

manuel

Philippe Ardant
Bertrand Mathieu

DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES

35^e édition
2023-2024

LGDJ

un savoir-faire de

lextenso

Philippe Ardant[†]

Professeur émérite de l'Université de droit,
d'économie et de sciences sociales – Paris II

Bertrand Mathieu

Professeur à l'École de droit
de la Sorbonne – Université Paris 1

DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES

35^e édition

2023-2024

LGDJ

un savoir-faire de

Lextenso

Des mêmes auteurs

PHILIPPE ARDANT

Chez le même éditeur

- *La responsabilité de l'État du fait de la fonction juridictionnelle*, 1957.
- *Droit constitutionnel (conseils, exercices)*, Corrigés d'examens, 9^e éd., 1997.

Chez d'autres éditeurs

- *Décisions du Conseil constitutionnel*, PUF, 2^e éd., 1995.
- *Les institutions de la V^e République*, Hachette, 11^e éd., 2006.
- *Le Premier ministre en France*, Montchrestien, 1991.
- *Textes sur les droits de l'homme*, PUF, 2^e éd., 1993.

BERTRAND MATHIEU

Chez le même éditeur

- *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux* (collab. M. Verpeaux), 2002.
- *Constitution : rien ne bouge et tout change*, 2013.
- *Les grandes décisions de la question prioritaire de constitutionnalité*, (collab. D. Rousseau), 2013.
- *Justice et politique : la déchirure ?*, 2015.
- *Le droit contre la démocratie ?*, 2017. Traduit en hongrois, éditions Századvég, 2018, en espagnol, éditions du Tribunal électoral, Mexico, 2021, en russe, éditions Hopma, Moscou, 2021.

Chez d'autres éditeurs

- *Les « validations » législatives, principes constitutionnels et pratique législative*, Economica, 1987.
- *Les sources du droit du travail*, PUF, 1992.
- *La Cour de justice de la République* (collab. T. Renoux et A. Roux), PUF, 1995.
- *Les normes internationales de la bioéthique* (collab. N. Lenoir), PUF, 2^e éd., 2004.
- *Le droit à la vie*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2005.
- *Droit de la santé* (collab. A. Laude et D. Tabuteau), PUF, 3^e éd., 2012.
- *La bioéthique*, Dalloz, 2009.
- *La loi*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 3^e éd., 2010.
- *Question prioritaire de constitutionnalité, La jurisprudence*, LexisNexis, 2013.



© 2023, LGDJ, Lextenso

1, Parvis de La Défense • 92044 Paris La Défense Cedex

www.lgdj-editions.fr

EAN : 9782275117317

ISSN : 0990-3909

Collection : Manuels

Avant-propos

Cet ouvrage constitue la trente-cinquième édition du manuel de Philippe Ardant.

Peu de temps avant sa mort, le professeur Ardant m'avait demandé de poursuivre cette œuvre à laquelle il était, légitimement, très attaché.

C'est un honneur, mais aussi une grande responsabilité, qui m'échoit ainsi.

Si l'étude du droit constitutionnel a, successivement, été centrée sur la vie politique et sur les institutions, puis sur les mécanismes juridiques et juridictionnels d'encadrement de la vie politique, c'est à une vision équilibrée des rapports entre le politique et le juridique qu'il convient aujourd'hui de revenir. Or la conception de Philippe Ardant se situe très largement dans la perspective de cet équilibre.

L'analyse de Philippe Ardant témoigne également de sa capacité à tenir conjointement la vision réaliste, qui conduit par exemple à considérer que la démocratie, aussi souhaitable soit-elle, ne constitue pas nécessairement le point d'aboutissement de l'histoire universelle, et la vision humaniste qui rappelle les valeurs dans lesquelles sont, ou doivent être, enracinés les règles et les principes qui gouvernent les États. Le développement de ce que l'on peut appeler la démocratie illibérale représente une nouvelle catégorie de système constitutionnel dont les potentialités sont incertaines. C'est pourquoi cette édition contient de brèves analyses consacrées au système constitutionnel russe.

S'inscrire comme continuateur d'un tel manuel, c'est d'abord en respecter les grands équilibres, veiller à conserver la clarté et le caractère didactique de l'exposé. C'est s'inscrire résolument dans ce chemin tracé qui s'écarte à fois des visions doctrinaires ou trop abstraites du droit et de celles qui ignorent la part des principes dans le droit.

Mais le droit constitutionnel est également une discipline vivante. Certaines évolutions, que Philippe Ardant avait relevées, tendent à s'accélérer. Il en est ainsi de la question du rapport entre l'ordre juridique étatique national et les ordres juridiques européens et de celle relative à la montée en puissance du juge, aux côtés, voire face, au pouvoir politique, aujourd'hui, de l'adaptation du droit aux temps de crise.

Ce manuel intègre un chapitre consacré aux droits et libertés fondamentaux constitutionnels. En effet, si l'étude de ces droits n'a pas vocation à aspirer celle de l'ensemble du droit constitutionnel, ils en constituent un versant qui ne peut être, aujourd'hui, ignoré par ceux qui abordent le droit constitutionnel, alors même que des enseignements spécifiques sont consacrés à la matière.

Par ailleurs, la question prioritaire de constitutionnalité place la Constitution au cœur du droit tel qu'il est pratiqué par les professionnels du droit, juges, avocats ou responsables juridiques. Enfin, la V^e République est confrontée à de nouveaux défis suite à l'élection et à la réélection d'un président

de la République dans un contexte où les deux partis qui avaient jusqu'alors, structuré la vie politique française se sont effondrés lors de l'élection présidentielle de 2017 et plus encore lors de celle de 2022.

Notre vœu est que les lecteurs de Philippe Ardant retrouvent ici son œuvre, non dénaturée mais enrichie au fil d'évolutions sur lesquelles son éclairage nous manque.

B. M.

Sommaire

Avant-propos	5
Bibliographie	15
Introduction	19

PREMIÈRE PARTIE – THÉORIE GÉNÉRALE

TITRE 1. L'État	25
Chapitre 1. La notion d'État	27
Section 1. Les éléments constitutifs de l'État	27
§ 1. Un pouvoir de contrainte	28
§ 2. Une population	29
§ 3. Un territoire (« le principe de territorialité »)	30
Section 2. Les caractères juridiques de l'État	31
§ 1. L'État est une organisation dotée de la personnalité morale	31
§ 2. L'État est souverain	32
Chapitre 2. L'origine de l'État	39
Section 1. L'État phénomène volontaire et les théories du contrat social	39
Section 2. L'État phénomène naturel	41
Chapitre 3. Les formes de l'État	43
Section 1. L'État unitaire	43
Section 2. Les États composés	45
§ 1. La Confédération	45
§ 2. L'État fédéral	46
§ 3. Les États régionaux	51
Chapitre 4. L'organisation du pouvoir de l'État : la séparation des pouvoirs	53
Section 1. Les fondements de la séparation des pouvoirs	54
§ 1. La séparation des fonctions	54
§ 2. Montesquieu et la théorie de la séparation des pouvoirs	54
Section 2. La nature des pouvoirs	56
§ 1. Le pouvoir législatif	56
§ 2. Le pouvoir exécutif ou pouvoir gouvernemental	57
§ 3. Le pouvoir judiciaire (ou juridictionnel)	58

Section 3. Les limites à la séparation des pouvoirs : la séparation aujourd'hui	59
TITRE 2. La Constitution	63
Section 1. La Constitution a une signification symbolique	63
Section 2. La Constitution a une portée philosophique : l'État de droit	64
Section 3. La Constitution met en place un système juridique	65
Chapitre 1. La notion de Constitution	67
Section 1. Les origines des Constitutions	67
Section 2. La Constitution sans l'État ?	69
§ 1. Constitution et société politique	69
§ 2. L'Union européenne : un ordre juridique constitutionnel ?	69
Section 3. Formes de la Constitution	70
§ 1. La Constitution écrite, les lois organiques et les règlements des assemblées	71
§ 2. Constitution coutumière et coutume constitutionnelle	74
§ 3. La pratique constitutionnelle	77
Section 4. Contenu de la Constitution	79
§ 1. Les Déclarations des droits	80
§ 2. Les règles d'organisation et les procédures de fonctionnement des institutions	80
§ 3. Dispositions diverses	81
Chapitre 2. L'élaboration de la Constitution, sa révision, son abrogation	83
Section 1. La rédaction de la Constitution	83
§ 1. L'élaboration non démocratique : la charte octroyée	84
§ 2. L'élaboration mixte : la charte négociée	84
§ 3. L'élaboration démocratique	85
Section 2. La révision de la Constitution	87
§ 1. Un problème de principe : Constitution souple ou Constitution rigide ?	87
§ 2. L'initiative de la révision	89
§ 3. La procédure de révision	90
§ 4. Le système français actuel	91
Section 3. L'abrogation de la Constitution	101
Chapitre 3. Autorité de la Constitution	103
Section 1. La hiérarchie des normes	103

§ 1. La théorie de la hiérarchie pyramidale des normes	104
§ 2. Le problème de la norme suprême	104
Section 2. La garantie de la suprématie de la Constitution : le contrôle de constitutionnalité des lois	105
§ 1. L'absence de contrôle de la constitutionnalité : l'exemple de la France jusqu'en 1958	108
§ 2. Les différentes formes de contrôle de la constitutionnalité	109
TITRE 3. Les droits et libertés fondamentaux	115
Chapitre 1. Éléments de définition	117
Section 1. La notion de « droits fondamentaux »	117
Section 2. Libertés et droits, aspects terminologiques	118
§ 1. Droits de l'homme et droits fondamentaux	118
§ 2. Droits fondamentaux et libertés fondamentales	119
Chapitre 2. Les typologies des droits et libertés fondamentaux	121
Section 1. Typologie tenant à la nature des droits et libertés : les droits consubstantiels	121
Section 2. Typologie relative au titulaire ou au débiteur du droit ou de la liberté fondamentale : droits subjectifs et droits objectifs	123
Section 3. Typologie relative à l'objet des droits et libertés fondamentaux : les droits substantiels et les droits-garanties	124
Section 4. Typologie tenant à la valeur des droits et libertés fondamentaux	125
TITRE 4. Le citoyen et la souveraineté	127
Chapitre 1. La démocratie	131
Section 1. Genèse du modèle démocratique	132
§ 1. L'Antiquité	132
§ 2. L'Europe occidentale	133
Section 2. La démocratie libérale	138
§ 1. Les principes	138
§ 2. Transformation et déformation contemporaines de la démocratie libérale	140
Chapitre 2. La participation du citoyen au pouvoir	145
Section 1. Le titulaire de la souveraineté	145
§ 1. Les théories théocratiques	146
§ 2. La distinction de la souveraineté nationale et de la souveraineté populaire	146

Section 2. Les systèmes de participation	150
§ 1. La démocratie directe	150
§ 2. La démocratie représentative	151
§ 3. La démocratie semi-directe	155
Section 3. Les techniques de démocratie représentative	167
§ 1. La désignation des gouvernants : l'élection	167
§ 2. Les assemblées	192

DEUXIÈME PARTIE – LES RÉGIMES POLITIQUES

TITRE 1. Les régimes libéraux	203
Chapitre 1. Les régimes parlementaires	205
Section 1. Théorie du régime parlementaire	205
§ 1. La responsabilité politique du Gouvernement	206
§ 2. La collaboration des pouvoirs	216
Section 2. Le régime britannique	222
§ 1. Les forces politiques, le bipartisme, le système électoral	224
§ 2. Les institutions	232
§ 3. Nature du régime britannique	248
Section 3. Les institutions politiques de la République Fédérale d'Allemagne	253
§ 1. Le schéma institutionnel	255
§ 2. Le parlementarisme rationalisé	260
§ 3. Le système partisan (le <i>Parteienstaat</i>)	262
Chapitre 2. Le régime présidentiel	265
Section 1. Théorie du régime présidentiel	265
§ 1. L'élection du chef de l'État au suffrage universel direct	266
§ 2. L'absence de responsabilité du Gouvernement devant le Parlement	266
Section 2. Le régime américain	266
§ 1. La démocratie	269
§ 2. Le fédéralisme	277
§ 3. La Cour suprême	282
§ 4. Le gouvernement présidentiel	287
§ 5. Qui gouverne les États-Unis ?	308
Chapitre 3. Le régime d'assemblée	311

TITRE 2. Les régimes autoritaires	313
Chapitre 1. Considérations générales	315
Section 1. La situation de l'opposition et le parti unique	315
Section 2. Formes et degrés de l'autoritarisme	317
Section 3. La difficile transition vers la démocratie de certains régimes autoritaires	319
§ 1. Le refus des entités étatiques antérieures	320
§ 2. La faiblesse de l'enracinement démocratique	320
§ 3. Désillusions et découragement	321
Section 4. Interrogations sur le caractère universel de la démocratie	322
Section 5. Peut-il exister une démocratie non libérale ?	323
Chapitre 2. Le régime russe	327
Section 1. « L'Empire éclaté »	329
Section 2. Le système institutionnel de la Fédération de Russie ...	329
§ 1. La fonction gouvernementale	330
§ 2. La fonction parlementaire	330
§ 3. La justice	331
Section 3. Le fonctionnement du régime	331
Chapitre 3. Le régime chinois	335
Section 1. L'évolution du régime	335
Section 2. Les institutions	336
§ 1. L'appareil du parti	336
§ 2. L'appareil de l'État	337
Section 3. Le refus du fédéralisme	338
Section 4. Quelle évolution ?	338

TROISIÈME PARTIE – LES INSTITUTIONS POLITIQUES DE LA FRANCE

TITRE 1. L'histoire constitutionnelle de la France	347
Chapitre 1. Avant 1875	349
Section 1. L'État	350
§ 1. L'État unitaire	350
§ 2. L'État républicain	351
§ 3. L'État démocratique	352

Section 2. Les institutions	355
§ 1. La séparation des pouvoirs	355
§ 2. Le bicaméralisme	359
Chapitre 2. La III^e République	361
Section 1. L'élaboration de la Constitution de 1875	362
§ 1. Le contexte historique	362
§ 2. La rédaction de la Constitution	363
Section 2. Les institutions	364
§ 1. Le Parlement	364
§ 2. L'exécutif	366
§ 3. Le fonctionnement du régime	368
Chapitre 3. La IV^e République	379
Section 1. La genèse de la Constitution de 1946	380
§ 1. Les institutions provisoires et l'élection de la Constituante	381
§ 2. L'élaboration de la Constitution	382
Section 2. L'organisation des pouvoirs	384
§ 1. Le Parlement	384
§ 2. L'exécutif	386
Section 3. Les droits reconnus par le Préambule	390
Section 4. La vie du régime	391
§ 1. Les causes de l'impuissance du régime	391
§ 2. Le bilan du régime : efficacité économique et immobilisme politique	392
TITRE 2. Les institutions françaises actuelles	395
Chapitre 1. Origines et caractères généraux des institutions actuelles	397
Section 1. La crise du 13 mai et le déclenchement de la procédure de révision	397
§ 1. La crise du 13 mai 1958	397
§ 2. De Gaulle au pouvoir	398
Section 2. La rédaction et l'adoption de la Constitution	399
§ 1. Les sources de la Constitution de 1958	399
§ 2. La procédure d'élaboration de la Constitution	400
Section 3. Caractères généraux de la Constitution	402
§ 1. Des critiques initiales au consensus	402
§ 2. Les symboles et les principes	403
§ 3. Les lignes de force du texte	408
Section 4. L'évolution des institutions et des forces politiques	410

§ 1. Les modifications apportées au texte de la Constitution	411
§ 2. L'évolution du système des partis : le fait majoritaire	412
Section 5. L'influence de l'édification de l'Europe sur les institutions	419
§ 1. Le problème de la souveraineté de la France dans l'Europe	420
§ 2. L'adaptation de la Constitution	422
§ 3. Les domaines échappant à la compétence des autorités françaises	424
§ 4. La France au sein des institutions européennes	426
Chapitre 2. Le pouvoir gouvernemental (l'exécutif)	431
Section 1. Le président de la République	432
§ 1. Désignation du président de la République	432
§ 2. Le statut du président de la République	440
§ 3. Les pouvoirs du président de la République	447
Section 2. Le Gouvernement	482
§ 1. La formation et la fin des fonctions du Gouvernement	484
§ 2. Le statut des membres du Gouvernement	488
§ 3. Fonctionnement du Gouvernement	493
§ 4. Attributions du Gouvernement	494
Chapitre 3. Le Parlement	513
Section 1. Organisation du Parlement	518
§ 1. Règles communes aux deux Chambres	520
§ 2. La désignation des députés	528
§ 3. La désignation des sénateurs	530
Section 2. La vie du Parlement	532
§ 1. Les sessions	532
§ 2. L'aménagement interne du travail parlementaire	534
Section 3. Les attributions du Parlement	539
§ 1. L'élaboration de la loi	540
§ 2. Le contrôle du Gouvernement	565
Chapitre 4. Le « pouvoir » juridictionnel	577
Section 1. L'existence d'un pouvoir juridictionnel	577
§ 1. Un contexte social et politique favorable à l'émergence d'un « pouvoir » juridictionnel	578
§ 2. La reconnaissance par le juge constitutionnel de l'existence d'un pouvoir juridictionnel	578
Section 2. Le Conseil constitutionnel et le contrôle de constitutionnalité	579
§ 1. Les membres du Conseil constitutionnel	580

§ 2. Les formes du contrôle	583
§ 3. La jurisprudence du Conseil constitutionnel	595
Section 3. Les juridictions administratives et judiciaires	603
§ 1. Le Conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance de l'autorité judiciaire	603
§ 2. La répartition des compétences entre les juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif	607
Section 4. La Cour de justice de la République	608
§ 1. Composition de la Cour	609
§ 2. Rôle de la Cour	609
§ 3. Procédure devant la Cour	609
§ 4. Les affaires soumises à la Cour de justice de la République	610
Chapitre 5. Les autres institutions constitutionnelles	613
Section 1. Le Conseil économique, social et environnemental	613
§ 1. Composition	613
§ 2. Attributions	614
Section 2. Les autorités administratives indépendantes	614
Section 3. Le Défenseur des droits	616
Conclusion sur la V ^e République. Le débat sur la nature du régime	617
Index	621

Bibliographie

Grands ouvrages classiques

Georges BURDEAU. – *Traité de science politique*, 10 vol., LGDJ, 1966-1987 (réédition).

Raymond CARRÉ DE MALBERG. – *Contribution à la théorie générale de l'État*, 2 vol., Dalloz, 1920-1922, réédition 1962.

Léon DUGUIT. – *Traité de droit constitutionnel*, 5 vol., Cujas, 1921-1929, réédition 1972.

Maurice DUVERGER. – *Le système constitutionnel français*, PUF, 1996.

Adhémar ESMEIN. – *Éléments de droit constitutionnel*, 2 vols., Éditions Panthéon-Assas, 1927, réédition 2001.

Maurice HAURIUO. – *Précis de droit constitutionnel*, CNRS, 1929, réédition 1965.

Joseph BARTHÉLEMY et Paul DUEZ. – *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 1926, réédition 1985.

Julien LAFERRIÈRE. – *Manuel de droit constitutionnel*, Domat-Montchrestien, 1947.

Georges VEDEL. – *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 1949, réédition 1984.

Traité et manuels récents

Julien BOUDON. – *Manuel de droit constitutionnel*, PUF, t. 1, 3^e éd., 2021 ; t. 2, 4^e éd. 2022.

Louis FAVOREU *et alii.* – *Droit constitutionnel*, Dalloz, 25^e éd., 2023.

Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL. – *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 36^e éd., 2022.

Francis HAMON et Michel TROPER. – *Droit constitutionnel*, LGDJ, 43^e éd., 2022.

Olivier GOHIN. – *Droit constitutionnel*, LexisNexis, 5^e éd., 2022.

Anne-Marie LE POURHIET. – *Droit constitutionnel*, Economica, 11^e éd., 2021.

Pierre PACTET et Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN. – *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Armand Colin, 40^e éd., 2021.

Hugues PORTELLI. – *Droit constitutionnel*, Dalloz, 14^e éd., 2021.

Frédéric ROUVILLOIS. – *Droit constitutionnel, Fondements et pratiques*, Flammarion, t. 1, 7^e éd., 2021 ; *Droit constitutionnel, La V^e République*, Flammarion, t. 2, 6^e éd., 2019.

Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (dir.). – *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, 2012.

GUILLAUME TUSSEAU. – *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Le Seuil, 6^e éd., 2021.

Élisabeth ZOLLER et Wanda MASTOR. – *Droit constitutionnel*, PUF, 2021.

Manuels spécialisés

Pierre AVRIL et Jean GICQUEL. – *Droit parlementaire*, LGDJ, Domat, 6^e éd., 2021.

Éric BUGE. – *Droit de la vie politique*, PUF, 2018.

Guillaume DRAGO. – *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 5^e éd., 2020.

Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX. – *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002.

Stéphane PIERRÉ-CAPS. – *Droits constitutionnels étrangers*, PUF, 2^e éd., 2015.

Stéphane PINON. – *Les systèmes constitutionnels dans l'Union européenne, Allemagne, Espagne, Italie et Portugal*, Larcier, 2015.

Marie-Claire PONTHEUREAU. – *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Economica, 2^e éd., 2021.

Romain RAMBAUD. – *Le droit des élections et des référendums politiques*, LGDJ, 2019.

Dominique ROUSSEAU, Julien BONNET, Pierre-Yves GAHDOUN. – *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, 12^e éd., 2020.

Recueils et commentaires de textes

Anne-Charlène BEZZINA, Michel VERPEAUX. – *Textes constitutionnels et politiques*, PUF, 2018.

Guy CARCASSONNE, Marc GUILLAUME. – *La Constitution*, Points, 16^e éd., 2022.

François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRÉTOT. – *La Constitution de la République française*, Economica, 3^e éd., 2008.

Thierry RENOUX, Michel DE VILLIERS, Xavier MAGNON. – *Code constitutionnel*, LexisNexis, 2021.

Stéphane RIALS. – *Textes constitutionnels français*, PUF, 2020.

Stéphane RIALS et Julien BOUDON. – *Textes constitutionnels étrangers*, PUF, 2022.
Code constitutionnel et des droits fondamentaux, Dalloz, 2023.

Recueils de jurisprudence

Conseil constitutionnel. – Recueil des décisions, un tome chaque année depuis 1986.

Louis FAVOREU et Loïc PHILIP et *alii*. – *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 20^e éd., 2022.

Bertrand MATHIEU, Jean-Pierre MACHELON, Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Dominique ROUSSEAU et Xavier PHILIPPE. – *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2^e éd., 2014.

Bertrand MATHIEU, Dominique ROUSSEAU. – *Les grandes décisions de la question prioritaire de constitutionnalité*, LGDJ, 2013.

Pierre BON et Didier MAUS. – *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*, Dalloz, 2008.

Michel VERPEAUX et *alii*. – *Droit constitutionnel, les grandes décisions de la jurisprudence*, PUF, 2017.

Elisabeth ZOLLER. – *Les grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, Dalloz, 2010.

Revues

Constitutions (Dalloz, de 2010 à 2020).

Pouvoirs – Revue française d'études constitutionnelles et politiques (depuis 1977).

Revue du droit public et de la science politique (RDP, depuis 1893).

Revue française de droit constitutionnel (depuis 1990).

L'Année politique.

Les cahiers du Conseil constitutionnel (depuis 1996, puis Titre VII).

Lexiques

Pierre AVRIL et Jean GICQUEL. – *Lexique de droit constitutionnel*, PUF, 2020.

Guy CARCASSONNE. – *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Le Seuil, 2015.

Michel DE VILLIERS et Armel LE DIVELLEC. – *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, 2020.

Essais

Bertrand MATHIEU. – *Constitution : rien ne bouge et tout change*, Lextenso, 2013.

Bertrand MATHIEU. – *Le droit contre la démocratie ?*, LGDJ, 2017.

Baptiste BONNET. – *Repenser les rapports entre les ordres juridiques*, Lextenso, 2013.

Sites internet

Conseil constitutionnel : www.conseil-constitutionnel.fr

Conseil d'État : www.conseil-etat.fr

Cour de cassation : www.courdecassation.fr

Légifrance : www.legifrance.gouv.fr

Commission de Venise du Conseil de l'Europe : www.venice.coe.int

Association française de droit constitutionnel : www.droitconstitutionnel.org

Association internationale de droit constitutionnel : www.iacl-aidc.org/fr/

Introduction

1. S'il est une constante dans l'histoire de la vie politique, c'est bien son institutionnalisation continue. Du chef absolu des premiers groupes humains, au pouvoir fondé sur son courage, son habileté ou sa sagesse, que de chemin parcouru jusqu'aux Parlements contemporains, légitimés par l'élection et soumis à des règles contraignantes et compliquées.

2. L'institutionnalisation de la vie politique. – Institutionnalisation signifie ici mise en place de structures et de mécanismes, organisant et encadrant l'exercice du pouvoir et les luttes que sa conquête, son contrôle, sa défense suscitent. Des règles du jeu se sont peu à peu substituées aux simples rapports de force. Des comportements imités, répétés, auxquels on s'est conformé presque instinctivement, sont devenus des traditions, des coutumes dont le respect devient obligatoire et, un jour, pour plus de sûreté et de certitude, on a inscrit les règles ainsi formées dans des textes dont les constitutions modernes sont le dernier état. Parallèlement, des acteurs se sont affirmés et multipliés, détenteurs d'une parcelle de pouvoir et affectés à des fonctions précises ; de nos jours ce sont les chefs d'État et de Gouvernement, les ministres, les députés, les juges, les organes de conseil. Et les simples citoyens eux-mêmes, appelés à choisir qui parlera en leur nom et parfois associés directement à la décision, par le référendum par exemple, sont devenus acteurs à leur tour. Tout ce qui nous paraît naturel aujourd'hui en Occident : une vie politique organisée, une participation des citoyens au pouvoir, des partis politiques, un pouvoir limité – il est, bien sûr, des exceptions –, est le produit d'une recherche tâtonnante sur le Gouvernement des hommes, où une histoire indécise ne savait pas très bien où elle allait et ne comprenait pas plus ce qu'elle faisait. Des institutions politiques sont nées, et pour définir leurs rapports et la place des citoyens, un droit constitutionnel s'est développé dont l'étude fait l'objet de ce manuel. Mais aujourd'hui, ces institutions connaissent une certaine crise de légitimité.

3. Le droit et la pratique. – Par comparaison aux autres branches du droit, la matière est relativement simple : les acteurs ne sont pas si nombreux, les situations où ils peuvent se trouver sont limitées et les règles définissant leurs relations assez peu diversifiées, si on excepte le domaine des droits et libertés fondamentaux où le pouvoir se heurte aux droits des individus. S'agissant du droit constitutionnel et des institutions politiques, plus encore que dans d'autres disciplines juridiques, on ne peut se contenter d'exposer la règle. La pratique, c'est-à-dire la façon dont cette règle est appliquée, contournée ou violée, est aussi et peut-être même plus importante, l'écart entre la théorie et la réalité est ici plus large qu'ailleurs et ce qui compte n'est pas tant de savoir comment un peuple devrait être gouverné à en croire sa Constitution, mais comment il l'est.

En effet, si aujourd'hui des règles s'imposent au pouvoir et le limitent, si sa conquête passe par des procédures et ne découle plus de la seule violence, le contrôle de leur application et la garantie de leur respect sont, sur la surface de la planète, encore loin d'être généralisés. Bien sûr des sanctions sont prévues contre ceux qui ne se plient pas à ses contraintes, mais disproportionnées à l'égard des manquements involontaires, elles sont illusoire pour ceux qui les bafouent dès qu'ils ont pour eux l'appui de l'opinion ou de la force armée. Le droit constitutionnel est, pour partie, un *droit conventionnel* composé de règles du jeu élaborées par ses principaux acteurs ; les tiers, c'est-à-dire les citoyens, ne peuvent le plus souvent s'en réclamer ; le bulletin de vote est la seule sanction dont ils disposent, à supposer qu'ils soient libres de son usage. Si pourtant un juge constitutionnel est de plus en plus fréquemment institué, en dehors de quelques démocraties, la plupart en Occident, il n'est, souvent, qu'une façade, et parfois une caution aux atteintes portées à la Constitution.

De toute façon le juge, lorsqu'il existe – c'est-à-dire dans ces démocraties libérales où le droit constitutionnel a quelque prise sur la réalité –, a pour mission de rapprocher les actes de la lettre du texte et vérifier leur conformité. Aussi les acteurs du jeu politique se servent-ils des mécanismes et procédures constitutionnels comme d'instruments dans la lutte autour du pouvoir. Le droit constitutionnel est donc, aussi, un droit politique (le droit de la politique ?).

4. Les règles comme instruments de la lutte autour du pouvoir. – Les acteurs, en effet, ne sont pas seulement soumis au droit, à ses contraintes, ils cherchent à la fois comment s'y conformer et comment s'en servir. Si le droit est impératif lorsqu'il fixe le permis et l'interdit, il habilite aussi à faire, à agir, à poser de nouvelles règles. Rares sont les prescriptions automatiques qui échappent à la volonté des acteurs du jeu politique, comme celle qui en France fait assurer la suppléance du président de la République par le président du Sénat ou, aux États-Unis, impose le 20 janvier pour la prise de ses fonctions par le président. La plupart des procédures constitutionnelles jouent à l'initiative du chef de l'État ou du Gouvernement, des ministres, des parlementaires ou des citoyens. Chacun y recourt en y cherchant des avantages dans la lutte pour le pouvoir. C'est par-là que le droit constitutionnel est largement un droit instrumental : *il met à la disposition des acteurs du jeu politique un arsenal de règles et de procédures dans lequel chacun puise les instruments – on pourrait dire les armes – aptes à renforcer sa position, à « marquer des points », si possible, à faire triompher ses idées et sa politique.* La décision banale de déposer un projet de loi comme celle, moins courante et autrement plus grave, de dissoudre l'Assemblée nationale sont des choix qui s'inscrivent dans une politique, leurs auteurs en attendent des effets, comme le joueur d'échecs déplaçant une pièce cherche à améliorer sa position.

Souvent, en outre, le recours à une procédure ne correspond pas à l'intention du constituant, mais poursuit un but politique autre et exempt de toute