i>La cohabitation</i>	35
3 – Les évolutions liées à des structures infra ou supra étatiques	36
■ <i>Les évolutions par la participation à l’Union européenne</i>	36
■ <i>Les évolutions des relations entre la République et ses composantes</i>	37
4 – Les évolutions par la jurisprudence	39
Chapitre 3 – Une V^e République démocratique	41
1 – La souveraineté	41
■ <i>Une souveraineté hybride</i>	41
■ <i>De la représentation à la représentativité</i>	42
■ <i>L’accroissement de l’universalité du suffrage</i>	44
2 – Le référendum	44
■ <i>Les référendums nationaux</i>	44
a) <i>Le référendum de l’article 89 de la Constitution</i>	44
b) <i>Les référendums de l’article 11 de la Constitution</i>	45
c) <i>Le référendum de l’article 88-5 de la Constitution</i>	49

■ <i>Les référendums locaux</i>	49
a) Le référendum de l'article 53 de la Constitution	49
b) Les référendums de l'article 72-1 de la Constitution	49
c) Le référendum de l'article 72-4 de la Constitution	50
d) Le référendum de l'article 76 de la Constitution	50

3 – Les élections **51**

■ <i>Les partis politiques</i>	51
a) Le rôle des partis politiques	51
b) Le financement des partis politiques	52
■ <i>Déontologie et transparence de la vie publique</i>	53
■ <i>L'organisation des scrutins</i>	54
a) Le financement des campagnes électorales	54
b) Les modalités du vote	56
c) L'importance du choix du mode de scrutin	57

PARTIE 2

L'organisation du pouvoir sous la V^e République

Chapitre 4 – Le président de la République **61**

1 – Le statut du président de la République **61**

■ <i>L'élection du président de la République</i>	61
a) D'une élection initialement indirecte à une élection directe	61
b) Les modalités de l'élection	63
■ <i>La durée du mandat présidentiel</i>	64
a) La durée normale du mandat	64
b) L'interruption prématurée du mandat présidentiel	65
■ <i>La question de la responsabilité du président de la République</i>	66
a) L'organisation de l'irresponsabilité présidentielle	66
b) Les exceptions à cette irresponsabilité	67

2 – La fonction et les pouvoirs présidentiels	69
■ <i>L’ambiguïté de l’arbitrage présidentiel</i>	69
■ <i>La distinction « pouvoirs propres »/« pouvoirs partagés »</i>	70
■ <i>Les pouvoirs en relation avec le gouvernement et l’administration</i>	71
a) La nomination du Premier ministre et la fin de ses fonctions	71
b) La nomination des autres membres du gouvernement et la fin de leurs fonctions	72
c) La nomination aux emplois civils et militaires de l’État	74
d) La présidence du conseil des ministres	75
e) L’exercice d’un pouvoir réglementaire	77
■ <i>Les pouvoirs en relation avec le Parlement</i>	77
a) La dissolution de l’Assemblée nationale	77
b) Le référendum	78
c) Les messages aux assemblées	78
d) La promulgation et la demande de nouvelle délibération de la loi	79
e) L’ouverture et la clôture des sessions extraordinaires du Parlement	79
■ <i>Les pouvoirs en relation avec des autorités juridictionnelles</i>	80
a) Les pouvoirs relatifs à l’autorité judiciaire	80
b) La nomination de membres du Conseil constitutionnel	80
c) La saisine du Conseil constitutionnel	80
■ <i>Les pouvoirs d’incarnation de la Nation</i>	81
a) Les pouvoirs exceptionnels de l’article 16 de la Constitution	81
b) La question du domaine réservé	83
Chapitre 5 – Le gouvernement	85
1 – La formation du gouvernement	85
■ <i>Le choix des membres du gouvernement</i>	85
■ <i>Les différents membres du gouvernement</i>	87
■ <i>L’absence d’investiture du gouvernement</i>	89
2 – Le statut des membres du gouvernement	90
■ <i>Les incompatibilités</i>	90

■ <i>La responsabilité politique des membres du gouvernement</i>	90
a) La responsabilité collégiale du gouvernement	90
b) La responsabilité politique individuelle des ministres	91
■ <i>La responsabilité pénale des membres du gouvernement</i>	92
a) Le cas des actes accomplis hors fonctions ou détachables des fonctions	92
b) Le cas des actes accomplis dans l'exercice des fonctions	92
3 – Le rôle du gouvernement et du Premier ministre	94
■ <i>La détermination et la conduite de la politique nationale</i>	94
a) Le sens de l'article 20, al. 1 de la Constitution	94
b) La pratique de l'article 20, al. 1 de la Constitution	95
■ <i>L'élaboration des règles de droit</i>	96
a) Le rôle du gouvernement dans la procédure législative	96
b) L'exercice du pouvoir réglementaire	98
c) Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution	99
■ <i>Les attributions propres au Premier ministre</i>	102
Chapitre 6 – Le Parlement	105
1 – Le statut des parlementaires	105
■ <i>L'élection des parlementaires</i>	105
a) Les élections législatives	105
b) Les élections sénatoriales	108
■ <i>Les incompatibilités parlementaires</i>	109
■ <i>L'immunité parlementaire</i>	109
a) L'irresponsabilité	110
b) L'inviolabilité	110
■ <i>L'indemnité parlementaire</i>	111
2 – L'organisation du Parlement	111
■ <i>Les sessions parlementaires</i>	112
a) La session ordinaire	112
b) Les sessions extraordinaires	112
c) Les réunions spéciales	113

■ <i>Les commissions parlementaires</i>	113
a) Les commissions permanentes	113
b) Les commissions spéciales	115
c) Les commissions d'enquête	115
d) La commission des Affaires européennes	115
■ <i>Les groupes parlementaires</i>	116
3 – La fonction d'élaboration de la loi	117
■ <i>Le domaine de la loi</i>	117
a) Les principes posés par la Constitution	117
b) Une réalité plus favorable à la loi	118
■ <i>La procédure législative ordinaire</i>	119
a) L'initiative de la loi	120
b) L'examen en commission	120
c) L'inscription à l'ordre du jour	121
d) Le débat en séance publique	123
e) La navette parlementaire	124
■ <i>Les procédures législatives spécifiques</i>	125
4 – La fonction de contrôle	126
■ <i>La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement</i>	126
a) L'article 49, al. 1 de la Constitution	126
b) L'article 49, al. 2 de la Constitution	127
c) L'article 49, al. 3 de la Constitution	127
■ <i>Les moyens d'information et d'évaluation</i>	128
a) Les questions	129
b) Les commissions d'enquête	130
c) Les déclarations gouvernementales	132
d) Les résolutions	132
e) Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques	133

PARTIE 3

Les contre-pouvoirs sous la V^e République

Chapitre 7 – Le Conseil constitutionnel 137

1 – Les membres du Conseil constitutionnel 137

- *Les divers membres du Conseil constitutionnel* 137
 - a) Les membres nommés 137
 - b) Les membres de droit 138
- *Le statut des membres du Conseil constitutionnel* 139
 - a) Les conditions de nomination au Conseil constitutionnel 139
 - b) Les incompatibilités 139
 - c) Les obligations des membres du Conseil constitutionnel 140

2 – Les attributions du Conseil constitutionnel 140

- *Le Conseil constitutionnel, juge de la constitutionnalité* 140
 - a) Les normes constitutionnelles de référence 141
 - b) Les procédures de contrôle de constitutionnalité 142
- *Les autres attributions du Conseil constitutionnel* 148
 - a) Juge électoral et référendaire 148
 - b) Missions consultatives et déclaratoires 149

Chapitre 8 – Les juridictions ordinaires 151

1 – Les caractéristiques des juridictions françaises 151

- *L'absence de reconnaissance d'un pouvoir judiciaire* 151
- *La séparation des juridictions judiciaires et administratives* 151
- *L'indépendance des juges* 152
 - a) L'indépendance des magistrats judiciaires 152
 - b) L'indépendance des juges administratifs 153

2 – Les interactions entre le pouvoir politique et la Justice	153
■ <i>L'influence du pouvoir politique sur la Justice</i>	153
a) Le droit de grâce	154
b) Les lois d'amnistie	154
c) Les validations législatives	154
d) Les nominations de magistrats et les nominations au CSM	155
■ <i>L'influence de la Justice sur le pouvoir politique</i>	155
a) Le rôle constitutionnel du Conseil d'État	155
b) La mise en jeu de la responsabilité des hommes politiques	156
 Chapitre 9 – Les contre-pouvoirs non juridictionnels	 157
1 – Le Défenseur des droits	157
■ <i>Les compétences du Défenseur des droits</i>	157
a) Un vaste champ de compétence	157
b) Les modalités d'exercice de ces compétences	158
■ <i>L'indépendance du Défenseur des droits</i>	158
2 – Le Conseil économique, social et environnemental (CESE)	160
■ <i>La composition du CESE</i>	160
■ <i>Le rôle du CESE</i>	160
 Bibliographie	 163

Introduction

La genèse de la V^e République

À l'instar de ses devancières, la Constitution du 4 octobre 1958 qui fonde la V^e République est née d'une crise politique et institutionnelle aux conséquences graves. En revanche, le processus de création de la Constitution présente une certaine originalité.

1 La crise algérienne

Depuis le 1^{er} novembre 1954, une guerre qui ne dit pas son nom sévit dans les départements français d'Algérie. Les gouvernements qui se succèdent ne parviennent pas à résoudre cette question. En 1958, la situation s'aggrave. Le 13 mai, des militaires, menés par les généraux Massu et Salan, créent un comité de salut public à Alger, véritable insurrection contre le gouvernement Pflimlin que l'Assemblée nationale investit tout de même le lendemain. Le jour suivant le général Salan fait acclamer le général De Gaulle à Alger. Le 15 mai, le général De Gaulle déclare : « Je me tiens prêt à assumer les pouvoirs de la République ».

Chaque jour qui passe fait apparaître la grande faiblesse du gouvernement. L'instabilité gouvernementale qui caractérise la IV^e République (un gouvernement en moyenne tous les 7 mois) et la toute-puissance du Parlement, lui-même profondément divisé en de nombreuses factions, ne donnent aucune force à Pierre Pflimlin pour mettre fin à cette situation.

Le 24 mai, un comité de salut public est créé en Corse cette fois. Le président de la République, René Coty, obtient de Pflimlin qu'il démissionne, le 28 mai 1958, propose la présidence du Conseil « *au plus illustre des Français* », le général De Gaulle, et prévient qu'il démissionnera si les députés n'investissent pas le gouvernement De Gaulle.

Le 1^{er} juin, le gouvernement est investi par l'Assemblée nationale conformément à l'article 45 de la Constitution de 1946, par 329 voix contre 224.

Le général De Gaulle met en place un gouvernement d'union nationale et négocie avec les partis représentés au Parlement le vote immédiat de deux lois datées du 3 juin 1958 donnant au gouvernement les moyens d'agir pour régler la question algérienne :

- une loi de pleins pouvoirs lui permettant d'exercer, en plus du pouvoir exécutif, le pouvoir législatif pendant 6 mois ;
- une loi constitutionnelle modifiant la procédure de révision de la Constitution de 1946.

2 La naissance de la Constitution de la V^e République

Ce qui devait n'être initialement qu'une simple révision de la Constitution est devenu une Constitution à part entière, résultat d'une procédure originale.

■ Réviser la Constitution de 1946

La volonté du général De Gaulle de changer de Constitution tout en agissant dans la légalité passe par la révision de la Constitution de 1946. Mais elle se heurte à une difficulté majeure : la procédure de révision organisée par l'article 90 est particulièrement longue.

Il prévoit en effet que la révision soit décidée par le vote d'une résolution qui doit faire l'objet de deux votes à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale séparés d'au moins trois mois. Ensuite seulement l'Assemblée peut élaborer un projet de révision soumis au vote du Parlement puis au référendum à moins qu'il n'ait été adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers ou par chacune des deux assemblées à la majorité des trois cinquièmes.

Ainsi, 3 mois minimum sont nécessaires simplement pour décider du principe de la révision. Près de la moitié de la durée de vie moyenne d'un gouvernement !

Pour éviter cet écueil, on découvre une résolution tendant à réviser la Constitution ayant été adoptée en 1^{re} lecture par l'Assemblée nationale en 1955. Il est donc possible de la reprendre et de procéder immédiatement à la 2^{de} lecture puisque, par définition, plus de 3 mois se sont écoulés entre les deux lectures. Ainsi est votée la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 qui modifie la procédure de révision prévue à l'article 90 de la Constitution de 1946. Et c'est le gouvernement De Gaulle, investi le 1^{er} juin 1958, qui est chargé de cette révision. Cependant, malgré la procédure utilisée, en 1958, il est clair que De Gaulle veut changer de Constitution. Cette loi constitutionnelle impose le respect de règles de forme et de fond.

■ La loi constitutionnelle du 3 juin 1958

Les *conditions de forme* imposées par l'Assemblée nationale au gouvernement De Gaulle pour accomplir sa mission sont peu contraignantes et permettent surtout de garantir le caractère démocratique du processus de révision. L'originalité tient à ce que **le projet de loi constitutionnelle** élaboré par le gouvernement **doive impérativement mettre en œuvre 5 principes énoncés par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958**. Ces conditions sont les suivantes :

5 conditions de forme	5 conditions de fond
1°) Le gouvernement élabore un <i>projet de loi constitutionnelle</i>. 2°) Ce projet est <i>soumis pour avis au Comité consultatif constitutionnel</i> (composé aux 2/3 par des membres nommés par les commissions des assemblées parlementaires, le 1/3 restant étant composé de personnalités choisies par le gouvernement). 3°) Une fois cet avis recueilli, le texte du projet est <i>transmis pour avis au Conseil d'État</i>. 4°) Le projet est ensuite <i>définitivement arrêté en conseil des ministres</i>. 5°) Il est, enfin, <i>soumis au référendum pour approbation</i> avant que le Président ne le <i>promulgue dans les 8 jours de son adoption</i>.	1°) « Seul le <i>suffrage universel</i> est la <i>source du pouvoir</i>. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ». 2°) « Le <i>pouvoir exécutif</i> et le <i>pouvoir législatif</i> doivent être <i>effectivement séparés</i> de façon que le gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de ses attributions ». 3°) « Le <i>gouvernement</i> doit être <i>responsable devant le Parlement</i> ». 4°) « L'<i>autorité judiciaire</i> doit demeurer <i>indépendante</i> pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'Homme à laquelle elle se réfère ». 5°) « La Constitution doit permettre d'<i>organiser les rapports</i> de la République <i>avec les peuples</i> qui lui sont <i>associés</i> ».

Finalement, ce processus devait faire émerger une révision de la Constitution de 1946. Mais la volonté du général De Gaulle, la façon dont le gouvernement a fonctionné et l'ampleur des modifications apportées ont abouti à la mise en place d'une nouvelle Constitution pour une nouvelle République, la V^e.

■ La mise en place de la V^e République

Le gouvernement a vite élaboré un projet de loi constitutionnelle sous l'égide de Michel Debré, garde des Sceaux, et guidé par les idées du général De Gaulle.

Le Comité consultatif constitutionnel, présidé par Paul Reynaud, a pu examiner ce projet durant les 3 premières semaines d'août avant que l'assemblée générale du Conseil d'État ne puisse à

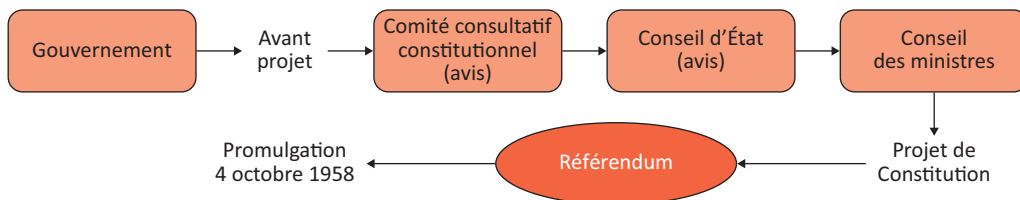
son tour s'en saisir pour avis. Le discours devant le Conseil d'État de Michel Debré, le 27 août 1958, est une véritable explication de texte de la nouvelle Constitution.

Le projet est ensuite délibéré en conseil des ministres et le général De Gaulle le présente à la population dans un discours de la « *place de la République* » le 4 septembre 1958.

Le référendum est organisé le 28 septembre. Les résultats sont sans aucune équivoque (contrairement à ceux du référendum du 13 octobre 1946 d'adoption de la Constitution de la IV^e République) puisque ***les Français l'approuvent à plus de 80 % des suffrages exprimés***.

Le président de la République, René Coty, promulgue cette nouvelle Constitution le 4 octobre 1958 et elle est publiée dès le lendemain au *Journal officiel*.

Le processus suivi pour l'adoption de la Constitution de 1958



En vertu des articles 91 et 92 de cette nouvelle Constitution (aujourd'hui abrogés), le conseil des ministres est habilité à prendre, durant 4 mois, les « mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics », ce qu'il ne va pas manquer de faire (par ex. : ordonnance organique du 7 novembre 1958 relative au Conseil constitutionnel, ordonnance du 17 novembre 1958 relative aux assemblées parlementaires...).

PARTIE 1

Les caractères généraux de la V^e République

Chapitre 1	- L'esprit de la V ^e République	19
Chapitre 2	- Les évolutions de la V ^e République	25
Chapitre 3	- Une V ^e République démocratique	41

