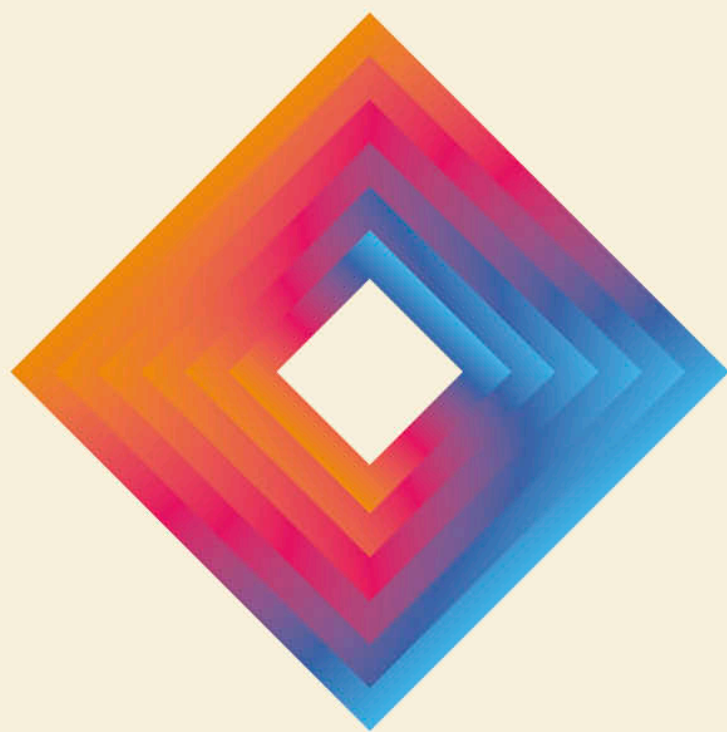
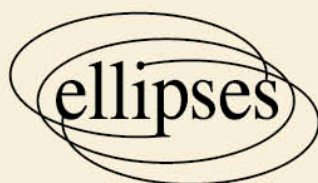


L'ESSENTIEL DU DROIT CONSTITUTIONNEL



40 fiches

Benoît Haudrechy



Partie I

**LE DROIT
CONSTITUTIONNEL,
UN ENSEMBLE
DE RÈGLES QUI FONDENT
L'ÉTAT DE DROIT**

Les sources du droit constitutionnel

Le droit constitutionnel n'est pas comparable aux autres branches du droit. Ce n'est pas une simple catégorie, parmi d'autres, du droit. Comme citoyen, comme étudiant, comme candidat à un concours ou comme simple curieux, vous ne pouvez le résumer à un ensemble de règles ou de principes, ni l'apprécier comme une catégorie juridique parmi d'autres : il est le droit de la vie en société, celui qui irrigue l'ensemble des autres règles. Toute notre vie, parfois sans même que nous le mesurions, il régira notre quotidien. L'électeur, le justiciable, le citoyen, l'élu, l'indigné, le fonctionnaire, le constituant, le droit public, le droit privé, l'être humain : le droit constitutionnel influence tout. Paradoxalement, cette présence généralisée se traduit par un nombre limité de sources, c'est-à-dire un nombre limité de « *normes de référence utilisées pour procéder au contrôle de constitutionnalité* ». Les sources du droit constitutionnel correspondent donc à tout ce qui permet de déceler des « *principes et règles de valeur constitutionnelle* » : pour l'écrire simplement, il s'agit de savoir où trouver les règles constitutionnelles.

Concrètement, il s'agit bien entendu de la Constitution elle-même mais également de toutes les autres normes à qui une valeur constitutionnelle a été conférée, ainsi que tous les apports résultant de la jurisprudence constitutionnelle. Progressivement, les sources du droit constitutionnel se sont donc diversifiées et on ne saurait sérieusement soutenir que la Constitution est la seule source du droit constitutionnel.

Intellectuellement, la notion de « sources » demeure d'ailleurs trop imprécise pour qu'on s'en satisfasse et la doctrine – c'est-à-dire les travaux réalisés par les juristes – cherche depuis longtemps à conceptualiser les caractéristiques communes à ces sources. C'est ainsi qu'à compter de 1970 se diffuse en France une notion qui, tout en étant aujourd'hui considérée comme désuète, n'en reste pas moins encore très employée par les juristes pour décrire cet élargissement progressif des sources du droit constitutionnel, celle de « *bloc de constitutionnalité*¹ ».

1. Dans la *Revue du droit public*, MM. Claude Émeri et Jean-Louis Seurin, commentant la décision n° 69-37 DC du 20 novembre 1969 du Conseil constitutionnel, à propos d'une résolution modifiant et complétant le règlement de l'Assemblée nationale, emploient l'expression de « bloc de constitutionnalité » pour la première fois.

C'est ainsi qu'on a pu déduire de décisions successives du Conseil constitutionnel que les règles ayant une valeur constitutionnelle pouvaient se nicher ailleurs que dans la Constitution elle-même. Le Conseil constitutionnel a ainsi contrôlé la constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires en visant (donc en se référant, c'est-à-dire en faisant de cette norme une source de droit constitutionnel) d'autres règles que la Constitution *stricto sensu*. C'est le cas de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel depuis une décision de 1969¹. C'est également le cas du préambule de la Constitution lui-même ainsi que de tous les textes que ce préambule vise : la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) de 1789, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (celle de la IV^e République) ainsi que la Charte de l'environnement de 2004 (constitutionnalisée en 2005). De la même manière, par association, tous les principes visés dans le Préambule de la Constitution de 1946 ont acquis une valeur égale à celle de la Constitution qu'il s'agisse de « *principes particulièrement nécessaires à notre temps*² », de « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*³ » ou de « *principes à valeur constitutionnelle* ».

Un peu comme un aimant, la Constitution attirerait donc à elle d'autres types de normes – qui parfois préexistaient à la Constitution elle-même – présentant un caractère tout aussi fondamental. Il y aurait ainsi un bloc indissociable de normes et de principes ayant une valeur constitutionnelle et ce bloc évolue dans le temps, il n'est pas figé, tout simplement parce que les règles constitutionnelles épousent les évolutions sociétales.

Certains États vont très loin dans le degré de précision de leur Constitution pour que celle-ci garantisse un panel le plus large possible de droits. Pour ne prendre que quelques exemples, qui nous sembleraient difficilement transposables à un niveau constitutionnel en France :

- au Portugal, « Chacun a droit à la jouissance et à la création culturelles⁴ » ;
- en Suisse, « La Confédération fixe, avec la participation des cantons, les principes applicables à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à l'encouragement des talents musicaux⁵ » ;

1. La Décision n° 69-37 DC du 20 novembre 1969 précitée portant sur une résolution modifiant et complétant le règlement de l'Assemblée nationale.
2. Des principes politiques, économiques et sociaux listés dans le préambule de la Constitution de 1946 comme le droit de grève ou le droit de mener une vie familiale normale.
3. La décision n° 71-44 DC du 17 juillet 1971 fait ainsi de la liberté d'association le premier principe fondamental reconnu par les lois de la République et lui confère donc une dimension constitutionnelle.
4. Article 78 de la Constitution portugaise du 2 avril 1976.
5. Article 67a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999.

- en Grèce, « Le Mont Athos est administré, d'après son statut, par ses vingt saints monastères, entre lesquels est répartie toute la presqu'île d'Athos, dont le sol est inaliénable¹ ».

La France, tout en ayant considérablement développé son texte constitutionnel, a probablement une vision moins extensive de sa Constitution à laquelle il ne faudrait toucher que « *d'une main tremblante* » pour reprendre l'expression de Montesquieu. Toutefois, cette conception évolue dans le temps. Si l'on compare la Constitution du 4 octobre 1958 (un préambule et désormais cent-huit articles organisés en dix-sept titres) aux trois lois constitutionnelles de 1875 (trente-quatre articles en tout), la croissance en volume est indéniable et elle traduit probablement une tendance à vouloir « davantage constitutionnaliser ».

Néanmoins, plus les sources constitutionnelles sont denses et nombreuses, plus la question de la compatibilité entre ces sources se pose. Pour l'écrire autrement, à mesure que les sources constitutionnelles se sont diversifiées et enrichies, il a fallu affiner le contrôle de constitutionnalité pour que soit, parfois, opéré un arbitrage entre deux normes de valeur constitutionnelle (par exemple la conciliation entre la liberté d'entreprendre, d'un côté, et le respect de l'environnement de l'autre). Or, cet arbitrage est difficile car il n'y a pas de hiérarchie entre les règles qui ont une valeur constitutionnelle. Il arrive donc qu'on écarte ponctuellement une règle au profit d'une autre mais sans pouvoir en déduire que l'arbitrage se fera toujours dans le même sens. Un contexte différent pourrait toujours conduire à faire primer une autre règle constitutionnelle la fois suivante.

Il revient à l'organe qui assure ce contrôle de constitutionnalité (en France, le Conseil constitutionnel) d'assurer une cohérence entre ces règles qui ont la même valeur ainsi qu'une relative stabilité dans le temps des décisions rendues, tout en tenant compte d'un contexte sociétal qui évolue : ce qui est conforme à la Constitution à un moment donnée peut ne plus l'être quelques décennies plus tard. Cet organe contrôle également la constitutionnalité des normes inférieures pour que soit respecté un principe essentiel de l'État de droit : le principe de hiérarchie des normes.

1. Article 105 de la Constitution grecque du 9 juin 1975.

Exercices

QCM 1

Vrai | Faux

Parmi les affirmations suivantes, laquelle reflète correctement le statut des lois fondamentales du Royaume sous l'Ancien Régime et leur rapport au droit constitutionnel moderne ?

- A. Les lois fondamentales du Royaume étaient codifiées dans un texte unique, comme la Constitution actuelle, garantissant la séparation des pouvoirs sous l'Ancien régime.
- B. Les lois fondamentales constituaient des règles coutumières non écrites, supérieures à la volonté royale, et limitaient l'absolutisme monarchique.
- C. Les lois fondamentales étaient votées par le Parlement de Paris et révisables par le roi à tout moment, comme une loi ordinaire.
- D. Les lois fondamentales étaient des règles édictées par les États généraux et avaient pour but de garantir les droits du peuple contre le pouvoir royal.

Corrigé

Réponse B.

Les lois fondamentales du Royaume sous l'Ancien Régime étaient des règles coutumières non écrites qui fixaient les principes constitutionnels de la monarchie : inaliénabilité de la Couronne, catholicité du roi, continuité dynastique (loi salique) et indisponibilité du domaine royal. Elles limitaient indirectement le pouvoir du roi, même en monarchie absolue, car elles s'imposaient à lui comme des normes supérieures, bien que non formalisées dans un texte unique comme la Constitution de 1958. C'est une étape importante dans l'histoire des sources du droit constitutionnel, car ces lois étaient, avant la Révolution, une ébauche de « norme suprême » limitant la souveraineté royale – ce que la Constitution moderne fera ensuite, en version écrite.

QCM 2

Vrai | Faux

Quelle affirmation décrit correctement l'importance historique de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dans la formation des sources du droit constitutionnel français ?

- A. Elle est un texte purement symbolique sans impact juridique direct.
- B. Elle est un texte révolutionnaire qui n'a jamais été repris dans les constitutions suivantes qu'elle a seulement inspirées.
- C. Elle constitue un texte fondateur, qui malgré son adoption sous la monarchie, est devenu une source essentielle du droit constitutionnel français.
- D. Elle a été abrogée lors de la proclamation de la République en 1792.

Corrigé

Réponse C.

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 est une source fondamentale du droit constitutionnel français, bien qu'elle ait été rédigée sous une monarchie. Elle énonce les principes de liberté, d'égalité et de souveraineté populaire qui inspirent toutes les constitutions françaises ultérieures. Elle a été intégrée au bloc de constitutionnalité en 1971 par le Conseil constitutionnel, et elle reste aujourd'hui un texte de référence, preuve de la continuité historique du droit constitutionnel français.

QCM 3

Vrai | Faux

Quel est le rôle principal des lois organiques dans l'architecture constitutionnelle française ?

- A. Elles remplacent la Constitution en cas de crise.
- B. Elles précisent l'application de certaines dispositions constitutionnelles.
- C. Elles sont inférieures à toutes les autres lois.
- D. Elles ont une valeur identique aux décrets du gouvernement.

Corrigé

Réponse B.

Les lois organiques ont pour rôle de compléter et préciser certaines dispositions de la Constitution. Elles sont adoptées selon une procédure spéciale, avec un contrôle systématique opéré par le Conseil constitutionnel, et ont une valeur *supra*-législative mais *infra*-constitutionnelle.

QCM 4

Vrai | Faux

Parmi les propositions suivantes, laquelle n'est pas une source du droit constitutionnel ?

- A. La jurisprudence, car le juge n'est pas habilité à créer des normes.
- B. La Charte de l'environnement de 2004, car bien qu'intégrée au bloc de constitutionnalité, elle n'a pas encore acquis valeur constitutionnelle dans son ensemble.
- C. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, car ses principes ont en partie été remplacés par le Préambule de la Constitution de 1946, plus adapté aux enjeux contemporains.
- D. Le droit international.

Corrigé

Réponse D.

Le droit constitutionnel en France trouve principalement ses sources dans ce que l'on a longtemps nommé le « bloc de constitutionnalité », expression employée par la doctrine dans la continuité de la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971 (Liberté d'association). Ce bloc comprend la Constitution de 1958, son Préambule qui renvoie à la Déclaration de 1789, au préambule de 1946 (ainsi qu'aux principes auxquels ce préambule renvoie : les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République – les PFRLR) qui sont révélés par la jurisprudence – ainsi que les principes particulièrement nécessaires à notre temps – ou encore la Charte de l'environnement. Celle-ci a bien valeur constitutionnelle dans son ensemble (CC, OGM, 2008 ; CE, Commune d'Annecy, 2008). En revanche, le droit international n'est pas directement

une source du droit constitutionnel : il a une valeur *infra*-constitutionnelle et ne fait pas partie du bloc de constitutionnalité, même si la Constitution lui confère une valeur supérieure aux lois ordinaires :

« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie » (article 55 de la Constitution).

QCM 5

Vrai | Faux

Laquelle des sources suivantes est considérée comme la première grande limitation écrite du pouvoir royal en Angleterre, posant les bases du constitutionnalisme moderne ?

- A. Habeas Corpus Act
- B. Bill of Rights
- C. Magna Carta
- D. Act of Settlement

Corrigé

Réponse C.

La *Magna Carta*, signée par le roi Jean sans Terre en 1215 sous la pression des barons, constitue la première reconnaissance formelle de limites au pouvoir royal en Angleterre. Elle établit notamment que le roi n'est pas au-dessus de la loi, qu'il doit respecter certaines procédures juridiques, et que ses décisions peuvent être contrôlées. Ce texte marque un tournant en jetant les bases du principe de légalité et de l'État de droit, fondements du constitutionnalisme moderne. Les autres textes qui étaient proposés lui sont postérieurs (l'*Habeas Corpus Act* date de 1679, le *Bill of Rights* de 1689 et l'*Act of Settlement* de 1701) faisant de la *Magna Carta* la source historique la plus ancienne de ce mouvement vers un pouvoir politique limité par le droit.

Les normes constitutionnelles au sommet d'un principe de hiérarchie des normes

Un grand nombre de règles juridiques coexistent mais elles n'ont pas toutes la même forme, ni la même valeur, ni le même cheminement dans leur élaboration, c'est-à-dire qu'on considère qu'il existe une diversité de catégories de normes.

Certaines normes sont écrites, d'autres sont orales (même s'il est moins accepté dans les États de droit contemporains de conserver des règles non écrites – tout simplement parce que l'oralité est moins facile à « prouver », donc à servir de référence lorsqu'il y a un désaccord).

De la même manière que ces règles peuvent prendre des formes différentes, elles peuvent aussi avoir des « origines » différentes : elles peuvent naître à un niveau local, à un niveau national, ou à un niveau international : il n'y a pas forcément une superposition exacte entre la naissance ou l'existence de la règle de droit et la frontière géographique d'un pays. Parallèlement à des textes nationaux peuvent exister des coutumes locales, des adaptations législatives décidées pour telle ou telle portion du territoire ou, à l'inverse, des règles internationales qui vont s'appliquer dans plusieurs pays (par exemple des règles européennes ou des traités internationaux).

Pour que ces catégories de règles à la portée et aux origines très variées puissent coexister, on a progressivement « classifié » les normes en fonction de leur objet, de leur auteur, de leur capacité à toucher à tel ou tel aspect du droit. Pour l'exprimer très simplement : on donne une légitimité différente à des règles différentes. Ça peut sembler une évidence mais en réalité il a fallu se construire intellectuellement cette représentation des choses, on n'a pas toujours pensé le droit de cette manière-là. La multiplication et la densification des règles de droit nous ont contraint à réfléchir à la manière d'articuler ces règles entre elles pour anticiper de potentielles incompatibilités. La manière la plus efficace de surmonter ces incompatibilités est de hiérarchiser les règles :

c'est ce qu'un juriste, né en Autriche en 1881, a fait en considérant qu'il existait une hiérarchie pyramidale entre les règles ; une hiérarchie parce que certaines règles sont plus importantes que d'autres et doivent donc « s'imposer » aux règles inférieures, une hiérarchie pyramidale parce que plus ces règles sont importantes moins elles sont nombreuses, donc si on se représente cette vision du droit de manière architecturale, on a une base plus large et un sommet plus étroit, ça forme une « pyramide ». Vous connaissiez la pyramide de Kheops, vous pouvez désormais vous représenter la pyramide de Kelsen, à cette différence près qu'on ne la voit pas physiquement mais qu'on se la représente intellectuellement comme une manière de classer l'ensemble des règles de droit. Il existerait des blocs de normes de plus en plus larges à mesure que l'on descend dans la hiérarchie avec, par ordre décroissant d'importance, un bloc de constitutionnalité, un bloc de conventionnalité, un bloc de légalité et un bloc réglementaire. Au sein de chacun de ces blocs, on trouvera des normes qui peuvent être formellement différentes mais qui auront la même importance juridique, d'où leur présence dans un même bloc. C'est une manière de théoriser le droit qui n'a pas toujours fait l'unanimité mais qui constitue désormais une conception du droit vue comme « traditionnelle » (au sens de communément admise).

Cette conception repose donc sur l'idée que la Constitution (et progressivement d'autres normes auxquelles on a conféré une valeur équivalente), a une valeur supérieure aux autres règles en particulier aux lois et aux traités internationaux. Dans un État de droit, la loi est donc rédigée de manière à être conforme à la Constitution. De la même manière, un traité international ne peut être signé que s'il est conforme à la Constitution (même si, paradoxalement, il est arrivé qu'on modifie la Constitution pour permettre la signature et l'entrée en vigueur d'un traité, *cf. infra*). Il existe une primauté constitutionnelle sur les lois. Cette primauté suppose un contrôle : c'est le rôle du Conseil constitutionnel que de contrôler, à condition d'être saisi, la constitutionnalité des lois ordinaires¹ ainsi que des engagements internationaux² de la France (pour simplifier les traités internationaux ou les conventions).

S'agissant des lois ordinaires, le contrôle de constitutionnalité est facultatif (article 61, alinéa 2) ; il est toujours possible qu'une loi contraire à la Constitution entre en vigueur, même si l'élargissement progressif de la saisine atténue cette probabilité (*cf. fiche sur le contrôle de constitutionnalité*). En revanche, lui sont obligatoirement soumis les lois organiques, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 de la Constitution avant qu'elles ne soient soumises à référendum et les règlements des assemblées.

1. Ce contrôle n'est pas systématique pour les lois ordinaires, il faut que le Conseil constitutionnel soit saisi (article 61 de la Constitution), il ne peut pas prendre l'initiative de contrôler une loi.
2. Là aussi, ce contrôle suppose une saisine (article 54 de la Constitution).

Précisons que le Conseil constitutionnel ne contrôle pas la Constitutionnalité de toutes les normes : les normes réglementaires, celles situées en dessous de la loi dans la hiérarchie des normes (par exemple les décrets) font l'objet d'un contrôle de légalité (conformité à la loi) et de constitutionnalité (conformité à la Constitution) par le juge administratif, et pas par le juge constitutionnel.

La suprématie de la loi sur certaines normes qui lui sont inférieures dans la hiérarchie se traduit donc par l'application de ce qu'on appelle le « principe de légalité » : les règlements sont soumis au respect de la loi qu'ils mettent en œuvre sans pouvoir contredire ses dispositions. On distingue toutefois plusieurs catégories de normes de niveau réglementaire. Un règlement peut être « autonome » – son auteur a alors le droit de fixer une règle du moment qu'il n'empiète pas sur la compétence d'un tiers parce qu'il agit dans une matière où c'est sa propre compétence – ou « d'application » lorsqu'il s'agit de venir préciser certaines modalités pratiques d'une norme supérieure.

L'intensité et l'étendue du contrôle de légalité varient donc selon qu'il s'applique à un règlement d'application ou à un règlement autonome : le règlement d'application est réellement subordonné à la loi, il ne doit pas la contredire et le contrôle de légalité le concernant est en conséquence relativement poussé ; à l'inverse le règlement autonome n'ayant pas à exécuter la loi, au sens premier du terme, il n'y a pas lieu de contrôler en détail sa conformité à la loi : on vérifiera principalement qu'il n'empiète pas sur les « principes généraux du droit ».

Ainsi, au sein d'un ensemble de normes ayant la même valeur dans la hiérarchie des normes, coexistent des formes plus ou moins poussées de respect de la conformité à la norme supérieure. Cela peut paraître surprenant mais il faut avoir à l'esprit qu'une certaine souplesse est nécessaire : si le contrôle était permanent et très strict, un risque d'inertie apparaîtrait et le droit risquerait de ne plus coller à la société, ce qui n'est jamais durablement tenable.

Le contrôle de la légalité des règlements est opéré par les juridictions administratives, qui peuvent être saisies soit par « voie d'action »¹, soit par voie d'exception².

1. Il s'agit de ce qu'on appelle un « recours pour excès de pouvoir » qui vise l'annulation d'un règlement potentiellement illégal.
2. L'exception d'illégalité n'aboutira pas à l'annulation du règlement, mais seulement à sa mise à l'écart pour le cas d'espèce.

Exercices

QCM 1

Vrai | Faux

Lequel des énoncés suivants illustre le mieux la place de la Constitution dans la hiérarchie des normes ?

- A. Elle est inférieure aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme régulièrement ratifiés.
- B. Elle est supérieure à toutes les autres normes, sauf aux principes généraux du droit.
- C. Elle est la norme suprême, à laquelle toutes les autres sans exception doivent se conformer.
- D. Elle a la même valeur que les lois organiques.

☐

QCM 2

Vrai | Faux

Dans quel cas la Constitution peut-elle faire obstacle à l'application d'un traité international déjà ratifié par la France ?

- A. Si le traité est contraire à une loi organique postérieure.
- B. Si le Conseil constitutionnel estime que le traité méconnaît une norme de valeur constitutionnelle.
- C. Si le traité n'a pas été publié au *Journal officiel*.
- D. Si le Conseil d'État en décide ainsi par avis conforme.

☐

QCM 3

Vrai | Faux

Laquelle des affirmations suivantes à propos de la hiérarchie des normes est incorrecte ?

- A. Une loi contraire à la Constitution peut être annulée.
- B. Un décret doit respecter à la fois la loi et la Constitution.
- C. Une convention internationale prime sur la Constitution.
- D. Une norme réglementaire ne peut contredire une norme constitutionnelle.

☐

QCM 4

Vrai | Faux

Quelle est la portée juridique du Préambule de la Constitution de 1958 selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel ?

- A. Il n'a qu'une valeur symbolique sauf certaines dispositions relatives aux droits de l'homme.
- B. Il ne s'applique qu'aux seules institutions politiques et non aux citoyens qui ne peuvent pas l'invoquer dans son ensemble.
- C. Il a une valeur constitutionnelle et intègre le bloc de constitutionnalité.
- D. Il est subordonné à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

QCM 5

Vrai | Faux

Parmi les affirmations suivantes, laquelle traduit correctement l'articulation entre la révision constitutionnelle et la hiérarchie des normes ?

- A. Une révision constitutionnelle ne peut jamais remettre en cause les traités déjà signés en vertu du principe *pacta sunt servanda*.
- B. Le pouvoir constituant dérivé est encadré par les normes supérieures de l'Union européenne.
- C. Une révision constitutionnelle peut modifier ou supprimer des normes de valeur constitutionnelle.
- D. Le juge constitutionnel peut annuler une révision constitutionnelle contraire à la DDHC.

Corrigé

1. Réponse C

La Constitution est située au sommet de la pyramide des normes, selon la conception kelsénienne. Toutes les autres normes doivent être conformes à la Constitution, sans exception, car elle prime toujours en droit interne (CC, Sarran et Levacher, 1998).

2. Réponse B

En raison du respect de la hiérarchie des normes au sommet duquel se trouve la Constitution, un traité international quel qu'il soit ne peut pas être ratifié ou appliqué s'il est contraire à la Constitution, à moins que celle-ci soit révisée (article 54).

3. Réponse C

En droit interne, la Constitution est supérieure à toutes les autres normes, y compris les traités internationaux. L'article 55 de la Constitution prévoit la supériorité des traités sur les lois, mais cela ne s'applique bien entendu pas à la Constitution.

4. Réponse C

Depuis la décision du 16 juillet 1971, « Liberté d'association », le Préambule est reconnu comme ayant valeur constitutionnelle dans son ensemble. Il inclut la DDHC de 1789, le Préambule de 1946 et la Charte de l'environnement de 2004, formant ensemble ce qu'on a longtemps qualifié de « bloc de constitutionnalité ».

5. Réponse C

Le pouvoir constituant dérivé (article 89) ouvre la faculté de modifier la Constitution, y compris des éléments du bloc de constitutionnalité, mais certaines dispositions constitutionnelles posent des limites au droit de réviser : l'intégrité du territoire et le caractère républicain du régime ne peuvent pas faire l'objet d'une révision. Toutefois, rien n'empêcherait le pouvoir constituant de supprimer ces limites par révision pour y contrevenir ensuite. En effet, le Conseil constitutionnel a toujours refusé de se reconnaître compétent pour juger de la constitutionnalité des révisions constitutionnelles (CC, Organisation décentralisée de la République, 2003).

La protection constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux

Principes : Le rôle d'une Constitution démocratique est double. Elle régit en premier lieu les rapports entre les institutions (les « pouvoirs publics constitutionnels ») pour donner un cadre à la démocratie et concrétiser le principe de séparation des pouvoirs. Mais à ce rôle ancien s'est progressivement greffée une facette tout aussi importante du respect de l'État de droit, la protection constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux¹, donc l'idée que parmi tous les droits et toutes les libertés, certains auraient une valeur prééminente qui justifierait que la Constitution leur accorde un statut particulier. Encore faut-il parvenir à définir la notion de droits et celle de libertés et acter quels droits et quelles libertés présenteraient un caractère fondamental.

Alors que le terme latin *Liber* (libre) a donné à la liberté son sens d'affranchissement de la contrainte et fait de celle-ci l'état général que ressent l'individu qui exerce une vie sans contrainte, il faut davantage comprendre **la notion de liberté**, non pas comme un ressenti dans l'absolu mais bien comme une capacité à exercer librement des prérogatives, « *une possibilité d'action garantie à un sujet de droit par un dispositif juridique dans une situation donnée*² ».

La notion de droit correspond à des réalités très différentes selon le point de vue adopté, mais pour simplifier, et si l'on s'en tient à une acception juridique, il correspond à l'ensemble des règles de droit applicables dans

1. Pour répondre à une question que les étudiants n'osent pas toujours poser : l'adjectif fondamental se rapporte autant aux droits qu'aux libertés, on a donc des libertés fondamentales et des droits fondamentaux et on regroupe cet ensemble en factorisant l'adjectif, d'où des « libertés et droits fondamentaux », mais les libertés visées sont tout aussi fondamentales que les droits concernés. La définition du périmètre de ces droits et libertés est en revanche plus ardue.
2. Cette définition est donnée par Paul Le Calvé, dans son Droit des libertés fondamentales paru à la Documentation française (mai 2024).

un État, ce qu'on appelle le « droit positif¹ ». Ce droit positif peut être oral ou écrit et peut toucher tous les aspects de la vie en société, c'est pourquoi le droit se décline en réalité en des pans du droit (droit économique, droit social, droit administratif, *etc.*).

Pour autant, les deux notions sont particulièrement liées : on est réellement libre que si on dispose de droits mais on est également libre d'exercer ou non un droit : est-ce encore un droit si c'est obligatoire ? Par exemple, si on impose à quelqu'un d'exercer son droit de vote, donc si on restreint sa liberté, est-ce vraiment encore un droit ? Le débat est en tout cas permis.

Ce qui est certain, c'est que l'effectivité des droits et des libertés suppose qu'ils soient protégés et garantis, c'est pourquoi a été assigné à la Constitution, et aux sources qui ont la même valeur juridique dans la hiérarchie des normes, le soin d'assurer l'effectivité des libertés et droits fondamentaux. Encore faut-il savoir quels sont ces droits et libertés qui peuvent être qualifiés de fondamentaux ? Envisager les choses ainsi suppose qu'il existerait une hiérarchie entre des droits qui seraient fondamentaux et d'autres qui ne le seraient pas (ou le seraient moins). D'ailleurs, ce qui a pu paraître fondamental à un moment donné, ou dans une société donnée, ne l'est plus nécessairement, ce qui explique que des générations de droits fondamentaux se succèdent. On parle ainsi de droits et liberté de première, deuxième, troisième et désormais quatrième génération.

Tous les États ne constitutionnalisent pas l'intégralité de ces droits ou libertés, lesquels peuvent aussi figurer dans d'autres sources que celles ayant une valeur constitutionnelle, comme des traités internationaux. Ces différences d'approche expliquent pour partie que certaines constitutions (on peut citer les constitutions suisse ou portugaise par exemple qui sont très détaillées et relativement denses) tandis que d'autres Constitutions, comme la Constitution française, ne listent pas l'intégralité de ces droits, tout en les reconnaissant pleinement.

1. Par opposition au « droit naturel », une vision philosophique selon laquelle il existerait des règles supérieures à l'Homme, qui découleraient « naturellement » de sa condition d'Homme et qui ne seraient donc pas différentes en fonction des époques ou des États.

Droits et libertés de première génération (droits civils et politiques conceptualisés au xvii ^e siècle)
Dignité humaine, égalité, liberté, liberté de conscience, propriété, sûreté, <i>etc.</i>
Droits et libertés de deuxième génération (droits davantage sociaux et économiques)
Droit d'asile, droit à l'instruction, liberté d'enseignement, protection de la santé, droit au travail.
Droits et libertés de troisième génération (droits considérés comme « collectifs »)
Droit à un environnement sain, droit à la paix.
Droits et libertés de quatrième génération
Droits et libertés numériques, certains droits liés aux progrès de la médecine et à l'évolution des règles bioéthiques

Exercices

QCM 1

Vrai | Faux

Une seule réponse exacte par question : laquelle ?

- A. La Constitution de 1958 contient une liste complète et exhaustive des droits fondamentaux protégés.
- B. Seule la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 a valeur constitutionnelle en France.
- C. La protection des droits fondamentaux repose sur plusieurs textes qui composent le « bloc de constitutionnalité ».
- D. Les droits fondamentaux sont uniquement garantis par le législateur et non par les juridictions car le juge n'est pas compétent en matière de libertés publiques.

Corrigé

Réponse C.

La protection des droits fondamentaux en France est assurée par un ensemble de textes constitutionnels qu'on appelle le bloc de constitutionnalité. Ce bloc est contrôlé par le **Conseil constitutionnel** qui veille à ce que les lois soient conformes à ces normes lors du contrôle *a priori* et via la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) pour les lois déjà en vigueur.

QCM 2

Vrai | Faux

- A. La protection des droits fondamentaux relève exclusivement du législateur.
- B. La protection des droits fondamentaux relève du législateur et du juge conformément au principe de séparation des pouvoirs.
- C. La protection des droits fondamentaux relève uniquement du Conseil constitutionnel.
- D. La protection des droits fondamentaux relève aujourd'hui de la seule Cour européenne des droits de l'homme qui a pour mission exclusive de protéger les droits fondamentaux des citoyens en lieu et place des États.

Corrigé

Réponse B.

En France, la protection des droits fondamentaux relève d'un partage de compétences : le législateur est garant du cadre légal, mais le juge (constitutionnel, judiciaire ou administratif) contrôle la conformité de l'application et la compatibilité des lois avec les droits fondamentaux. Le Conseil constitutionnel a souvent rappelé que le législateur doit fixer lui-même les garanties légales des droits mais le juge s'assure que ces garanties sont effectives.

QCM 4

Vrai | Faux

- A. La marge d'appréciation reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme permet aux États d'être libres de violer certains droits fondamentaux en période de crise.
- B. La marge d'appréciation reconnaît aux États une latitude pour adapter l'application des droits fondamentaux selon leur contexte national.
- C. La marge d'appréciation autorise les États à écarter les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elles sont contraires à leur législation interne.
- D. La marge d'appréciation dispense les États d'appliquer les décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'homme.

Corrigé

Réponse B.

La marge d'appréciation est une doctrine développée par la Cour européenne des droits de l'Homme qui laisse aux États une certaine liberté dans l'interprétation et la mise en œuvre des droits fondamentaux, notamment dans des domaines sensibles où les traditions nationales varient, comme la morale, la culture ou la sécurité publique. Cette latitude est strictement encadrée par le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour, afin de garantir que les droits protégés ne soient ni vidés de leur substance ni arbitrairement restreints¹.

1. On citera, pour exemple, la décision de 2014 «S.A.S. contre France».

QCM 4

Vrai | Faux

- A. Le contrôle de proportionnalité s'impose lorsque le Conseil constitutionnel statue sur une loi organique.
- B. Le contrôle de proportionnalité s'impose lorsque le juge administratif examine une atteinte à une liberté fondamentale par une autorité publique.
- C. Le contrôle de proportionnalité s'impose lorsqu'une loi est votée en période d'état d'urgence.
- D. Le contrôle de proportionnalité s'impose lorsque la Cour de cassation contrôle la validité d'un traité international relatif aux droits et libertés.



Corrigé

Réponse B.

Le contrôle de proportionnalité est un principe central pour le juge administratif français, en particulier lorsqu'il évalue la légalité d'une atteinte portée à une liberté fondamentale par une autorité publique, notamment en matière de police administrative. Ce contrôle, posé dès l'arrêt Benjamin (CE, 1933), impose que toute mesure restrictive soit non seulement nécessaire et adaptée à l'objectif poursuivi mais aussi strictement proportionnée pour éviter toute limitation excessive des droits et libertés des citoyens.

La naissance d'un contrôle de constitutionnalité en France

Principes : Le respect du principe de hiérarchie des normes et plus généralement de l'État de droit suppose l'existence d'un organe chargé de contrôler la constitutionnalité des normes, en particulier des lois. Pourtant, longtemps, l'existence d'un contrôle de constitutionnalité des lois en France a semblé une incongruité : la loi étant l'expression de la volonté générale, on ne saurait en limiter réellement la portée. Cette conception très rousseauiste de la loi explique le relatif retard de notre pays, au tournant du XX^e siècle, dans l'avènement d'un contrôle de constitutionnalité digne de ce nom.

Ce contrôle est donc longtemps demeuré théorique en France. Plusieurs régimes ont successivement confié un embryon de contrôle de constitutionnalité au seul Sénat¹ puis aux deux chambres du Parlement² avant que la IV^e République ne crée enfin un organe spécifiquement chargé d'opérer un contrôle, très limité, le « Comité constitutionnel de la Constitution de la IV^e République³ ». Ce comité n'avait pas la faculté de censurer des lois inconstitutionnelles mais simplement d'en reporter la promulgation dans le but de modifier la Constitution et de la rendre compatible aux lois ainsi

1. C'est le cas de la Constitution de l'an VIII (le Sénat pouvait être saisi par le Tribunat et l'Empereur) et du Second empire (le Sénat appréciait alors l'opportunité d'effectuer ce contrôle mais n'oublions pas que ses membres étaient nommés par l'Empereur).
2. Sous la III^e République, les deux chambres du Parlement, à égalité, peuvent soulever l'opportunité d'échanger sur la constitutionnalité d'un texte mais on ne peut pas réellement parler de contrôle de constitutionnalité.
3. Sur le rôle très parcellaire de ce comité, on relira Manon Charpy, « Le Comité constitutionnel de la Constitution de la IV^e République », Jus Politicum, n° 16 (2015).

voûtées. Non seulement la portée de ce contrôle laisse sceptique quant à la prééminence de la Constitution mais de surcroît la composition du Comité constitutionnel laissait planer le doute sur la partialité de son travail¹ :

La naissance de la V^e République va permettre un changement de cap dans l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité avec la création du Conseil constitutionnel. Certes, le constituant va davantage entrevoir ce nouvel organe comme un outil destiné à domestiquer le Parlement, en particulier l'Assemblée nationale, que comme un acteur de l'État de droit. Lorsque le Conseil constitutionnel débute effectivement ses travaux au début de l'année 1959², il ne fait aucun doute pour le nouvel exécutif, à l'origine du texte constitutionnel, que le Conseil constitutionnel va contribuer à la rationalisation du parlementarisme en servant de rempart, en dernier recours, contre des lois voulues par une Assemblée nationale encore tempétueuse. D'ailleurs, au début de la V^e République, seules les quatre principales autorités politiques (Président de la République, Président du Sénat, Président de l'Assemblée nationale et Premier ministre) peuvent le saisir sur la constitutionnalité d'une loi ordinaire et personne ne pressent le rôle futur de cette institution qu'on n'a d'ailleurs pas qualifié de Cour constitutionnelle, de tribunal constitutionnel, ou de Cour suprême, comme dans la plupart des autres démocraties : non, en France, il n'est qu'un « Conseil » ce qui à ce moment-là sous-entend qu'il est au service de ceux qui prennent la décision, c'est-à-dire plutôt l'exécutif.

L'extension progressive du droit de saisine, l'élargissement des sources du droit constitutionnel auquel le Conseil a lui-même contribué, comme la reconnaissance de droits spécifiques à l'opposition vont progressivement densifier l'effectivité de ce contrôle de constitutionnalité (pour plus de détails, on se reportera aux quatre autres fiches consacrées au Conseil conditionnel).

Ce contrôle de constitutionnalité des lois peut avoir lieu avant leur promulgation (article 61 de la Constitution) :

« Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

1. Il était composé du Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Conseil de la République (le nom de la chambre haute sous la IV^e République), de sept membres élus par l'Assemblée nationale et de trois membres élus par le Conseil de la République.
2. Il faut quelques semaines après la promulgation de la Constitution le 4 octobre 1958 et celle de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel pour que débutent effectivement les travaux.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, 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.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.»

Par ailleurs, depuis le 1^{er} mars 2010, ce contrôle peut aussi s'effectuer *a posteriori*, c'est-à-dire sur une loi déjà entrée en vigueur et ayant donc déjà produit des effets (article 61-1 de la Constitution issu de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008) :

«Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.»

L'instauration d'un contrôle *a posteriori* est venue parachever l'effectivité du contrôle de constitutionnalité en France, trop longtemps demeuré ineffectif et qui objectivement créait une faille dans le respect de l'État de droit.

Exercices

QCM 1

Vrai | Faux

Le contrôle de constitutionnalité des lois tel qu'il est envisagé en France sous la V^e République représente une rupture avec la tradition juridique française héritée de 1789. Cette tradition refusait le contrôle de la loi par le juge au nom de :

- A. La supériorité de la coutume sur la loi dans l'Ancien Régime.
- B. L'héritage du positivisme juridique allemand imposé par Napoléon.
- C. L'idée rousseauiste selon laquelle la loi exprime directement la volonté générale et est donc infaillible.
- D. La séparation stricte des pouvoirs affirmée par la Déclaration de Philadelphie.

Corrigé

Réponse C.

La Révolution française, sous l'influence de Rousseau, a sacralisé la loi comme expression directe de la volonté générale. Dans cette vision, la loi est par essence infaillible, donc insusceptible d'un contrôle par le juge, lequel se borne à l'appliquer mécaniquement (Montesquieu : « *la bouche de la loi* »). Cette idée a rendu un véritable contrôle de constitutionnalité impensable jusqu'à la V^e République, où le Conseil constitutionnel a été conçu non pas pour protéger les droits mais pour réguler les relations entre pouvoirs publics, avant d'évoluer en juge des droits fondamentaux après 1971.

QCM 2

Vrai | Faux

Le contrôle de constitutionnalité sous la V^e République, dès sa création en 1958, avait pour but premier :

- A. D'assurer la primauté de la Constitution sur toutes les autres normes juridiques.
- B. De protéger les droits fondamentaux des citoyens contre les excès du législateur.
- C. De réguler les rapports entre le Parlement et le Gouvernement dans la séparation des compétences normatives.
- D. De contrôler la conformité des lois avec les traités internationaux ratifiés par la France.

Corrigé

Réponse C.

Le Conseil constitutionnel n'avait pas, à l'origine, une vocation de protecteur des droits fondamentaux mais plutôt un rôle d'arbitre dans la répartition des compétences entre le Parlement et l'exécutif dyarchique (articles 34 et 37). C'est seulement à partir de 1971 (CC, liberté d'association) qu'il endosse un rôle de garant des droits fondamentaux, ce qui a été encore renforcé par l'introduction de la QPC qui lui permet de contrôler le respect par les lois en vigueur des droits et libertés que la Constitution garantit.

QCM 3

Vrai | Faux

Dans quel cas précis le Conseil constitutionnel accepte-t-il d'effectuer un contrôle de conventionalité des lois ?

- A. Toujours, dès lors que la loi soulève une question sérieuse d'incompatibilité avec un traité international.
- B. Lorsque la loi est contestée mais seulement a posteriori dans le cadre de la QPC.
- C. Lorsqu'il agit comme juge électoral ou qu'une disposition est adoptée sur le fondement de l'article 88-3 de la Constitution.
- D. Lorsqu'il est saisi par le Président de la République avant la promulgation d'une loi.

Corrigé

Réponse C.

Le Conseil constitutionnel n'effectue pas, par principe, de contrôle de conventionnalité (cf. la décision « IVG » de 1975). Mais il l'accepte par exception, lorsqu'il agit comme juge électoral (cf. pour exemple la décision du 21 octobre 1988 sur les élections législatives dans la 5^e circonscription du Val d'Oise) ou encore lorsqu'il contrôle une loi organique adoptée sur le fondement de l'article 88-3 (cf. sa décision du 20 mai 1998 sur le droit de vote des ressortissants européens).

QCM 4

Vrai | Faux

La théorie de « la loi écran » issue de l'arrêt Arrighi (CE, 1936) signifie que :

- A. Le juge administratif doit impérativement vérifier la conformité d'une loi à la Constitution avant toute application au nom de la supériorité de la Constitution sur la loi.
- B. Le juge administratif ne peut écarter une loi, même inconstitutionnelle, car elle fait obstacle au contrôle de la norme inférieure.
- C. La loi est un écran protecteur des droits fondamentaux face au pouvoir exécutif.
- D. Seul le Conseil constitutionnel peut contrôler la conformité des lois aux traités internationaux.

Corrigé

Réponse B.

La théorie de la loi écran implique que le juge administratif ne peut pas contrôler une loi même manifestement inconstitutionnelle si elle fait « écran » entre la Constitution et un acte administratif, sauf s'il s'agit d'un acte réglementaire autonome (non prévu par la loi). Cette théorie a été ébranlée par l'instauration de la QPC en 2008.

En quoi l'introduction des réserves d'interprétation par le Conseil constitutionnel lors de son contrôle remet-elle en partie en cause le modèle classique de la séparation des pouvoirs ?

- A. Parce qu'elle permet au juge de faire part de sa propre interprétation, lui conférant indirectement un rôle quasi législatif.
- B. Parce qu'elle interdit au législateur de fixer librement le contenu de la loi.
- C. Parce qu'elle impose aux juridictions ordinaires de ne pas appliquer la loi dans certains cas.
- D. Parce qu'elle modifie rétroactivement les lois votées par le Parlement.

Corrigé

Réponse A.

Avec les réserves d'interprétation, le Conseil constitutionnel dépasse la simple vérification de conformité : il indique comment la loi doit être comprise et appliquée pour être conforme. Ce pouvoir de relecture et d'orientation interprétative est parfois perçu comme un quasi pouvoir législatif, ce qui peut interroger sur ses prérogatives. Néanmoins, il faut nuancer ce pouvoir d'interprétation, d'abord parce que la loi, dans son ensemble, est suffisamment précise pour que cette situation ne soit pas si fréquente, ensuite parce que le Conseil constitutionnel interprète la loi à l'aune de l'intention du législateur (il fait ainsi régulièrement allusion aux débats parlementaires pour voir ce que le législateur a réellement souhaité).

Le système représentatif : types de suffrage et modes de scrutin

Principes : Que la démocratie s'exerce directement ou par la voie de représentants, elle suppose un cadre légitime et respectueux de l'expression électorale. C'est la raison pour laquelle le droit de vote est progressivement devenu un droit fondamental dont on ne saurait priver, dans un État de droit, une partie de la population, en dehors de cas très particuliers comme la privation des droits civiques qui peut accompagner certaines condamnations.

Les constitutions démocratiques cherchent ainsi à garantir d'une part l'accès le plus large possible au corps électoral que seuls des critères très objectifs comme l'âge peuvent restreindre et d'autre part à traduire le plus démocratiquement possible en sièges les résultats des élections. Ces **deux volets distinguent le type de suffrage du mode de scrutin**. Souvent confondus, ils sont en réalité assez différents, même s'ils sont tous les deux liés à l'élection.

Le suffrage correspond peu ou prou aux règles qui vont permettre de fixer la composition du collège électoral. Il permet donc de répondre à la question : qui peut voter ? Ce sont donc les conditions générales de vote. Dans l'absolu, le suffrage peut donc être universel (toute personne en âge de voter et non déchue ou incapable d'exercer ce droit est électrice) ou censitaire (conditionné par le niveau de contribution à l'impôt). Il peut être direct (on choisit parmi des candidats) ou indirect (des candidats préalablement élus composent un corps électoral amené à faire un choix à deux degrés). Par extension, aucune démocratie moderne ne saurait tolérer un suffrage public : les pressions sur l'électeur seraient trop fortes.

Pour toutes ces raisons, les deux derniers alinéas de l'article 3 de la Constitution française garantissent les caractéristiques traditionnellement prêtées au suffrage dans les démocraties, et donc particulièrement précieuses, à savoir :

« Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. » (Article 3 de la Constitution)

Il existe même des cas de figure où le vote est obligatoire. C'est le cas en France (eh oui...) mais seulement pour les élections sénatoriales :

« Tout membre du collège électoral qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part au scrutin, sera condamné à une amende de 100 euros par le tribunal judiciaire du chef-lieu, sur les réquisitions du ministère public.

La même peine peut être appliquée dans les mêmes conditions au délégué suppléant qui, dûment averti en temps utile, n'aura pas pris part aux opérations de vote. » (Article L. 318 du code électoral).

Le type de suffrage ne doit donc pas être confondu avec le **mode de scrutin**, c'est-à-dire la traduction en sièges des résultats bruts de l'élection. On distingue traditionnellement trois modes de scrutin.

Le **scrutin majoritaire** consiste à conférer le ou les sièges mis en jeu au vainqueur de l'élection. Ce mode de scrutin présente l'avantage de favoriser une majorité claire mais il risque évidemment d'avoir des effets de seuil important (à quelques voix près on obtient tout ou rien) ce qui ne favorise pas forcément le pluralisme politique mais ce qui responsabilise fortement le candidat élu et crée donc un lien fort entre l'élu et ses électeurs. Ce type de scrutin est particulièrement répandu dans les États anglo-saxons et se traduit par une élection à un seul tour.

Pour éviter des effets de seuil très marqués et diversifier la représentation politique, plusieurs pays ont eu recours à un scrutin proportionnel qui consiste à répartir les sièges en jeu (par définition, ça ne peut pas fonctionner s'il n'y a qu'un seul siège) à la proportion des voix obtenues. Il peut exister plusieurs mécanismes pour effectuer cette répartition¹ – et cette question n'est pas anodine car deux systèmes différents tous deux à la proportionnelle peuvent donner des compositions électorales assez différentes.

Comme le souligne Mathieu Mugnier, spécialiste de droit électoral, les scrutins proportionnels se sont développés au XX^e siècle : « *la Belgique a été le premier pays à instaurer la proportionnelle pour ses élections législatives (1899), avant la Finlande (1906), le Danemark (1915), les Pays-Bas (1917) ou*

1. Par exemple on peut imposer un seuil minimal et dire « on répartit à la proportionnelle mais uniquement entre tous ceux qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés » ou encore privilégier les élections à deux tours pour inciter aux « fusions » de liste entre les deux tours, etc.

encore l'Allemagne (1919). Ces scrutins assurent une meilleure représentation des courants d'opinion, au risque de compliquer l'émergence d'une majorité pour gouverner et de renforcer le poids des partis politiques¹».

Enfin, **les scrutins mixtes** combinent les deux systèmes : on peut par exemple, faire coexister, pour une même élection, des circonscriptions, souvent plus rurales, où un candidat est élu au scrutin majoritaire, et d'autres où les candidats sont élus au scrutin proportionnel. C'est le cas des élections sénatoriales en France qui combinent les deux systèmes. On peut aussi conférer une prime majoritaire à la liste arrivée en tête dans une élection à la proportionnelle, afin d'éviter un « émiettement » des sièges : il s'agit de faire en sorte que la représentativité et le pluralisme n'empêchent pas le fonctionnement effectif et ne conduisent pas à l'inertie. C'est le cas par exemple pour les élections régionales ou communales en France.

1. Mathieu Mugnier, Le système électoral – Fonctionnement et enjeux du vote, la documentation française, mars 2024.

Exercices

QCM 1

Vrai | Faux

La notion de mandat irrévocable en droit constitutionnel français trouve son origine dans une volonté politique précise. Parmi les propositions suivantes, laquelle exprime correctement cette origine et sa justification ?

- A. Le mandat est irrévocable pour éviter que les électeurs puissent déstabiliser l'Assemblée par des révocations collectives en cours de législature.
- B. Le mandat est irrévocable uniquement pour protéger l' élu contre la censure de son propre parti politique.
- C. Le mandat est irrévocable parce qu'il s'agit d'un contrat entre électeurs et élu, fondé sur la volonté des deux parties laquelle ne peut jamais être remise en question.
- D. Le mandat est irrévocable car il repose sur une confiance perpétuelle et automatique envers les représentants.

Corrigé

Réponse A.

Le mandat irrévocable (l'article 27 de la Constitution dispose que « tout mandat impératif est nul ») découle du principe représentatif français : une fois élu, le parlementaire est libre d'agir selon sa conscience, sans pouvoir être révoqué par les électeurs avant la fin de son mandat. Cette règle, héritée de la Révolution française, vise à garantir la stabilité politique et à empêcher une pression populaire permanente qui risquerait de rendre ingouvernable l'Assemblée nationale. En France, contrairement aux États-Unis ou au Royaume-Uni (où des procédures de « *recall* » existent dans certaines situations), seule une dissolution peut mettre fin collectivement aux mandats en cours (article 12 de la Constitution).

Le mandat parlementaire en France est attribué selon le principe du suffrage universel. Toutefois, quelle affirmation traduit fidèlement la réalité du suffrage dans l'élection des sénateurs français ?

- A. Les sénateurs sont élus au suffrage universel direct comme les députés, mais selon un scrutin de liste proportionnel intégral.
- B. Les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect, ce qui signifie qu'ils sont choisis par des représentants élus eux-mêmes.
- C. Les sénateurs sont désignés par le Président de la République sur une liste proposée par le Conseil constitutionnel.
- D. Les sénateurs sont élus par tirage au sort parmi les grands électeurs locaux.

Corrigé

Réponse B.

Contrairement aux députés qui sont élus au suffrage universel direct, les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect. Ce sont des grands électeurs (essentiellement des élus locaux : maires, conseillers municipaux, départementaux, régionaux) qui forment le collège électoral et élisent les sénateurs. Ce système renforce le rôle du Sénat comme représentant des collectivités territoriales plutôt que du peuple au sens large, conformément à l'article 24 de la Constitution.

QCM 3

Vrai | Faux

Parmi les affirmations suivantes sur le mandat parlementaire, laquelle est exacte ?

- A. Le mandat est révocable si l'élu change de groupe politique en cours de mandat.
- B. Le mandat peut être suspendu par le Conseil constitutionnel en cas de non-respect des règles financières électorales.
- C. Les électeurs peuvent annuler un mandat par référendum en France.
- D. Le mandat n'a jamais été encadré par des obligations de transparence.

Corrigé

Réponse B.

Le Conseil constitutionnel a le pouvoir de sanctionner un élu en déclarant son élection invalide ou en le rendant inéligible si ses comptes de campagne sont irréguliers, ou en cas de manœuvres portant atteinte à la sincérité du scrutin. En revanche, la révocation par les électeurs n'existe pas en droit français et le fait de changer de groupe politique en cours de mandat n'emporte aucune conséquence, contrairement par exemple à la Pologne.

QCM 4

Vrai | Faux

Quel est l'objectif principal du scrutin majoritaire à deux tours lors des élections législatives en France ?

- A. Représenter équitablement toutes les opinions politiques.
- B. Favoriser la formation d'une majorité stable pour gouverner.
- C. Permettre une participation directe et large des citoyens aux décisions.
- D. Garantir l'accès équitable des petits partis au Parlement, l'existence d'un second tour leur offrant une chance de plus de s'imposer.