

AES  
Capacité / L1 Droit  
Écoles de commerce  
Concours adm.  
IEP

# Les bases du droit constitutionnel

Benjamin Morel





# **Les bases du droit constitutionnel**



## COLLECTION « MAJOR »

### **Les bases du droit, une nouvelle série de « Major » dirigée par Marine Ranouil**

Le droit, avant d'être enseigné dans ses détails et ses subtilités juridiques, nécessite, pour que l'on en comprenne toutes les richesses, d'être resitué dans une perspective d'ensemble.

La série Les bases du droit se donne donc pour objectif d'aider à l'identification de ces règles générales, de ces structures d'ensemble, afin de permettre à chacun, juristes débutants, étudiants de tous horizons, citoyens, de s'orienter dans le labyrinthe du droit – un éclairage d'autant plus indispensable à notre époque où l'accès à l'information juridique, dans ses moindres détails, est facilement accessible en ligne.

### **Dans la série Les bases du droit**

*Les bases du droit civil,*  
Marine RANOUIL

*Les bases du droit commercial,*  
Mathias LAMY

# Les bases du droit constitutionnel

Benjamin Morel

**Belin:**  
ÉDUCATION

Le code de la propriété intellectuelle n'autorise que « les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » [article L. 122-5] ; il autorise également les courtes citations effectuées dans un but d'exemple ou d'illustration. En revanche « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » [article L. 122-4]. La loi 95-4 du 3 janvier 1994 a confié au C.F.C. (Centre français de l'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris) l'exclusivité de la gestion du droit de reprographie. Toute photocopie d'œuvres protégées, exécutée sans son accord préalable, constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

ISBN : 979-10-358-0944-7

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 2020, août

● Éditions Belin / Humensis, 2020

170 bis, boulevard du Montparnasse, 75680 Paris cedex 14

# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	9
---------------------------	---

## PREMIÈRE PARTIE PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT CONSTITUTIONNEL

<b>CHAPITRE 1 LE FONCTIONNEMENT DES RÉGIMES POLITIQUES</b> .....	15
--	----

<b>I. La Constitution</b> .....	15
<i>1. La Constitution, source du régime politique, p. 15 • 2. La Constitution, matrice du régime politique, p. 21</i>	
<b>II. L'organisation de la vie politique</b> .....	38
<i>1. Les facteurs influençant l'application de la Constitution, p. 38 • 2. Les conséquences sur l'application des règles constitutionnelles, p. 44</i>	

<b>CHAPITRE 2 HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE</b> .....	49
---	----

<b>I. Le temps des expériences : le long chemin vers la République (1789-1870)</b> .....	50
<i>1. Les expériences révolutionnaires (1789-1814), p. 50 • 2. La stabilité introuvable (1814-1870), p. 58</i>	

<b>II. Le temps de la stabilisation : les chemins escarpés de la République (1870-1958) .....</b>	<b>64</b>
1. <i>L'installation de la République (1870-1940), p. 64 • 2. La recherche d'un nouvel équilibre républicain (1944-1958)., p. 72</i>	

## **DEUXIÈME PARTIE**

# **LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE**

### **CHAPITRE 3 LES INSTITUTIONS DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE...** 83

<b>I. Les organes de la V<sup>e</sup> République.....</b>	<b>84</b>
1. <i>Typologie des organes de la République, p. 84 • 2. Les relations entre les organes, p. 98</i>	
<b>II. Les normes sous la V<sup>e</sup> République .....</b>	<b>105</b>
1. <i>La hiérarchie des normes, p. 105 • 2. L'édiction des normes, p. 111</i>	

### **CHAPITRE 4 LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ.....** 121

<b>I. Le rôle du Conseil constitutionnel .....</b>	<b>122</b>
1. <i>Le gardien de la séparation des pouvoirs, p. 122 • 2. Le gardien des droits fondamentaux, p. 127</i>	
<b>II. Les moyens d'action du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>133</b>
1. <i>La saisine du Conseil constitutionnel, p. 133 • 2. La technique contentieuse, p. 138</i>	

### **GLOSSAIRE .....** 143

## **SCHÉMAS**

<b>La hiérarchie des normes simplifiée .....</b>	<b>19</b>
<b>L'Anacyclose .....</b>	<b>27</b>
<b>Le régime américain .....</b>	<b>32</b>
<b>Le régime britannique .....</b>	<b>33</b>
<b>Théorie des cycles constitutionnels de Maurice Hauriou .....</b>	<b>50</b>
<b>Constitution du 26 août 1791 .....</b>	<b>53</b>

<b>Constitution du 6 messidor de l'An I (Convention)</b> .....	55
<b>Constitution du 5 fructidor de l'An III (Directoire)</b> .....	56
<b>Constitution du 22 frimaire de l'An VIII (Consulat)</b> .....	57
<b>Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 (Restauration)</b> .....	60
<b>Charte constitutionnelle du 14 août 1830 (Monarchie de Juillet)</b> ...	61
<b>Constitution du 4 novembre 1848 (II<sup>e</sup> République)</b> .....	62
<b>Constitution du 14 janvier 1852 (Second Empire)</b> .....	63
<b>Lois constitutionnelles de 1875</b> .....	69
<b>Constitution du 27 octobre 1946</b> .....	74
<b>Constitution du 4 octobre 1958</b> .....	84
<b>La hiérarchie des normes sous la V<sup>e</sup> République</b> .....	105
<b>Le processus législatif</b> .....	114
<b>La révision constitutionnelle selon l'article 89 de la Constitution..</b>	119
<b>Le bloc de constitutionnalité</b> .....	128
<b>La procédure de la question prioritaire de constitutionnalité</b> .....	137



# Introduction

*« La Constitution qui nous régit n'a rien à envier à celle de nos voisins. Loin d'imiter les autres peuples, nous leur offrons plutôt un exemple. Parce que notre régime sert les intérêts de la masse des citoyens et pas seulement d'une minorité, on lui donne le nom de démocratie. Mais si, en ce qui concerne le règlement de nos différents particuliers, nous sommes égaux devant la loi, c'est en fonction du rang que chacun occupe dans l'estime publique que nous choisissons les magistrats de la cité, les citoyens étant désignés par leur mérite plutôt qu'à tour de rôle. D'un autre côté, quand un homme sans fortune peut rendre quelque service à l'État, l'obscurité de sa condition ne constitue pas pour lui un obstacle. [...] Ceux qui participent au gouvernement de la cité peuvent s'occuper aussi de leurs affaires privées et ceux que leurs occupations professionnelles absorbent peuvent se tenir fort bien au courant des affaires publiques. Nous sommes en effet les seuls à penser qu'un homme ne se mêlant pas de politique mérite de passer, non pour un citoyen paisible, mais pour un citoyen inutile. Nous intervenons tous personnellement dans le gouvernement de la cité au moins par notre vote, ou même en présentant à propos nos suggestions. »*

*Thucydide, Histoire de la guerre du Péloponnèse, livre II, 37,  
« éloge de la démocratie par Périclès »*

► **« Un homme ne se mêlant pas de politique mérite de passer, non pour un citoyen paisible, mais pour un citoyen inutile »** fait dire à Périclès l'auteur grec Thucydide. Dans ce texte qui sans doute est la plus vieille et la plus belle définition de la démocratie qui nous est restée, il insiste sur le rôle du citoyen. Celui-ci est libre, car il concourt à se donner ses propres lois. Il est aussi soumis à ces lois. Cette double injonction conduit l'individu à marcher sur un fil. La démocratie n'est pas le régime du repos. Elle est au contraire un régime

exigeant. Dans celui-ci, le bon citoyen doit s'intéresser à la politique pour concourir à la formation de la loi, et doit bien connaître la loi pour la respecter. La connaissance du droit constitutionnel et des institutions politiques est donc à la base de la vie de la cité. Elle est le préalable nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie.

► **Derrière ce double intitulé, droit constitutionnel et institutions politiques, se tapit toutefois une multitude de champs d'études.** En effet, le droit constitutionnel ne s'envisage pas sans un complexe système théorique et une réflexion sur ses implications socio-politiques. Le droit constitutionnel a ainsi pendant longtemps été un cas particulier dans le monde du droit. Il consistait en une réflexion sur les régimes qui le rapprochait de la théorie et de la sociologie politique. À défaut de juge, la technique juridique apparaissait peu pertinente pour apprécier le fonctionnement des institutions et l'évolution des rapports entre pouvoirs. Cette situation a changé au cours du XX<sup>e</sup> siècle et singulièrement en France avec le tournant qu'a représenté la création du Conseil constitutionnel. Ce dernier a produit une jurisprudence étoffée qui, peu à peu, a permis l'émergence d'une vraie étude du contentieux constitutionnel. Parler de droit constitutionnel aujourd'hui, c'est donc penser ces deux aspects de la discipline. Une réflexion sur le fonctionnement des institutions et une technique juridique mise au service de l'interprétation des décisions du Conseil. Ces deux aspects se complètent et conduisent à une compréhension tant du texte constitutionnel que de la façon dont fonctionne notre démocratie.

► **À dessein de bien saisir les enjeux de la matière, cet ouvrage adoptera le plan qui est généralement celui proposé aux étudiants en première année de droit.** Il présente ainsi d'abord les grands principes du droit constitutionnel (Première Partie) avant de s'attacher particulièrement à décrire le fonctionnement de la V<sup>e</sup> République (Deuxième Partie).

**PREMIÈRE PARTIE**

---

**PRINCIPES GÉNÉRAUX  
DU DROIT  
CONSTITUTIONNEL**



*« L'obéissance au seul appétit est esclavage et l'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est liberté. »*

Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, 1762.

► Le droit constitutionnel et les institutions politiques représentent des champs de réflexion anciens. De Sumer à nos jours, l'organisation des sociétés a fait l'objet d'une analyse et d'un travail de théorisation. La définition de ce qu'est un bon gouvernement a beaucoup évolué. Toutefois, une permanence se fait jour. Si les hommes ont pensé leurs institutions, ils ont également dû composer avec l'incertitude. Le droit n'est pas une matière inerte décrite définitivement dans de vieux livres poussiéreux. Le droit est un moyen, un outil, de régulation sociale. C'est parce que les Hommes ne sont pas des fourmis instinctivement d'accord sur les règles qui régissent le fonctionnement du groupe qu'ils ont inventé le droit. Le droit est donc quelque chose que l'on emploie de manière active pour permettre à la société de fonctionner. Ce faisant, ses effets sont dépendants de la façon dont les acteurs sociaux l'utilisent. Un changement de contexte, la modification des rapports de force, voire, parfois, la simple ambition de quelques-uns suffit à modifier la manière dont fonctionne un régime politique.

► Cette première partie s'attachera ainsi à discerner les principes auxquels obéissent le droit constitutionnel et le fonctionnement des institutions politiques. Des règles de fonctionnement, issues de la théorie et du droit comparé, peuvent être déterminées (chapitre 1). Ces règles trouvent à être appliquées notamment à l'histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1958 (chapitre 2).



---

# LE FONCTIONNEMENT DES RÉGIMES POLITIQUES

*Le droit et les institutions représentent un cadre pour le jeu politique. Le jeu politique de son côté incarne la dynamique d'usage des règles de droit. Tout cela ressemble un peu à un jeu de société. Il y a des règles du jeu que sont censés respecter les joueurs. Toutefois, les règles du jeu ne déterminent pas tout le jeu. Les joueurs ont une marge de manœuvre et des habitudes. Certains joueurs ont d'autres visées que celles uniquement prévues par le jeu. Les parents peuvent vouloir laisser gagner les enfants pour éviter de se voir imposer une seconde partie... Les règles du jeu elles-mêmes peuvent être remises en cause si tous les joueurs sont d'accord pour les modifier ou les amender.*

*Il en va de même du droit. Il existe une règle du jeu que l'on ne peut théoriquement pas effacer : la Constitution. Au-delà de cette règle du jeu, il y a des pratiques qui peuvent même conduire à écarter certaines dispositions constitutionnelles si tous les acteurs sont d'accord. Comprendre le fonctionnement des régimes politiques implique donc de comprendre les dispositions constitutionnelles et la façon dont la vie politique influe sur leur application.*

## I | LA CONSTITUTION

Le régime politique peut être conçu comme la norme constitutionnelle telle qu'elle est inscrite dans le texte de la Constitution. Une telle définition peut sembler simple. Elle ne l'est pas. Il convient en effet de déterminer ce que l'on appelle Constitution. Cette dernière est la source du régime politique. De par les choix qu'elle contient, elle en représente la matrice de fonctionnement.

### 1. La Constitution, source du régime politique

La Constitution est un acte qui se trouve au sommet de la hiérarchie des normes.

## A. La Constitution comme acte

La Constitution peut prendre des formes diverses et fait l'objet d'une procédure d'édiction particulière.

### 1. Les formes de la Constitution

La notion de constitution n'est pas simple et renvoie à de multiples réalités. On différencie généralement la constitution formelle et la constitution matérielle.

► **La Constitution formelle** est un texte appelé « Constitution ». Elle peut parfois avoir des noms différents. Ainsi parle-t-on en Allemagne de « Loi fondamentale ». Quoi qu'il en soit, derrière ces vocables se cache une multitude de textes à travers le temps et l'espace. Les contenus de ceux-ci ne portent pas tous sur les mêmes objets. Beaucoup comportent des références philosophiques, d'autres prévoient des politiques économiques. Pourtant, tous semblent envisager trois choses : l'organisation des organes et des pouvoirs de l'État ; le régime d'édiction des principaux actes juridiques ; l'identification du titulaire de la souveraineté. Depuis la Seconde Guerre mondiale, beaucoup de Constitutions prévoient également une liste et une garantie des droits fondamentaux ; cet élément sera développé plus avant dans le second chapitre de la seconde partie.

► **La Constitution matérielle** renvoie aux normes qui sont matériellement de nature constitutionnelle. Maurice Hauriou dans son *précis de droit constitutionnel* note que les Constitutions contiennent plusieurs facettes. Il note ainsi que l'existence d'une Constitution comporte un aspect politique (règles d'organisation du pouvoir) et d'une Constitution sociale (droits et libertés des gouvernés). On peut ainsi identifier comme relevant du domaine constitutionnel :

– **L'identification de l'autorité souveraine** : en démocratie, c'est généralement le peuple. C'est de cette souveraineté dont découlent le principe de l'unité nationale et la légitimité des gouvernants.

– **L'organisation des pouvoirs publics** : soit la manière dont les organes de l'État sont désignés (élus ou nommés) ; la description de leurs compétences (ce qu'ils peuvent ou doivent faire), et des rapports qu'ils entretiennent (quel contrôle ils exercent les uns sur les autres). On parle à leur propos de pouvoirs constitués.

– **Le régime d'édiction des actes juridiques** : Il s'agit d'abord de la hiérarchie entre les actes juridiques et la façon dont ces derniers sont

établis. On peut notamment penser à la manière dont on vote une loi ; sa place par rapport à la Constitution et aux actes réglementaires...). Le régime d'édition implique l'habilitation des organes. Par exemple, en France la Constitution dispose que le Parlement est habilité à voter les lois et le président à les promulguer.

– **Les droits et libertés fondamentaux** : ce sont généralement les droits considérés comme essentiels à la liberté de l'homme et du citoyen. Sans ces droits, celui-ci ne peut agir librement et donc participer réellement de la souveraineté. En effet, un citoyen menacé dans son intégrité physique ne serait pas à même de réaliser un choix politique en toute conscience. Il implique également la garantie de droits pour la minorité politique qui ne détient pas les rênes du gouvernement.

► **S'intéresser au droit constitutionnel, c'est ainsi s'intéresser à la fois à la Constitution formelle et à la Constitution matérielle.**

Certaines dispositions du texte s'appelant Constitution portent sur des objets ayant peu à voir avec ce que l'on pourrait attendre. La Constitution suisse comporte, par exemple, des dispositions interdisant certains rites d'abattage d'animaux. Pour ne rien gâcher, certains États comme la Grande-Bretagne disposent d'une Constitution coutumière, autrement dit non écrite. Il y a donc bien des normes constitutionnelles, mais celles-ci relèvent de la pratique et ne se fondent pas expressément sur un texte appelé « Constitution ». L'ensemble, toutefois, en ce qu'il se situe au sommet de la hiérarchie des normes et organise le régime politique, relève du droit constitutionnel.

## 2. *L'écriture de la Constitution*

► **L'auteur de la Constitution est appelé le pouvoir constituant.**

Il n'est pas à confondre avec son rédacteur. Ce dernier est celui qui a tenu la plume et a écrit le texte. Il peut s'agir de l'exécutif, d'un comité d'experts, d'une assemblée, voire d'une autorité internationale (Constitution de Bosnie-Herzégovine). Il n'en reste pas moins que ce texte n'est pas vraiment une Constitution tant qu'il n'a pas été accepté par une autorité représentant le souverain. C'est elle son auteur, seulement elle. Cette dernière est souvent le peuple, mais pas toujours. Il peut aussi s'agir du Roi qui octroie alors un texte. On parle alors généralement plutôt de charte. Quand le peuple est l'auteur de la Constitution, ses modalités d'approbation sont multiples. Il peut accepter le texte par référendum comme ce fut le cas en 1946 ou en 1958 en France. Il peut aussi déléguer ce pouvoir à ses représentants comme lors des II<sup>e</sup> et III<sup>e</sup>

Républiques. L'assemblée est alors dite constituante. C'est par ailleurs souvent elle qui rédige le texte.

D'autres systèmes existent. Dans les régimes fédéraux, la Constitution doit généralement être approuvée également par les États fédérés. La Constitution des États-Unis a ainsi été adoptée en 1787 par la Convention de Philadelphie. Celle-ci réunissait les représentants des États américains, avant d'être ratifiée, c'est-à-dire votée, par les parlements de ces mêmes États.

► **Le Constituant dérivé est l'organe habilité à modifier le texte constitutionnel déjà en vigueur.** Une fois le texte adopté, il peut en effet être modifié. Or, le pouvoir constituant se distingue des pouvoirs constitués qui sont institués par la Constitution, mais ne peuvent la modifier (Parlement, président de la République...). C'est généralement la Constitution elle-même qui prévoit ses modalités de révision. Alors que l'auteur initial de la Constitution est qualifié de Constituant originaire, l'autorité prévue par le texte pour la réviser est qualifiée de Constituant dérivé. Le constituant originaire est totalement libre. Il est initial et inconditionné. Le constituant dérivé agit, lui, dans un cadre plus ou moins étroit.

► **On parle de Constitution souple** quand le pouvoir habilité à voter les lois ordinaires est également celui qui, selon la même procédure, peut modifier le texte constitutionnel. La Constitution existe alors, mais elle n'est pas particulièrement protégée.

► **On parle de Constitution rigide** quand le texte fait l'objet d'une procédure de modification plus contraignante. Les modalités sont dès lors diverses. Il peut s'agir d'une majorité renforcée au Parlement. En France, le Parlement peut ainsi modifier la Constitution, suite à un vote dans les mêmes termes des chambres (Assemblée nationale et Sénat). Le texte est alors soumis à référendum ou aux chambres réunies en Congrès qui l'adoptent aux trois cinquièmes des membres présents. Aux États-Unis, le vote du Parlement doit être accompagné de celui des deux tiers des États fédérés. Aux Pays-Bas, une fois le principe de modification accepté, la chambre basse est dissoute et une nouvelle assemblée est élue pour continuer le travail constituant. Enfin, le référendum est obligatoire dans un certain nombre de pays (Danemark, Suisse, Irlande).

► Au-delà de la procédure, c'est aussi le contexte et le contenu de la modification qui peuvent être encadrés. Certaines rigidités peuvent