

Institutions Publiques

Amelle Gassa

Première partie – La Vème République : Histoire et actualité de la vie constitutionnelle française

Introduction : la notion d'état

1) Origine

L'Etat est une institution qui date du 11^e siècle et qui est renforcée au 16^e siècle.

C'est la première des institutions, elle est donc la base des autres institutions. Il n'y a pas de politique sans état.

Mais ce n'est pas une finalité pour l'individu, c'est un moyen. Il est second, la vie de l'individu prime.

L'état est de forme contractuelle, c'est-à-dire qu'il est né d'un pacte entre deux intervenants, et cela dans le but d'échapper à l'arbitraire qui règne dans les sociétés sans état (violence privée).

Deux formes de contrat :

Le contrat horizontal : il est passé entre les individus qui choisissent ensemble d'obéir à un pouvoir unique, seul habilité à utiliser la violence.

Le contrat vertical : il est passé entre les individus et un corps politique constituant composé de cadres ou d'organisation antérieure à l'état (roi).

-> Un contrat peut-il à lui seul justifier l'état ? Non. Il faut que le contrat soit réalisé par une personne habilitée.

Tout Etat au Moyen-âge était justifié par l'Eglise (loi 1905 : séparation Etat/Eglise)

2) Eléments constitutifs

Nous sommes des personnes physiques. L'état est une personne morale de droit public.

Quand il s'agit d'entreprise, on a affaire à des personnes morales de droit privé.

L'état est une personne juridique (il peut indemniser et demander réparation). C'est un attribut qu'il partage avec les individus. Il est alors habilité à exercer une activité juridique à jouir de certains droits ou à se soumettre à certaines obligations.

L'Etat dispose d'avantages en tant que personne (impôts, patrimoine, service d'intérêt général).

L'éteint ne s'éteint pas avec la personne (plusieurs présidents, morts parfois).

Personne physique individuelle / personne morale collective

Définition : Personne morale : collectif, structuré, projet commun, considéré comme des sujets de droits (droits + obligations).

L'état est collectif, structuré, et doté d'un projet et tous les individus qui le composent ont la possibilité de parler en son nom.

Le pouvoir d'état :

Pouvoir juridique dans un but d'intérêt général.

Ce pouvoir s'exerce sur une population, sur un territoire, à l'aide d'organes spécifiques.

Pouvoir d'état / pouvoir de fait.

Règle de droit : elle est générale, abstraite et s'applique à tous (loi).

Un tel pouvoir est motivé par la poursuite de l'intérêt général, ce qui le différencie du pouvoir juridique qui est exercé par des personnes non étatiques (recherche de profit).

But de l'état implique un pouvoir d'état régi par le droit public.

Droit public : l'ensemble des règles se rapportant aux fonctionnements étatiques.

Le droit privé concerne les relations entre particuliers ou encore le fonctionnement des organismes créés par des particuliers.

Conséquence de la dualité de droit : dualité de la juridiction administrative (la plus puissante : le conseil d'état)

Pour les particuliers : juge ordinaire

Les policiers municipaux ne sont pas une force au même titre que l'état (ils n'ont que le droit de faire des vérifications d'identité et pas des contrôles d'identité) (pas de prérogatives supplémentaires par rapport aux citoyens).

Pouvoir d'état ---> violence

Un état a besoin d'avoir :

-une population (ne s'associe pas forcément à une nation)

-un territoire : espace maritime, terrestre ou aérien délimité par des frontières dont le franchissement entraîne des conséquences juridiques.

-des institutions : appareil d'état : organe spécifique exerçant un pouvoir juridique effectif.

→ Principe de la représentation démocratique.

Ces institutions sont appelées :

-au niveau le plus haut : institutions politiques (Assemblée Nationale, Sénat.)

-aux niveaux inférieurs : institutions administratives (maires...)

Autre dualité de juridictions :

-pour les institutions politiques : juge constitutionnel

-pour les institutions administratives : juge administratif

I) Contexte historique et évolution des institutions de la Vème République.

1) La IIIème République

La Vème République s'installe sur les ruines de la IVème, qui fut incapable de trouver une solution à la crise de la guerre d'Algérie. Les causes profondes de la chute de la IVe République sont connues :

-Le parlementarisme à la française : héritage de la IIIe République : c'est la guerre des partis, on n'agit que selon les intérêts des partisans.

- Régime d'assemblée de fait
- Beaucoup d'immobilisme, pas de notion d'intérêt général
- Instabilité gouvernementale

Toutes les tentatives de rationalisation ou de révision avaient échoué
 Finalement, en prétendant créer un nouveau régime, De Gaulle répondait au fait.
 Il n'y avait pas de majorité et c'était le Parlement qui avait tous les pouvoirs.
 Pas de majorité absolue, sauf en s'appuyant sur les deux extrêmes et les modérés.

Cinq gouvernements vont se succéder entre janvier 56 et juin 58.

L'assemblée Nationale élue le 21 janvier 56 a deux grands problèmes à résoudre :

1. Balance des comptes (déficit)
2. Affaire algérienne (paraît sans issue). Dans cette affaire, l'Assemblée est soumise à deux pressions, celle de l'armée et celle de l'opinion politique.

Pas de solution ---> disparition du régime

Chaque parti politique ne voulait admettre que sa propre solution, il ne voulait pas faire de concession.

Ils n'étaient d'accord que sur un point : continuer la guerre quelques temps. Donc ils ont découpé les responsabilités (6 ministères contrôlés par des partis différents).

Le 13 mai 1958, l'Assemblée Nationale doit investir un nouveau chef de gouvernement : Pierre Fimlin.

Une manifestation gigantesque est organisée à Alger contre lui.

Les manifestants craignent que le nouveau président du conseil (libéral) ne s'engage dans des négociations avec l'ennemi. Grâce à la complaisance de l'armée, les manifestants envahissent le siège général d'Alger et constituent un comité. Ce comité exige :

-la création d'un gouvernement de salut public, seul capable de conserver l'Algérie, partie intégrante de la métropole.

- le retour de De Gaulle « seul capable de régler le problème ».

On a peur d'un putsch. Pierre Fimlin démissionne le 29 mai 58 sans même avoir été renversé.

René Coty fait appel à De Gaulle.

Le **1^e juin 1958** : le général De Gaulle est investi chef du gouvernement (329 vs 224 voix).

C'est l'Homme qu'on a appelé et pas son côté collégial.

De Gaulle veut plus de pouvoir et afficher une rupture avec la IV^e République.

Le référendum apporte plus de légitimité.

Il met en place le *conseil constitutionnel*.

Le 3 juin 1958, le gouvernement reçoit le soin d'établir un projet de constitution.

Définitions :

-loi référendaire : issue d'un référendum

-loi ordinaire : votée tous les jours

-loi constitutionnelle : modifie ou précise la constitution

-projet de loi : issue du gouvernement

-proposition de loi : issue du parlement

3 conditions de forme :

1. Le gouvernement doit soumettre son projet à un comité consultatif constitutionnel composé pour les 2/3 de membres du parlement.
2. Il doit ensuite le soumettre au conseil d'état

3. Enfin la nouvelle constitution ne pourra entrer en vigueur qu'après ratification populaire par voie de référendum.

De Gaulle : « Les pouvoirs publics ne valent en fait et en droit que s'ils reposent sur l'adhésion des citoyens ».

5 conditions de fond :

1. Le suffrage universel est la source du pouvoir.
2. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés.
3. Le gouvernement doit être responsable devant le Parlement.
4. L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le préambule de la constitution de 46 et par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDCH).
5. La constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés.

2) Les caractères généraux de la Vème République

L'objectif poursuivi par les rédacteurs de la constitution est de remédier aux deux faiblesses suivantes :

1. Démocratie sans le peuple
2. Effacement du pouvoir exécutif

Les remèdes :

1. Restaurer le pouvoir exécutif.
2. Le régime est doté d'une « clé de voûte : le président »
3. Objet de la réforme constitutionnelle est d'essayer de reconstruire un pouvoir sous lequel il n'est ni état ni démocratie.

Différents moyens :

- légitimité propre -> l'élection du président de la République d'abord par un collège élargie puis au suffrage universel direct (SUD).
- incompatibilité des fonctions ministérielles et parlementaires.
- le gouvernement procède du président de la République -> il est érigé en authentique représentant de la volonté générale.

II) Evolution du régime de la Vème République

1) Un système de type parlementaire

a) Régime politique

Il faut définir le type de rapport entre les pouvoirs publics.

La classification des régimes politiques se fait traditionnellement à partir de la théorie de classification des pouvoirs chers à Montesquieu.

On distingue les pouvoirs qui pratiquent une séparation rigide des pouvoirs (régime présidentiel) et les pouvoirs qui pratiquent une séparation souple (régime parlementaire)

b) Régime présidentiel

Les pouvoirs législatif et exécutif sont aux mains de deux personnes différentes et indépendantes (ex : usa) et qui n'ont sur l'autre aucun moyen d'action. Ainsi un régime présidentiel est un régime d'isolement des pouvoirs car les deux sont indépendants.

USA : le président ne peut être renversé par le congrès, et le congrès ne peut être dissout.

Le président dispose de la totalité de l'exécutif. Toutefois les traités sont ratifiés par le parlement. Le congrès dispose seul du pouvoir législatif.

c) Régime parlementaire

Quand le gouvernement est politiquement responsable devant le parlement et quand celui-ci peut être dissout par l'exécutif.

Dans ce régime, la séparation est dite souple car ils ont des moyens d'action réciproque (renversement du gouvernement, dissolution du parlement).

Ils sont dépendants les uns des autres.

Cette responsabilité des ministres est mise en œuvre dans deux cas :

- Motion de censure (parlementaire)
- Le 49.3 (lorsque le gouvernement fait passer une loi en force)

L'exécutif dispose du droit de dissolution pour contrer le pouvoir de renverser le gouvernement détenu par le parlement.

La dissolution a pour rôle premier d'équilibrer les pouvoirs mais permet aussi de donner la parole au peuple (réélire les députés)

d) Ambiguïté de la constitution de la Ve République (1958)

A cause des compromis liés à son élaboration par De Gaulle : séparation des pouvoirs et référendum.

Par contre il a fait des compromis avec les anciens de la IVème car les braquer aurait été un frein à sa politique de renouveau. Il voulait faire passer sa constitution avant fin octobre (député élection).

Il cède donc sur certains points ambigus :

- Arbitrage = décision -> le président donne l'orientation, le premier ministre applique.
28 décembre 58 (1^e journal télé) : « j'assume l'intégralité des pouvoirs »
- Passage devant le comité constitutionnel -> en pratique il décide de se séparer de son premier ministre (Debray) et nomme Pompidou (qui n'est pas parlementaire).

e) Régime parlementaire rationalisé

La volonté de 58 de rationaliser le parlement se manifeste dans l'aspect législatif du parlement : article 24 « le parlement vote les lois ».

Le gouvernement dispose de nombreux moyens permettant d'accélérer ou de ralentir le vote des lois : la procédure législative est en effet largement dominée par les interventions du gouvernement qui réduisent la marge de manœuvre du parlement. Ces interventions sont prévues par la constitution et le parlement ne peut s'y soustraire. La régularité de la procédure est l'une des composantes du contrôle de constitutionnalité (sert à vérifier que l'on reste conforme en modifiant la constitution).

La fonction législative appartient au peuple d'après l'article 11 (loi référendaire) et l'article 3 :

Référendum = droit suprême, le contrôle constitutionnel ne peut s'opposer à la voix du peuple → seulement occasionnelle.

Le domaine de la loi est limité par rapport à celui du règlement qui constitue une révolution juridique. La limite entre le parlement et le gouvernement peut être déplacée afin de permettre au gouvernement de légiférer par ordonnance.

Il y a une procédure législative ordinaire et une procédure spéciale pour certaines lois (parce que leur domaine est spécifique, par exemple : loi de finances).

Le gouvernement peut agir par ordonnance bien que le contenu de la loi dépende du parlement. Cela arrive pour les lois ordinaires pour être plus rapide.

En ce qui concerne les moyens d'action réciproque, la procédure législative, la Vème république a cherché à renforcer les applications de l'exécutif au détriment du parlement au point de contribuer à un nouveau déséquilibre dans le sens inverse de celui énoncé avant. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a voulu rétablir un nouvel équilibre en revalorisant le rôle du parlement :

L'assemblée nationale a peu de moyens pour résister à la pression gouvernementale. Mais elle en retrouve par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Sous réserve d'application, le Sénat peut être écarté du vote final des lois. Cette domination peut être constatée lors des phases principales de la procédure législative d'inégale longueur et au cours duquel le poids du gouvernement est variable.

2) La rationalisation du parlementarisme

a) Initiative de la loi

L'initiative des lois appartient au premier ministre (projet de loi) (90%) et au parlement (proposition de loi).

On les élabore dans un ou plusieurs ministères, le texte central étant du premier ministre et du président.

Le conseil d'état exerce sur les projets de lois un contrôle juridique préventif mais ces avis sont secrets sauf accord du gouvernement. L'avis du conseil d'état ne bloque pas le gouvernement.

L'ensemble des questions posées par le texte adopté par le conseil des ministres doit avoir été soumis au conseil d'état. Les projets de lois sont ensuite adoptés politiquement et juridiquement par le conseil des ministres.

Les projets de plan ou de programmation à caractère économique, social et environnemental doivent être précédés de l'avis du conseil économique et social.

Les lois relatives aux collectivités d'outre mer doivent être précédées de la ?????

La loi du 23 juillet 2008 a abrogé la loi ????

→ Le Sénat n'est plus prioritaire à ce niveau.

Loi de finances : le gouvernement doit déposer les projets sur les bureaux de l'assemblée nationale

Les propositions de lois :

Elles émanent d'un parlementaire (député ou sénateur) ou d'un groupe de parlementaires quelque soit leur nombre et elles sont déposées sur le bureau de l'assemblée à laquelle le parlementaire appartient.

Elles ont peu de chances d'aboutir, elles ont été très fréquente lors de la première cohabitation. Pour contourner une éventuelle censure du président, ne serait-ce qu'au sein du conseil des ministres.

Elles ont l'avantage d'échapper au contrôle préventif du conseil d'état. Les restrictions à l'encontre des propositions de lois sont nombreuses. Le gouvernement peut s'opposer à toute proposition ayant pour objet l'augmentation des dépenses publiques ou la diminution des recettes de l'Etat.

Le conseil constitutionnel sert de juge d'appel de ces irrecevabilités financières ce qui signifie qu'il ne peut trancher que si les instances parlementaires n'ont pas statué sur ces points. La loi du 23 juillet 2008 introduit une riche modification en prévoyant que le président de l'une des assemblées ????

C'est une loi ordinaire et non organique qui devra déterminer les non applications de cet élément nouveau. Il existe des domaines où il n'y a pas d'initiative parlementaire car les articles 47 ne prévoient que des projets et des lois de plan et de programme.

b) La discussion et le vote des lois

Cette seconde phase a pour but de donner à la loi sa rédaction définitive. Elle se déroule entièrement devant les assemblées. Depuis 1958, les présentations devant le gouvernement sont nombreuses.

1. L'examen en commission

Le projet ou la proposition de loi est examiné par une commission. Il s'agit soit d'une commission spécialement désignée à cet effet, soit d'une des 8 commissions permanentes prévues par la constitution. (Depuis le 23 juillet 2008 elles sont 8, avant elles étaient 6).

C'est ce qu'on appelle la commission saisie aux fonds.

Si une autre commission s'estime compétente, elle peut donner son avis.

C'est la commission qui procède au premier examen.

Son avis est présenté devant l'assemblée par un rapporteur qui, lors de la discussion en séance publique parle le premier.

2. L'établissement de l'ordre du jour

La conférence des présidents de commission doit inscrire par priorité et dans l'ordre fixé par le gouvernement la discussion des projets déposés par ce dernier et des propositions qu'il a acceptées. Depuis la révision du 4 août 1995 une séance par mois est consacrée à un ordre du jour fixé par les assemblées elles-mêmes.

3. La discussion en séance publique

La discussion des projets et des propositions de lois commence par l'audition éventuelle du gouvernement et par la lecture des rapports de commission (nouveau de 2008 : discuter sur les amendements qu'issus des rapports de commission).

Ensuite la discussion générale s'ouvre et les représentants des différents groupes politiques interviennent selon le temps de paroles alloué pendant la conférence des présidents.

Le président prononce la clôture de la discussion générale et ensuite l'assemblée passe à la discussion articles par articles.

Ces articles sont mis aux voix séparément avec les amendements qui les concernent à l'issue du scrutin portant sur le dernier article, il est procédé à un vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi (majorité simple).

Les modalités de discussion, d'amendement et de votes peuvent être modifiées par l'intervention du gouvernement.

Devant chacune des assemblées, il peut demander que celle-ci se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion on ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. C'est le vote bloqué.

Il faut souligner que les modalités de discussion, d'amendement... peuvent être discutées par le gouvernement. Cette stratégie permet d'asseoir le pouvoir du gouvernement.

Avant toute discussion sur les articles de la loi, l'opposition peut tenter de faire écarter le texte par l'assemblée. Pour cela il existe trois procédures :

-l'exception d'irrecevabilité qui tend à faire reconnaître par l'Assemblée qu'un texte est contraire à la constitution.

-la question préalable qui tend à faire reconnaître un texte comme inopportun.

-la demande de renvoi en commission. Cette demande intervient sous le prétexte d'une demande d'information ou d'analyse complémentaire.

Si une de ces motions est adoptée, le texte est rejeté sauf pour la dernière. Dans ce cas, le débat est suspendu jusqu'à la présentation par la commission d'un nouveau rapport.

4. La transmission à la seconde Assemblée

Le texte adopté est transmis à l'autre assemblée qui le ????? est le vote dans les mêmes conditions. Si la seconde chambre adopte le texte sans changement, la procédure parlementaire s'arrête, le texte peut être promulgué ?

En revanche si elle refuse de l'adopter ou si elle l'adopte avec des nouveaux amendements, la première chambre doit le revoter. C'est ainsi que la navette s'institue entre les deux chambres jusqu'à ce qu'elle adopte un même texte. Cette navette peut continuer indéfiniment sans l'intervention du gouvernement.

Depuis 58, si l'accord n'est pas réalisé après deux lectures devant chaque assemblée ou une seule si le gouvernement a déclaré l'urgence, le 1^e ministre peut convoquer une commission mixte paritaire (CMP) composée de 7 députés et 7 sénateurs chargés d'élaborer un texte de compromis restant en discussion.

2nde lecture : Assemblée et le Sénat votent. S'il n'y a toujours pas d'accord, le dernier mot est accordé à l'Assemblée Nationale.

Quand la commission parvient à un accord, le gouvernement le soumet aux deux assemblées qui se prononcent, si le désaccord subsiste, c'est encore l'Assemblée Nationale qui a le dernier mot. Il en résulte que le rôle du Sénat varie en intensité selon la volonté gouvernementale.

c) La promulgation et la publication

1. La promulgation

Pour que le texte voté par les Assemblées, il doit être promulgué par le Président de la République. Ce dernier est tenu de la promulguer dans les 15 jours qui suivent sa transmission au gouvernement par la dernière Assemblée.

Dans le délai de 15 jours, le président de la République peut demander au Parlement une nouvelle délibération sur tout ou partie de la loi.

La promulgation de la loi se fait sous forme d'un décret présidentiel contre signé par le premier ministre et les ministres intéressés.

2. La publication

Celle-ci est nécessaire pour porter à la connaissance des citoyens l'existence d'un texte. Elle est assurée par le Journal Officiel. A partir de cette date, « nul n'est censé ignorer la loi ».

Conclusion : rationalisation du parlement : moyen réciproque d'action.

d) La fonction de contrôle

La responsabilité politique du gouvernement est un des piliers de la constitution (58). Elle est responsable devant le parlement dans les conditions et suivent les procédures (article 49 et 50) et elle institue ??? devant l'Assemblée Nationale.

De plus la rationalisation du parlementarisme voulu en 58 a rendu très difficile la mise en jeu de la responsabilité ??????????????????????

Prévoit deux procédures destinées à vérifier la confiance de l'Assemblée Nationale. Le premier est mise en œuvre par le premier ministre de l'engagement de la responsabilité gouvernementale---> question de confiance 49.1.

La seconde est laissé à l'initiative des députés : motion de censure 49.2.

Nous pouvons combiner la question de confiance et la motion de censure : l'article 49 alinéa 3 (49.3)

-Question de confiance : 49.1

Mise en cause de la responsabilité fondée sur le programme gouvernemental. Juridiquement il ne s'agit pas d'une investiture comme sous la 4^e République, il s'agit simplement d'un vote de confiance (majorité simple).

-Motion de censure : 49.2

Cette prérogative a été strictement réglementée en 58. Elle doit être proposée et signée par un dixième au moins des membres de l'AN (i.e. 58 députés).

L'originalité du système réside dans sa particularité pour que la motion de censure soit adoptée. La constitution prévoit que la majorité soit calculée sur le nombre de membres de l'AN (577) soit une majorité de majorité de 289 et que seuls seront recensés les votes favorables à la motion de censure.

Si la censure est adoptée à la majorité absolue, le gouvernement doit présenter sa démission au président de la République (la seule motion de censure qui a eu lieu, c'était le 5 mai 1962).

-L'article 49 alinéa 3 : 49.3

->La dénaturation de la fonction de contrôle.

En fait il ne constitue un véritable moyen de contrôle du gouvernement, par le Parlement mais bien plutôt une arme dans les mains du gouvernement.

Puisque le gouvernement place l'Assemblée devant une alternative qui ne comporte aucune alternative d'échappatoire.

Le Parlement a souffert de la réévaluation du pouvoir exécutif.

3) L'évolution du contenu de la constitution

La loi du 24 juillet 2008 est la 24^e révision de la constitution. C'est la plus grande évolution de la constitution par son étendue (elle s'attaque à 47 articles) et par son contenu. Toutefois elle ne touche pas au grand équilibre de ce dernier. --> Pas de 6^e République.

Cette révision a été souhaitée par le Président de la République en mai 2007 et ce dernier a mis en place un comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la 5^e République présidée par Mr. Balladur.

-La rénovation du mode du pouvoir exécutif.

-la revalorisation du Parlement.

-l'amélioration de la garantie des droits du citoyen.

Le projet de loi constitutionnel a été discuté de mai à juillet 2008, il a été adopté à la suite d'un compromis entre les deux assemblées à 2 voix de majorité. Malgré la recherche d'un consensus entre majorité et opposition, celle-ci a rejeté le texte car certaines de ces propositions n'ont pas été prises en compte.

Par exemple le mode scrutin des sénateurs ou le vote des étrangers à l'état local.

Cette révision entre progressivement en vigueur depuis le 1^e mars 2009.

Cette révision comprend des innovations importantes.

-pouvoir exécutif : la réforme encadre les attributions présidentielles en apportant des limites à l'arbitraire.

Exemple : le mandat présidentiel est renouvelable immédiatement, une seule fois.

-la durée d'application de l'article 16 (pleins pouvoirs) est encadrée par l'intervention du conseil constitutionnel.

Le pouvoir de nomination du président de la République à certains emplois et fonctions sera précédé par un avis public du Parlement qui pourra s'y opposer par un vote d'au moins les 3/5 des suffrages exprimés dans les Assemblées.

De plus le président de la République ne préside plus le comité supérieur de la magistrature.

Le président de la République obtient le droit de s'exprimer devant les assemblées réunies en congrès (ce discours ne peut pas donner lieu à un vote).

En fait le grand perdant de cette révision : le premier ministre (simple exécutant). Par exemple, on n'entend pas beaucoup Mr Fillon.

Le rôle du Parlement est revalorisé (fonction législative améliorée et ses moyens de contrôle aussi)

Le rôle dans les débats est plus important, le droit d'amendement peut s'exercer en commission, l'ordre du jour est partagé entre le gouvernement et les assemblées.

Le pouvoir exécutif voit ses moyens réduits dans la procédure législative. L'application de l'article 49.3 est limitée (avant : abus, par exemple Raymond Barre l'a utilisé 6 fois)

-La garantie des droits.

Un référendum d'initiative minoritaire est institué un défenseur des droits pourra être saisi par les citoyens s'il s'estime lésé par un service public et il est amené à remplacer le médiateur de la République.

III) Le contrôle de constitutionnalité

1) La hiérarchie des normes

Le pouvoir politique est attribué à l'Etat (qui survit aux hommes), mais il doit l'organiser. C'est cette organisation que symbolise la constitution. Elle est le résultat d'un pouvoir de souveraineté détenu par les Hommes et les Citoyens. Et ces citoyens consentent à se soumettre à des règles suprêmes en les ratifiant (ex : constitution de 58).

La constitution est la seule norme juridique bénéficiant de l'approbation de l'ensemble des citoyens. C'est le « mur porteur » de la « maison » de l'Etat.

Pour qu'une société puisse fonctionner, elle ne peut compter que sur la constitution.

La constitution a deux grands volets :

-politique

-social (déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen)

D'autres règles juridiques s'inspirant du texte suprême doivent venir au secours de la constitution. Il existe ainsi différentes normes juridiques.

Mais ce système ne fonctionne pas horizontalement, il fonctionne verticalement (c'est-à-dire qu'il n'y a aucune autorité au-dessus ou à côté de la constitution).

Chaque norme puise sa légitimité et sa légalité dans une norme supérieure. Une seule norme ne se réfère à aucune autre : la constitution. Elle puise sa légitimité dans la raison sociale, dans le pouvoir politique originel qui l'a modelé selon des idéaux.

-->La hiérarchie des normes détermine la légitimité d'elle-même. Chaque norme inférieure doit être en accord avec les normes supérieures. Cette conformité est contrôlée par des juridictions : conseil constitutionnel et la juridiction administrative.

La hiérarchie des normes va être fonction des organes étiquetant les normes.

-->on parle de hiérarchie des normes matérielles.

Normes à valeur constitutionnelle :

Il faut savoir que le préambule de 58 renvoie aux dispositions de la DDHC et du préambule de 46.

Il existe un bloc de normes à valeurs constitutionnelles appelé « bloc de constitutionnalité ».

Doctrine : ceux qui créent le droit.

Il n'existe pas de hiérarchie à l'intérieur de la constitution (même par rapport à la DDHC).

Normes inscrites dans les traités et accords internationaux.

Introduite dans le droit français.

Il existe une différence entre les directives et les règlements. Les règlements s'appliquent aux états membres, les directives ont un délai d'application.

Lois et textes à valeurs législatives ?????

-*lois ordinaires* (votées par le Parlement)

-*loi référendaires* (adoptées par les électeurs, cf. article 11)

-*loi organiques* (adoptées par le Parlement selon une procédure spéciale, vérifiées par le conseil constitutionnel, cf. article 46).

-*les ordonnances* (prises en application de l'article 38 par le Parlement lorsqu'elles sont ratifiées par le Parlement) (article 24 : le Parlement vote la loi)

-*règlements* : soit ordonnances (pas encore ratifiées) à valeurs réglementaires (adoptés par le gouvernement, cf. article 38) soit des décisions prises en matière législative par le président dans le cas de l'article 16 (pleins pouvoirs)

On distingue les décrets pris en conseil des ministres (signé par le Président) et les décrets simples (signés par le premier ministre). ---> Dualité entre les règlements autonomes (qui se suffisent à eux-mêmes) et les règles d'application des lois.
-normes dégagées par la jurisprudence en conseil d'état.

2) Le contrôle de conformité

Le contrôle de conformité des lois de la Constitution a pour but ?????

La loi n'est pleinement légitime que si elle respecte les principes supérieurs.

Toutes les démocraties libérales sont aujourd'hui dotées d'un contrôle de conformité et d'une cour constitutionnelle. Les modalités de ????? mises en place dans toutes ces démocraties ont toutes des approches ??? Le contrôle par voie d'action et le contrôle par voie d'exception.

1. Le contrôle par voie d'exception

La cour suprême des états unis, en acceptant d'exercer le contrôle de constitutionnalité d'une loi à l'occasion d'un litige, a dégagé une approche pragmatique.

Il s'agit d'assurer l'effectivité de la primauté de la Constitution dès que l'occasion se présente. Le contrôle de constitutionnalité effectué est un contrôle déconcentré. Tous les juges sont compétents pour l'exécuter.

Le requérant demande au juge de mettre fin à une situation qui est fondée sur la loi litigieuse mais la loi elle-même n'est pas attaquée et ne peut être annulée. Elle est paralysée.

2. Le contrôle par voie d'action

Kelsen= auteur de pas mal de trucs en droit.

La norme suprême se définit comme l'hypothèse à partir de laquelle les normes trouvent leur source. Toutes les normes tirent leur validité de leur conformité à la norme qui leur est directement supérieure. De fait, il faut pouvoir assurer que la loi est conforme à la constitution au moment même où elle est votée. Le contrôle de constitutionnalité effectué est donc un contrôle concentré (seule la cour constitutionnelle est compétente pour l'effectuer), abstrait, a priori (car la loi n'est pas encore promulguée), par voie d'action. La loi est directement attaquée et peut être annulée.

3. Distinction entre le contrôle de constitutionnalité et de conventionalité.

Le contrôle de constitutionnalité (important pour le prestige) est concurrencé par le contrôle de conventionalité (qui concerne l'international).

Ce dernier est plus facile d'accès que le contrôle de constitutionnalité des lois (qui concerne l'ordre interne d'un pays). Il faut organiser la coexistence des deux contrôles.

3) Le contrôle de constitutionnalité dans l'Etat Français

La constitution de la Ve République, en créant le conseil constitutionnel en 1958 puis en ouvrant largement sa saisine à 60 députés ou sénateurs en 1974, a marqué une réelle rupture avec une tradition juridique.

Si cette question de saisine n'a plus lieu d'être aujourd'hui, la question de la force de la loi votée par le Parlement a pris un nouveau tour avec la montée en puissance de la nouvelles formes de contrôle, tant par les juridictions internes que par le conseil constitutionnel.

1. Un contrôle à la genèse hésitante

Sous la 4^e République, le contrôle de constitutionnalité portait uniquement sur la régularité des lois. En fait, il ne pouvait pas conduire à annuler des lois anticonstitutionnelles mais seulement à retarder les promulgations, jusqu'à une éventuelle modification de la constitution, le contrôle était assuré par un comité constitutionnel, présidé par le Président de la République et constitué du président de l'AN, du président du conseil de la République, de 7 membres élus par l'AN et 3 membres élus par le conseil de la République.

Le comité ne pouvait être saisi que par une action conjointe du Président de la République et du conseil de la République statuant à la majorité de ses membres. Son rôle était de faire respecter les prérogatives de la 2^e chambre, très réduite par la constitution de 56 tout en ménageant une phase de conciliation avec l'AN.

Depuis 58, le titre 7 de la constitution est consacré à un nouvel organe : le conseil constitutionnel.

Le conseil constitutionnel comprend à vie des membres de droit, des anciens présidents de la République et pour un mandat de 9 ans non renouvelables, des membres nommés par tiers tous les trois ans : 3 par le Président de la République, 3 par le président du Sénat et 3 par le président de l'AN.

Aucune compétence ni titre juridique n'est demandé pour faire partie du conseil. Le conseil dispose de compétences d'attribution (pas pareil que « de droit commun »). Le conseil n'intervient que dans des cas précis. Il est autorité constitutionnelle, juge électoral, juge constitutionnel.

C'est en application de cette dernière fonction que le conseil est habilité à juger de la conformité de la constitution.

Dans ce cadre le conseil est régulateur des compétences en vérifiant à la demande du gouvernement si le Parlement n'a pas empiété sur le domaine réglementaire gouvernemental. Il est également juge de la constitutionnalité de certaines normes extra constitutionnelles i.e. la conformité à la constitution des règlements des assemblées et des lois organiques. Il vérifie aussi sur saisine la conformité à la constitution des lois ordinaires. Enfin il vérifie la compatibilité des engagements internationaux à la constitution.

2. Un contrôle moderne

Le contrôle porte sur la forme comme sur le fond.

La décision fondatrice est la décision de 7 ??? relatives à la liberté d'association.

??? sur saisine du Président du Sénat, le conseil a statué sur le fond en considérant qu'une loi tendant à modifier la loi du 1^e juillet 1901 portant sur la liberté d'association, dès lors qu'elle subordonne un contrôle préalable de l'autorité judiciaire l'acquisition de la capacité juridique des associations méconnaissait un principe fondamental de la République.

Le conseil a fondé sa décision sur les principes reconnus par le préambule de la constitution (qui renvoie à la DDHC) donc il a étendu le bloc de constitutionnalité au préambule de la constitution et par renvoi à la DDHC au préambule de la constitution de 46 et aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

4 types de décisions sont susceptibles d'être rendu par le conseil constitutionnel (il a un mois pour prendre sa décision)

-Les décisions de conformité

-Les décisions de conformité sous réserve d'interprétation. Par ex : droit de pétition article 36

-Les décisions déclarant la loi déferée partiellement contraire à la constitution. Le gouvernement doit revoir une partie de sa loi.

-Les décisions déclarant la loi déferée entièrement contraire à la constitution.

C'est la révision constitutionnelle d'octobre 74 qui a permis de changer la portée du contrôle de constitutionnalité. Elle a permis à l'opposition parlementaire d'agir juridiquement et au conseil d'assurer une meilleure liberté aux citoyens.

Le conseil a pris de nombreuses décisions en ce sens en 30 ans.

Il a reconnu le principe de dignité de la personne humaine, il a établi le principe républicain d'égalité devant la loi, il a censuré toute régression concernant la presse.

En ce qui concerne les traités internationaux, pour la première fois sous la Ve République, le conseil décida en 1972 que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi ne pouvait intervenir qu'après révision de la constitution.

Cela entraîne des craintes : révision des juges, peu fondée dès lors que le constituant se trouve être le peuple.

En fait inévitablement comme aux USA, la question des juges s'est posée.

Deuxième partie – Les rapports administratifs entre Etat et collectivités territoriales de la République

I) L'organisation administrative sur le territoire

Central et déconcentré sont deux notions qui ont longtemps été utilisées. La déconcentration se définit comme un aménagement des structures administratives consistant pour une personne publique (surtout l'état) à confier à ses agents ou représentants dans des circonscriptions administratives des pouvoirs qu'ils exercent en son nom.

Description de la déconcentration selon Barrot « c'est toujours le même marteau qui frappe, on a juste raccourci le manche ».

La conséquence normative de la déconcentration est nulle, l'édiction des lois se fait toujours par l'état.

1) La différence entre déconcentration et décentralisation

a) L'état déconcentré

- Division du territoire en circonscriptions administratives.
- La nomination des agents locaux du gouvernement par le pouvoir central lui-même.
- Les agents sont soumis au contrôle hiérarchique et à une subordination envers leurs supérieurs.
- Il ne bénéficie d'aucune autonomie de gestion mais simplement d'une certaine liberté d'expression.
- Les agents locaux ont pour unique mission d'appliquer avec efficacité la volonté du pouvoir central.

Le but de la déconcentration est d'améliorer l'efficacité de l'appareil central.

b) L'état décentralisé

Critères de décentralisation :

- La personnalité morale ????
- Les principales communautés bénéficient d'un statut particulier (Corse, Paris, Lyon, Marseille, ...)
- L'existence d'affaires locales, c'est-à-dire de compétences qui par nature appartiennent aux collectivités. C'est le **principe de subsidiarité** (: c'est le plus proche, le plus adapté que gère, cf. td).
- Une gestion par les intéressés eux-mêmes.
- La surveillance du pouvoir central par un contrôle (les préfets).

A partir de la loi du 2 mars 1982, on passe d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori (une fois que l'acte est exécutoire).

Tout ce qui touche aux deniers publics, par exemple, est alors transmis au préfet. Le préfet doit saisir le tribunal administratif lorsqu'il a affaire avec un abus. Ce sont des référés préfectoraux. Mais ce n'est pas fréquent : les préfets préfèrent écrire une lettre à la commune pour l'informer de son illégalité. Ensuite, soit la commune choisit de corriger son acte et de rentrer en conformité, soit elle refuse et elle doit payer une amende.

HS :

-L'état unitaire = le seul pouvoir politique est entre les mains de l'état.

Il est différent de l'état fédéral (par ex : Allemagne), lui-même différent de l'état régional (= décentralisation administrative et politique, par ex : Italie, Espagne).

-Une notification est envoyée à une seule personne tandis qu'une publication est collective.

1) Les différents niveaux d'administration décentralisée

La France compte 3 voire 4 administrations décentralisées : la région, le département, la commune et (c'est un ordonnancement qui rajoute un niveau entre la commune et le département) le niveau intercommunal (attention, ce n'est pas la collectivité territoriale !).

a) Les communes

C'est le niveau décentralisé le plus ancien (époque révolutionnaire).

La loi du 14 décembre 1789 a fixé la carte communale. Plus de 36000 communes seront créées dès 1789 autour des bourgs et des clochers.

La loi du 5 avril 1884 viendra préciser les règles fondamentales de fonctionnement des communes (termes de « municipal » « clause générale de compétences » « maire administrateur local » pour la première fois cités).

b) Les départements

Les départements sont créés en 1790.

Le conseil général et le préfet ont été créés en 1800 mais le département devient une véritable collectivité à partir de la loi du 10 août 1871 qui lui confère compétence pour régler les affaires d'intérêt départemental.

c) Les régions

Ce sont des collectivités récentes. Circonscriptions administratives dès 1952, elles sont devenues établissements publics dès 1972.

Il faudra attendre la loi du 21 mars 1982 pour que les régions deviennent des collectivités territoriales, et 1986 pour que ces dernières soient effectives.

d) Les structures intercommunales

Ce ne sont pas des collectivités territoriales mais des états publics à l'intérieur desquels on trouve les représentants de diverses communes qui décident d'engager des compétences en commun.

SIVU= syndicat intercommunal à vocation unique.

SIVOM= syndicat intercommunal à vocation multiple.

La loi Joxe du 6/02/1992 et la loi Chevènement du 12/07/1999 ont permis aux structures intercommunales de devenir des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces « EPCI » que peuvent être les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, fonctionnent grâce à un financement propre qu'est la TPU (taxe professionnelle unique) et ont en charge un certain nombre de compétences fixées par le législateur.

Le préfet peut contraindre une commune à faire partie d'une communauté (par ex si elle bénéficie des transports et qu'elle a des sous).

2) Les avancées du processus décentralisateur

a) La loi du 2 février 1982 relative aux droits et libertés des communes/départements/régions (acte I de la décentralisation)

- Supprimer la tutelle administrative au profit d'un contrôle de légalité, ce contrôle est exercé a posteriori par la juridiction administrative.
- Transfert du pouvoir exécutif aux départements et aux régions. Le président du conseil général et le président du conseil régional vont être les exécutifs.
- Transformation de la région en collectivité territoriale.

b) La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (acte II de la décentralisation)

But : renforcer le processus décentralisateur

2 volets : l'affermissement des acquis de 82 et la rupture avec 82

1. L'affermissement des acquis de 82

Depuis 2003, le pôle régional a été renforcé. Les régions sont perçues comme l'interlocuteur privilégié de l'Etat sur le plan interne et européen.

Les régions sont reconnues par la constitution comme collectivités territoriales au même rang que les communes et les départements. Elles ont été dotées de compétences importantes au niveau économique.

Les collectivités à statut particulier ont été reconnues collectivités territoriales.

Les collectivités disposent d'un pouvoir réglementaire. L'autonomie financière des collectivités a été renforcée. Lors de nouveaux transferts de compétences, l'état doit attribuer des compensations financières.

2. La rupture avec 82

La révision constitutionnelle donne une nouvelle dimension à la démocratie locale passant d'un droit **de** participation à un droit **à** participation.

- Mise en place du référendum décisionnel local.
- Mise en place du droit de pétition, qui permet de faire inscrire à l'ordre du jour de la collectivité une pétition.
- Les administrés sont consultés sur la création de collectivités à statut particulier.

Sur le plan financier la péréquation (i.e. lorsque les régions les plus riches donnent aux plus pauvres) est garantie par la constitution.

Concernant la rationalisation de l'action publique locale, une collectivité peut être désignée chef de file.

Pour un changement de statut, le maire est obligé de soumettre sa population à un référendum.

Principe de subsidiarité : on attribue une affaire au niveau qui est le plus compétent.

Autre élément : l'expérimentation

C'est le fait pour une collectivité de pouvoir déroger aux droits et à titre expérimental pouvoir exercer une compétence qui normalement ne relève pas de son domaine pendant un temps limité (5ans).

Raffarin voulait la suprématie des régions. Ca a été censuré car aucune collectivité ne doit être supérieure aux autres.

3) Le principe de libre administration

La constitution de 58 dans son article 92 reconnaît le principe de libre administration. Ce principe est même assimilé par le juge administratif à une liberté fondamentale.

La libre administration permet d'assurer l'équilibre entre l'égalité et la liberté.

Si la compétence du législateur apparaît très large pour déterminer le contenu de la libre administration, il n'en demeure pas moins que ce principe connaît des limites.

a) Les caractères de la libre administration

La constitution de 58 consacre l'existence des communes, des départements, des régions, des collectivités à statut particulier et des collectivités d'outre-mer

- protection constitutionnelle.

En outre toute autre collectivité est créée par la loi. Ce qui permet de faire évoluer les catégories existantes.

- Le législateur peut créer une nouvelle catégorie de collectivités territoriales (par ex : les régions). Le législateur détermine les principes fondamentaux. Cela aboutit à protéger la libre administration des éventuelles atteintes émanant du pouvoir exécutif et par là même une garantie réelle pour l'autonomie locale.

Il convient de préciser que la compétence législative a été réaffirmée par le juge constitutionnel. Les modalités de contrôle exercées par l'état sont définies par le législateur.

- l'élection des conseils.

Le principe de l'administration tient dans l'élection des conseils.

La constitution n'exige pas que l'élection soit universelle directe mais elle interdit évidemment l'institution d'organe délibérant composé en partie de membres élus et de membres nommés. Toutefois le caractère direct du suffrage est considéré comme une condition d'une véritable décentralisation. Les élections locales étaient des élections politiques, le principe d'égalité du suffrage doit être préservé.

b) Les limites du principe de libre administration

Il y a des pouvoirs qui ne se transfèrent pas : la police par exemple.

1^e limite : respect des prérogatives de l'état et des autres collectivités. L'indivisibilité de la souveraineté exige que la mise en œuvre de la libre administration s'exerce dans le respect des prérogatives de l'Etat.

Les compétences régaliennes ne se partagent pas.

Le principe de la libre administration ne doit pas remettre en cause les conditions essentielles d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Elles disposent uniquement d'un pouvoir réglementaire et non législatif. Le respect des prérogatives de l'état va se traduire par l'existence d'un contrôle administratif effectué par le préfet. Une collectivité territoriale administre et ne gouverne pas.

Les normes locales doivent aussi être compatibles ou conforme avec d'autres dispositions normatives.

2^e limite : La conciliation d'autres principes fondamentaux. L'administration doit être conciliée avec d'autres principes à valeur constitutionnelle. Le législateur peut prévoir l'octroi d'une aide des collectivités territoriales aux établissements d'enseignement privé mais les conditions essentielles d'application ne peuvent pas dépendre des décisions de collectivités et doivent être les mêmes sur l'ensemble du territoire.

Dans le même sens, la haute juridiction fait prévaloir le principe de continuité des services publics sur celui de libre administration.

II) administration centrale et déconcentrée

1) L'administration centrale

Elle a pour but de déterminer et d'encadrer l'action administrative de l'état sur l'ensemble du territoire et sous l'action du premier ministre et des ministres secondés par les services centraux disposant d'un champ de compétences nationales.

a) Les autorités de direction

Au sommet de l'état les autorités supérieures que sont le président de la république et le premier ministre et les ministres appartiennent à la fois aux sphères politiques et à la sphère administrative.

La constitution répartit entre le président de la république et le premier ministre l'exercice des compétences relatives à la conduite de la politique de la nation.

Considéré en leur qualité d'autorité administrative la constitution modifie l'ordre de leur compétence en attribuant au premier ministre l'autorité première sur les administrations et le pouvoir réglementaire général.

Ainsi de même que dans l'ordre politique la constitution introduit dès l'origine de l'état le bicéphalisme administratif en attribuant au président de la république et au premier ministre une mission générale de direction des corps administratifs.

- Le président de la république est une autorité administrative et qu'à ce titre le président signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres et nomme aux emplois civils et militaires.

Pour l'exercice de ses fonctions, le président de la république dispose de ces services et il n'y a aucune organisation permanente qui n'est pas prévue par le texte.

-cabinet

-Un secrétaire général de la présidence de la république, composée de conseillers techniques spécialisés

-un état major particulier du président

- Le premier ministre dispose de l'administration et de la force armée. Il est l'autorité de l'Etat détenant à titre premier le pouvoir réglementaire général l'habilitant à prendre des décrets d'application des lois et des décrets autonomes. Il est également titulaire du pouvoir de police administrative générale sur le territoire.
- L'organisation des services est assez complexe : à côté des services de direction gouvernementale il y a aussi des services d'intérêt commun.

Les services de direction gouvernementale

-le cabinet civil : qui constitue son état majeur (direction de cabinet, collaborateur)

-->fonction informative, préparation des décisions.

-le cabinet militaire : conseil suivant les politiques générales de défense.

-secrétaire général du gouvernement : permanent qui veille à l'organisation des TP.

b) Les services administratifs d'intérêt commun

-fonction publique

-l'économie -> le commissariat générale au plan chargé de dégager les orientations utiles aux interventions publiques + délégation à l'aménagement durable et à l'action régionale + action européenne + la défense.

c) Les ministres : autorités administratives

1. La formation du gouvernement

Le ministre est une autorité politique (en tant que membre du gouvernement) liée au président et au premier ministre par le principe de la solidarité gouvernementale et les effets

de la subordination politique. Le ministre est aussi une autorité administrative spécialisée (Ex : à la tête de la Police : M. Fillon).

La composition du gouvernement et le nombre des ministères sont décidés discrétionnairement (tout seul) par le président. La spécialisation ministérielle peut se réaliser soit de manière verticale (le ministère prend en charge complètement une catégorie de population et l'ensemble de son activité, par ex : agriculture, pêche, artisanat) soit de manière horizontale (le ministère prend en charge une activité touchant à l'ensemble des catégories de la population, par ex : ministère de la Défense).

Le décret de nomination des membres du gouvernement organise la hiérarchie politique du gouvernement selon la répartition suivante :

- *Les ministres d'état* : il s'agit d'un titre honorifique conférant à son titulaire une préséance protocolaire sur les autres membres du gouvernement (ils évoquent les sujets sensibles).
- *Les ministres* : c'est un titre de droit commun des membres du gouvernement. Ils dirigent le département ministériel à la tête duquel ils sont placés. Ils participent au conseil des ministres et appose son contreseing sur le décret du premier ministre et du président.
- *Les ministres délégués auprès d'un ministre ou du premier ministre* : le ministre délégué a un rang de ministre et exerce les prérogatives (avantages) attachées à cette qualité. Toutefois ces attributions sont exercées dans le cadre de la délégation accordée par le ministre dont il dépend.
- *Les secrétaires d'état autonomes* : il est responsable au même titre qu'un ministre d'un département ministériel.
- *Les secrétaires d'état auprès d'un ministre ou du premier ministre* : il est à la tête d'administrations qui relèvent du ministre auprès de qui il est placé et il reçoit à cette fin les délégations de signature nécessaires.

2. La coordination interministérielle

Le conseil des ministres symbolise l'unité et la collégialité du gouvernement. Les délibérations du conseil des ministres acquièrent leur force juridique sous la forme d'un décret du président de la république. La coordination de l'action gouvernementale est assurée par le premier ministre au moyen :

- des réunions interministérielles regroupant les collaborateurs des ministres.
- Des comités interministériels réunissant des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires.
- Des conseils restreints ne réunissant que des membres du gouvernement.

Les services administratifs centraux composés de fonctionnaires sont l'élément stable et permanent de l'administration centrale. Toutefois la stabilité du personnel n'implique pas nécessairement la stabilité des structures.

2) L'administration déconcentrée

La déconcentration est une technique d'administration publique appliquée à un état de forme unitaire (# composés, fédéraux). Elle consiste en la création de services installés sur l'ensemble du territoire national dans le cadre de circonscription administrative.

Les autorités déconcentrées :

Ce sont des agents de l'Etat qui agissent en son nom et pour son compte. Le principal par l'étendue de ces compétences est le préfet de département. La loi du 28 février 1800 a créé le préfet de département en la dotant de compétences générales en matière administrative. Un décret du 14 mars 1964 a créé le préfet de régions.

La présence de l'Etat est également assurée par le sous-préfet. La fonction de préfet des régions est spécialisée en matière économique. En matière d'enseignement le représentant local de l'état est le recteur. Les préfets et les recteurs sont nommés par décret en conseil des ministres. Les autorités déconcentrées dirigent les services, c'est-à-dire des personnels en poste dans les différentes circonscriptions administratives.

A l'échelon régional et départemental les plus importants sont organisés en direction. Par exemple, la DRIRE ou la DRAC (Direction Régionale des Affaires Culturelles) ou la DDE. A cet échelon les services déconcentrés de l'Etat sont dirigés par le préfet. Les préfets sont dépositaires de l'autorité de l'Etat. Ils sont les délégués du gouvernement et les représentants directs du premier ministre et de chacun des ministres.

III) Le contrôle de légalité

1) Les limites de la décentralisation

La décentralisation est freinée, tempérée par le principe d'indivisibilité de la République. Celui-ci se décline sous 3 formes qui illustrent bien les limites de la décentralisation française.

a) L'indivisibilité de la souveraineté

Elle se traduit dans l'unicité du pouvoir législatif. Les aménagements conduisant à la participation des collectivités territoriales à l'élaboration de la loi ne conduisent pas à l'existence de pouvoirs législatifs concurrents.

L'unicité de l'ordre juridique : le conseil constitutionnel du contrôle exercé par le représentant de l'Etat dans le département.

b) L'indivisibilité du territoire

Elle implique une certaine uniformité du droit contre le phénomène de territorialisation du droit.

c) L'indivisibilité de la population

Cela se traduit par un refus des minorités. Primauté du principe d'égalité des citoyens.

2) La procédure du contrôle de légalité

Le contrôle auquel les collectivités locales sont assujetties est une conséquence du caractère unitaire de l'Etat. Dans son principe, il est inscrit dans la constitution à l'article 12 et plus précisément à l'article 72.3 de la constitution. A partir de 1982, le rôle du préfet consiste à saisir le tribunal administratif local dans le cas où il estime qu'un acte d'une collectivité territoriale est illégal. Ce contrôle est qualifié de « légalité ». Il comporte deux objectifs : le respect des intérêts de la nation toute entière et le respect des lois.

Il s'agit donc de veiller à ce que les collectivités territoriales n'excèdent pas les compétences que les lois leur attribuent notamment qu'elles n'empiètent pas sur celles de l'état ni sur celles d'une autre collectivité territoriale.

Ce contrôle s'exerce principalement sur les actes des collectivités (c'est-à-dire délibérations, arrêtés, contrats..) et tend à sanctionner par l'annulation des décisions les éventuelles irrégularités juridiques pouvant les affecter.

Ce contrôle doit se combiner avec le principe en vertu duquel les collectivités territoriales s'administrent librement sous ingérence de l'état dans leurs affaires.

La loi prévoit 2 séries de cas et donc 2 régimes juridiques :

- Les décisions les moins importantes entrent immédiatement en vigueur après publication et notification.
- Les décisions les plus importantes dont la loi donne la liste doivent être non seulement publiées ou notifiées mais de plus transmises au préfet -> après seulement, elles sont exécutoires.

3) La juridiction administrative

L'existence d'une juridiction administrative s'explique par le besoin de juger et contrôler l'administration afin de régler les conflits entre l'administration et les usagers.

En France, le règlement des litiges est obtenu devant un juge spécialisé : *le juge administratif*.

Les juridictions administratives sont des tribunaux à part entière distincts des tribunaux judiciaires, ils constituent l'ordre administratif.

a) Les acteurs de la justice d'état

- Le conseil d'état

Dès l'origine il a une double fonction : participer à la rédaction des textes importants et connaître les litiges de l'administration. C'est le juge de premier et de dernier ressort. Le conseil est seul juge pour les affaires importantes (recours contre les décrets, les actes réglementaires des ministres et toutes les décisions ayant un champ d'action national). Il est aussi juge d'appel (que pour les élections municipales, cantonales, les reconduites à la frontière..).

Il est aussi juge de cassation : le conseil et la juridiction suprême de l'ordre administratif. Il connaît de la cassation des arrêts des cours administratives d'appel frappés de pourvois.

En appel, on juge les faits et le droit alors qu'en pourvoi, on vérifie que les juges ont bien utilisé la bonne règle de droit.

- Les tribunaux administratifs

En 1953 sont créés les tribunaux administratifs (héritier des anciens conseils de préfecture). Concernant la compétence géographique, le conflit devant le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le siège de l'autorité attaquée ????

Le nombre de contentieux soumis au tribunal administratif a beaucoup augmenté (plus de 70000 affaires aujourd'hui alors qu'elles étaient 20000 dans les années 70).

- Les cours administratives d'appel

Elles sont créées par la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

Les CAA sont les juges communs ????

Elles sont présidées par un conseiller d'état et de plus en plus leurs affaires augmentent.

b) Les situations d'intervention des juges administratifs

Les cas sont très nombreux. Un administré peut s'adresser au juge administratif pour tout conflit l'opposant à une personne publique.

Les raisons pouvant conduire à une telle saisine sont variées. On peut vouloir par exemple :

- obtenir l'annulation d'une décision de refus (bourse, mesure de police...)
- engager la responsabilité de la personne publique en raison d'un dommage subi par l'administré (responsabilité hospitalière par exemple)
- régler un contentieux fiscal (contestation d'impôt)

Par ailleurs il est possible de saisir le juge administratif en cas d'urgence -> le juge des référés (il statue dans les 24 à 48h).

Le recours contentieux est opposé au recours administratif qui est une demande formée directement à l'administration. Le recours contentieux est tout recours porté par une personne qui désire contester un acte administratif devant une juridiction administrative. La contestation d'une décision administrative peut prendre des formes aussi diverses que la demande en annulation d'un acte, la condamnation à payer ou à exécuter certaines obligations ou la reconnaissance d'une qualité juridique.

La spécificité des juridictions administratives réside dans le fait que le plaideur doit choisir, en fonction du but qu'il poursuit, un type bien précis de recours contentieux qui a ses particularités de procédure.

c) Les différents types de recours contentieux

1. Les recours en annulation

Ce type de recours consiste à porter à la connaissance du juge administratif l'illégalité d'une décision administrative afin qu'il en prononce l'annulation. Le principal recours en annulation est le recours pour excès de pouvoir (REP).

Le REP est exercé lorsque l'administré entend demander au juge de confronter une décision de l'administration avec les règles de droit auxquelles elle est assujettie, de constater la non-conformité de la décision à ces règles et d'annuler la décision reconnue illégale.

2. Le recours en plein contentieux

Il consiste à demander au juge non pas une annulation de décision mais de prononcer des condamnations pécuniaires.

3. Le recours en interprétation

Il existe deux recours distincts :

Soit on demande au juge administratif d'interpréter un acte obscur, soit on demande au juge administratif si l'acte est légal ou non (« recours en appréciation de légalité »).

4. Le recours en répression

Il est très rare. Il s'agit de faire condamner pénalement les personnes qui ????? certaines contraventions de voiries en contrevenant aux règles de conservation d'immeuble du domaine public.

Troisième partie – Les relations interétatiques en Europe de la coopération à l'intégration

Le conseil de l'union européenne est l'institution décisionnelle principale de l'union. Quand les chefs d'état ou du gouvernement se réunissent, c'est le conseil européen. C'est lui qui donne les grandes impulsions politiques de l'union. Le Parlement européen représente les peuples et partage le pouvoir législatif et budgétaire avec le conseil de l'UE.

La commission européenne chargée de définir l'intérêt commun de l'union dispose du droit d'initiative et assure la mise en œuvre des politiques européennes.

I) Le triangle décisionnel

Plus qu'une confédération et moins qu'un état fédéral, l'UE est une construction nouvelle qui n'entre pas dans une catégorie juridique classique. Elle se fonde sur un système politique original en permanente évolution depuis plus de 50 ans.

Les traités sont à l'origine de nombreux actes juridiques (droit dérivé) qui ont une incidence directe sur la vie quotidienne des citoyens européens.

Ces lois (et de façon plus générale les politiques de l'UE) sont le résultat de décisions prises par le triangle décisionnel reliant le Conseil (représentant les états), le Parlement (représentant les peuples) et la Commission (organe indépendant des états et garant des intérêts des européens).

1) Les conseils décisionnels : le conseil de l'UE et le conseil européen

Le conseil de l'UE, qu'on appelle conseil des ministres, est l'institution décisionnelle principale de l'UE. Il réunit les ministres des pays membres de l'UE selon la matière inscrite à l'ordre du jour. Il dispose du pouvoir législatif selon la procédure de codécision qu'il partage avec le Parlement européen. Il exerce également le pouvoir budgétaire. Le conseil arrête les accords internationaux négociés au préalable par la commission. Selon les traités, les décisions prises au sein du conseil sont délibérées à la majorité simple, à la majorité qualifiée (= une décision du conseil n'est valable que si elle recueille un nombre précis de votes favorables en tenant compte de la pondération des voix dont disposent les états selon la taille de leur population) ou à l'unanimité.

Le conseil européen quant à lui se réunit en principe 4 fois par an sous la présidence du chef d'état ou de gouvernement qui exerce la présidence du conseil de l'union.

Le traité de Maastricht a consacré le rôle du conseil européen comme centre d'impulsion des principales initiatives politique de l'Union et organe d'arbitrage des questions litigieuses qui n'ont pu trouver d'accord au sein de l'UE.

Le conseil européen aborde aussi les problèmes d'actualité internationaux à travers la politique étrangère et de sécu commune.

2) Le parlement européen

cf. p5 du poly