

# INSTITUTIONS PUBLIQUES

## Première partie -- La Vè République : Histoire et actualité de la vie constitutionnelle française

### Introduction : La notion d'État

L'État semble aujourd'hui le modèle le mieux adapté aux sociétés contemporaines, malgré quelques exceptions. Sa signification a évolué au cours du temps.

L'État prend tout d'abord son origine dans « le droit divin », puis prend la forme d'un « pacte entre individus » qui s'unissent pour se gérer, se protéger et vivre en communauté à travers une structure qu'ils se donnent.

Bien qu'étant abstrait (État = personne morale, au sens juridique), l'État est LE lieu d'institution du pouvoir. 4 éléments sont indispensables pour parler d'État:

- posséder un territoire délimité par une frontière
- avoir une population définie
- être munie d'une organisation politique souveraine
- être reconnue par la communauté internationale

Les règles qui régissent l'État peuvent être écrites: on parle alors de constitution. Elle définit les droits et les devoirs de chacun au sein de l'État, et actuellement en France protéger les droits fondamentaux des citoyens.

On peut distinguer plusieurs qualificatifs pour l'État:

- L'État « souvenir », ce qui signifie qu'il n'a aucune concurrence. Il gère ce qu'il se passe sur son territoire et est responsable de la position de la nation sur le plan international,
- L'État « de droits », où l'État doit lui aussi se soumettre au droit commun,
- L'État « unitaire et indivisible », dans lequel on trouve un unique centre décisionnel et où il n'y a qu'une loi pour tout le territoire votée par LE Parlement. 2 aménagements sont possibles pour rendre réalisable cet État:
  - la déconcentration = existence de relais du pouvoir central (ex : les préfets)

- la décentralisation = existence de collectivités territoriales auxquelles on confie des compétences afin de gérer la proximité
- L'État « fédéral » (ex : l'Allemagne) où coexistent les lois nationale et régionale, et où la loi n'est donc pas la même partout. Sa création peut provenir d'un éclatement d'un État existant ou bien d'un rassemblement,
- L'État « régional » (ex : l'Espagne) formé d'entités locales, d'assemblées régionales. Il est globalement proche de l'État fédéral, sauf qu'ici les régions n'ont pas toutes les mêmes pouvoirs.

## I] Contexte historique et évolution des institutions de la Vè République

### 1° La IIIè République

La IIIè République naît de la défaite de Napoléon III en 1870. Elle est proclamée par le gouvernement de sauvegarde nationale. 2 tendances sont confrontées : les monarchistes, à tendance pacifique qui souhaite la paix avant tout, et les révolutionnaires. Un vote est favorable aux monarchistes qui donnent une constitution en 1875.

En 1940, Pétain est au pouvoir (régime de Vichy) et fait voter une loi qui lui accorde les pleins pouvoirs. Après cette période trouble, De Gaulles demande par référendum au peuple français s'il souhaite maintenir le système de la IIIè République ou s'il souhaite passer à une IVè République.

### 2° La IVè République

Il faut plusieurs votes pour aboutir à la constitution de 27/10/1946. Le parlement (= Assemblée Nationale + Conseil de la République) est l'organe essentiel de cette nouvelle République. Elle donne un peu plus de pouvoir à l'exécutif, intègre la DUDH et proclame entre autre l'égalité homme-femme. Le fort lien entre l'exécutif et le législatif entraîne une instabilité politique.

Le problème de la décolonisation de l'Algérie vient s'ajouter aux problèmes internes. Le 13/05/1958 survient le putsch d'Alger. De Gaulles est alors rappelé au pouvoir. Il est investi par le parlement (c'est le dernier Président du Conseil de la IVè République). Il demande les pleins pouvoirs pour une durée d'un an pour résoudre les crises interne et externe. Le 03/06/1958 2 textes sont adoptés: De Gaulles obtient les pleins pouvoirs et le gouvernement doit réviser la constitution.

### 3° La Vè République

La Vè République est basée sur les grandes idées de De Gaulle. L'Assemblée Nationale est contrainte de pratiquer le suffrage universel, les pouvoirs législatif et exécutif sont mieux séparés, le gouvernement devient responsable devant le Parlement. Le maintien de l'indépendance de l'autorité judiciaire est une priorité ainsi que d'assurer une bonne relation entre le peuple et la république. L'exécutif est prédominant avec une prépondérance du Président de la République. Le chef de l'État voit ses pouvoirs croître; il peut désormais nommer ses ministres, et passe du statut d'arbitre au statut d'acteur politique.

Le 28/09/1958, le texte est soumis à un référendum. Accepté, il rentre en vigueur le 04/10/1958. Il s'en suit également la création du Conseil Constitutionnel, chargé de vérifier le partage des compétences entre exécutif et législatif, ainsi que la conformité des lois.

## III Évolution du régime de la Vè République

### 1° Un système de type parlementaire

D'un point de vue juridique, la Vè République n'est pas un régime présidentiel, comme aux États-Unis où l'exécutif et le législatif n'interagissent pas. C'est un régime parlementaire où l'exécutif est partagé entre le Président et le gouvernement. Ce sont les interprétations de la constitution qui modifient le rôle du président: il devient acteur alors que dans un « vrai » régime parlementaire il n'est responsable de rien.

Le parlement voit son pouvoir réduit: c'est la fin du pouvoir absolu du parlement. Il est formé de 2 chambres, l'Assemblée Nationale et le Sénat avec une prépondérance de la première à qui revient la décision finale en cas de litige entre les 2 chambres. Cependant le Sénat ne peut pas être dissout par le Président contrairement à l'Assemblée Nationale, et c'est le président du Sénat qui assure l'intérim du Président de la République. Le gouvernement n'est responsable que devant l'Assemblée Nationale.

Sous la Vè République on a assisté à 3 périodes de cohabitation, en 86-88, 93-95 et 97-02.

## 2° La rationalisation du parlementarisme

L'Assemblée Nationale ne doit pas avoir trop de pouvoirs: elle doit faire appliquer les lois et est chargée de travaux règlementaires (impôts,...)

L'initiative législative est donnée à la fois au parlement et au 1er ministre. On parle de projet de loi s'il est issu du gouvernement et de proposition de loi dans le second cas.

Le Président assure la continuité de l'État. Il signe les décrets, nomme le 1er ministre, peut dissoudre l'Assemblée et questionner directement le peuple par référendum. En cela le principe de régime parlementaire est remis en cause.

La III<sup>è</sup> et la IV<sup>è</sup> Républiques étaient des régimes parlementaires; avec la V<sup>è</sup> République on assiste à une rationalisation du parlementarisme, qui est d'ailleurs inscrite dans la constitution pour assurer l'équilibre entre l'exécutif et le législatif. Depuis 1962, le Président est élu au suffrage universel direct, ce qui le place au-dessus du gouvernement pour des raisons de légitimité.

Avec le temps et malgré un exécutif fort, on assiste peu à peu à un retour du parlement qui vote la loi (amendements), contrôle le gouvernement (questions aux ministres écrites, questions orales) et joue un rôle dans la construction européenne.

## 3° L'évolution du contenu de la constitution

La constitution n'est pas figée mais évolutive. La procédure pour la modifier se trouve à l'intérieur même de la constitution par les articles 11 et 89.

### *- l'article 89*

L'initiative appartient au Président de la République sur proposition du 1er ministre ou au Parlement. Le texte est ensuite soumis soit à un référendum après discussion dans les chambres, soit au vote du Parlement réuni en congrès à Versailles (majorité des 3/5)

Cependant la forme républicaine est intouchable et il ne peut y avoir de révision dans le cas où l'intégrité du territoire est remise en question (guerre,...).

### *- l'article 11*

Il autorise le Président de la République à soumettre au référendum des projets de loi sur l'organisation des institutions publiques.

Cet article est controversé, car il est à l'origine de la démission de De Gaulle en 1969.

Plusieurs révisions ont été refusées:

- 1969 : réforme du Sénat
- 1984 : élargissement de l'article 11 pour plus de référendum
- 1990 : ouvrir la saisie du conseil constitutionnel

D'autres au contraire ont été retenues:

- 1962 : élection du Président au suffrage universel direct
- 1992 : pour permettre la ratification du traité de Maastricht
- 1995 : travail des parlementaires
- 1999 : reconnaître la juridiction de la cour pénale internationale
- 2000 : quinquennat
- **07/2008 : modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République**

Cette dernière réforme est issue des propositions d'un comité dont les principaux points sont les suivants:

**\* aspects présidentiels**

- le Président peut venir s'exprimer devant le congrès
- le droit de grâce et la nomination de hauts fonctionnaires sont désormais soumis à des avis
- l'article 16 (pleins pouvoirs) est revu pour permettre l'examen du bienfondé par le conseil constitutionnel
- limitation à 2 mandats consécutifs
- droit de grâce limité au cas individuel

**\* aspects parlementaires**

- discussion des projets de loi devant le Parlement
- plus grande maîtrise de l'ordre du jour, avant imposé par le gouvernement
- les parlementaires pourront utiliser l'article 11 si les 2 chambres sont d'accord

**\* aspects concernant les citoyens**

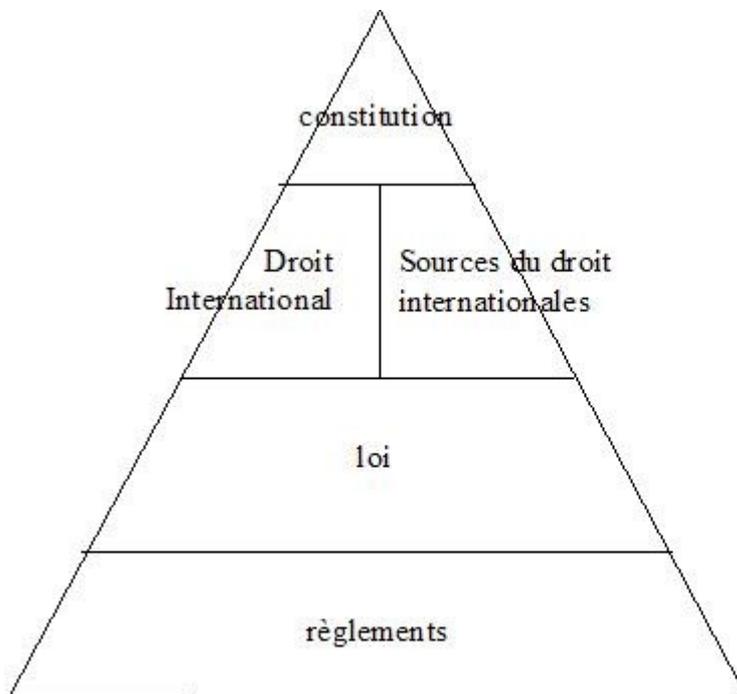
- ils pourront saisir le conseil constitutionnel
- existence d'un défenseur des citoyens (ex-médiateur)
- reconnaissance des langues régionales comme appartenant au patrimoine français
- une nouvelle demande d'entrée dans l'UE sera soumise à un référendum (sauf si le parlement saisit le Président)
- l'article 49\_3 est désormais limité aux lois de finance

### III] Le contrôle de la constitutionnalité

#### 1° La hiérarchie des normes

La notion d'état de droit traduit le fait que le pouvoir politique doit se soumettre au droit qu'il engendre. C'est pourquoi l'organisation politique est hiérarchisée : les organes de l'État n'agissent que dans la limite de leurs compétences. Cette hiérarchie est basée sur la constitution afin d'éviter que la loi ne devienne arbitraire. Le principe de légalité traduit que l'administration n'est pas libre; elle est canalisée par la loi et soumise au droit.

Il y a plusieurs sources de loi, hiérarchisées, qui doivent obéir à celles qui leur sont supérieures.



#### A] la constitution

- la constitution est un ensemble de règles adoptées; elle est rigide, formelle. Son but est de former des institutions et de leur donner des compétences, de séparer les pouvoirs et de protéger les droits fondamentaux.
- Pour rédiger une constitution il faut soit une assemblée constituante, soit demander à une assemblée ordinaire ou au gouvernement avec l'accord du peuple.
- La constitution contient des grands principes : elle ne doit pas être trop précise pour pouvoir s'adapter aux évolutions de la société. On a reconnu petit à petit au préambule une valeur juridique.

- Le 1/07/1971, le préambule devient un texte à valeurs constitutionnelles. Il contient de grands principes:
  - liberté d'association
  - respect du droit de défense
  - indépendance des juges administratifs
  - droit à l'emploi
  - égalité homme-femme
  - charte de l'environnement

### [B\] le droit international](#)

- Jusqu'en 1946, le droit international ne s'applique qu'avec le bon vouloir des autorités locales.
- La constitution de 1946 intègre le droit international dans le droit interne. La constitution de 1958 rend l'autorité internationale au-dessus de celle des lois, sous condition de réciprocité.
- Cependant il passe après la constitution : les textes sont ratifiés uniquement s'ils sont en conformité avec la constitution.

### [C\] le droit communautaire](#)

- Ce sont les règles applicables au sein de l'union européenne. Il comprend les traités (droit primaire) et les directives et les règlements (droit dérivé), ces derniers étant directement placés au-dessus des lois.
- Le droit communautaire vient s'imposer dans le droit interne juste sous la constitution.

### [D\] la loi](#)

- Le parlement est constitué de 2 assemblées. Le gouvernement peut aller voir l'une ou l'autre pour examen du texte (examens séparés puis conciliation sur un texte unique).
- Une commission mixte peut être nommée en cas de non conciliation. La prépondérance est donnée à l'assemblée nationale car c'est à elle que revient la décision finale en cas de désaccord persistant.

### [E\] les règlements](#)

- Ils sont là pour expliquer et faire appliquer la loi. Ils sont issus de la rationalisation du parlementarisme. Ils doivent respecter la loi, mais peuvent dans certains cas intervenir indépendamment d'elle dans certaines circonstances.

## 2° Les modalités du contrôle

### Le conseil constitutionnel

- Il est constitué de 9 membres, librement choisis par les Présidents de la République, de l'Assemblée Nationale et du Sénat (3 chacun). Les mandats ont une durée de 9 ans, et il y a un renouvellement de 3 membres (1 par chaque président) tout les 3 ans. Les anciens Présidents de la République sont membres de droit à vie. Les membres du Conseil Constitutionnel ne doivent pas afficher de conviction politique ni prendre position publiquement, et garder secrètes les délibérations.
- Le Conseil Constitutionnel proclame officiellement les résultats des élections présidentielles, vérifie la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif ainsi que les problèmes d'inéligibilité.

### Le contrôle de la constitutionnalité

- C'est un contrôle a priori, qui se pratique entre le vote et la promulgation de la loi.
- Il peut se faire par voie d'action (recours contre la loi avec le conseil constitutionnel) ou par voie d'exception (défense contre l'application de la loi)
- La saisine peut avoir lieu durant les 15 jours entre le vote et la promulgation. Seule certaines personnes peuvent être amenées à saisir le Conseil Constitutionnel:
  - le Président de la République
  - le 1er ministre
  - le Président de l'Assemblée Nationale
  - le Président du Sénat
  - depuis 1974: un groupe de 60 députés ( sur 577) ou de 60 sénateurs (sur 331)
- depuis juillet 2008: tout citoyen par l'exception d'inconstitutionnalité. Il peut la soulever lors d'un procès s'il considère que la loi porte atteinte aux droits et aux libertés garanties par la constitution. Il faut cependant aller jusqu'en cassation.

# Deuxième partie – L'organisation administrative du territoire

## I] L'administration centrale et déconcentrée

### 1° Notion d'administration

- L'administration est un ensemble de moyens institutionnels, humains et matériels qui vont être mis au service d'hommes compétents et d'activités sous l'autorité publique pour l'intérêt général.
- Sa fonction est d'informer, de prévoir et de préparer, mais aussi d'exécuter: elle est donc à la fois un instrument et a un pouvoir d'appréciation.
- L'administration et la politique sont souvent imbriquées. Les ministres sont responsables politiques et chefs de service; les hauts fonctionnaires sont aussi nommés par des hommes politiques.
- L'administration possède des droits spécifiques et poursuit l'intérêt général.
- Ce sont le 1er ministre (= autorité de droit commun en matière réglementaire) et le Président de la République qui prennent les décisions les plus importantes.

### 2° L'administration centralisée

- Le président
  - Il a un rôle de contrôle et d'arbitrage en période de crise (continuité de l'État)
  - C'est lui qui signe les ordonnances et les décrets d'application.
  - Il a également accès à l'article 16 (pleins pouvoirs) et peut dissoudre l'Assemblée Nationale.
  - Il est entouré d'un cabinet, qui est la seule administration autour de lui.
- Le 1er ministre
  - C'est le chef de l'administration. Il donne aux ministres l'impulsion qu'il souhaite donner à l'administration.
  - Il a l'initiative des lois mais ne peut imposer sa volonté aux autres ministres.
  - Autour de lui, on trouve une administration importante, avec près de 5000 agents, répartis dans des cabinets ou des services d'étude.

- Les services administratifs

- Le 1er ministre délègue du pouvoir aux ministres pour les nominations: le ministre a donc un pouvoir d'instruction.
- La constitution leur donne seulement un pouvoir administratif mais la délégation leur donne en fait un pouvoir réglementaire. Le ministre est responsable devant le parlement et a un rôle administratif.
- Les ministres sont nommés et démissionnés par le Président de la République sur conseil du 1er ministre.

### 3° L'administration déconcentrée

- Il y a une distinction entre le service déconcentré et les collectivités territoriales. Le service déconcentré est né du fait qu'il est impossible d'avoir un système à centralisation absolue.
- La centralisation signifie que les compétences pour prendre une décision appartient à une seule autorité centrale.
- La déconcentration signifie que l'autorité centrale donne des compétences à quelques organes soumis à son autorité hiérarchie pour prendre un certain nombre de décisions; Son avantage est de préserver l'unité de l'action administrative.
- La déconcentration ne doit pas être confondu avec la décentralisation, qui est l'attribution d'une autonomie à des collectivités territoriales, dirigées par des élus et administrées par leurs propres administrations.
  
- La déconcentration est le découpage en circonscriptions administratives, avec un travail divisé. Dans chaque circonscription des personnes agissent au nom de l'État: elles n'ont pas besoin de l'accord des supérieurs, ce qui permet d'adapter la décision à la situation locale.
- Plus l'État est interventionniste, plus la déconcentration est importante et plus les pouvoirs délégués sont grands (exemples : les préfets; ils datent de 1980. Il dispose d'une importante prérogative et représente les ministres // la DDE).
- Une loi de 1992 définit une règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons de l'administration civile de l'État.

## III] Autorités administratives indépendantes

- Ce sont des institutions chargées d'assurer la régulation de certains secteurs d'activité dans lesquels le gouvernement préfère ne pas intervenir directement. Elles ne sont pas soumises à la hiérarchie : elles peuvent prendre des décisions et des sanctions librement, et celles-ci s'appliquent de droit car les AAI agissent au nom de l'État. Elles doivent être indépendantes du secteur dans lequel elles vont assurer le contrôle et des pouvoirs publics.
- Ce sont des autorités de régulations : elles assurent le bon fonctionnement d'un secteur précis (souvent sensible), font preuve d'impartialité et interviennent rapidement (contrairement à l'État, plutôt « lent »). Elles ont également un pouvoir de sanction (amendes,...).
- Exemples : le médiateur de la république, CNIL, hautes autorités de lutte contre les discriminations...

## III] Comment agir?

### 1° Acte administratif unilatéral

C'est une prise de décision par un autorité publique. Cette décision s'inscrit directement dans le droit, sans avoir besoin du consentement du destinataire. Ce sont principalement des actes impersonnels et généraux, mais pas seulement (permis de construire...).

### 2° Contrat

C'est la rencontre de 2 volontés. Il concerne par exemples les marchés publics et les délégations.

On n'a pas le droit de signer un contrat avec la police et on a le devoir de mise en concurrence.

De plus seules certaines personne sont habilitées à signer des contrats.

## IV] La décentralisation

### 1° définition

C'est une organisation administrative de l'État, comme pour la déconcentration. Toutefois, on augmente les pouvoirs d'autorités élus qui ne sont compétentes que pour une fraction du territoire de l'État. On n'est plus sous la direction d'une administration centrale.

On a craint qu'on aille trop loin et que cela nuise à l'unité de l'État.

Le but est de faciliter la rénovation de l'État et la gestion des crises, et elle s'inscrit dans la politique d'aménagement des territoires pour désengorger Paris.

La décentralisation a permis d'augmenter le pouvoir et la capacité des élus locaux tout en rapprochant l'administration du citoyen.

### 2° étapes de construction

- **1ère étape** : La majorité de FM de 1982 décide de délester l'État d'un certain nombre de compétences au bénéfice des collectivités, avec la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et liberté des départements et des communes:
  - les collectivités peuvent prendre des actes, par elles-mêmes = capacité autonomes
  - fixe la répartition des compétence entre les différente collectivités

On souhaitait une répartition par bloc (1 pour les communes, 1 pour les départements et 1 pour les régions) mais ce système comportait trop d'enchevêtrements au niveau des collectivités.

- **2ème étape** : Révision de la Constitution du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République:
  - transfert de financement AVEC le transfert de compétences

Progressivement on assiste à une dépossession importante de l'État, qui se prive de compétences et de moyens financiers.

Chaque catégorie de collectivités (régions, départements, communes) se voit reconnaître des compétences particulières. Elles ont accès à un système de référendum local (proximité avec les citoyens).

- **3ème étape** : Loi du 13 août 2004 relative à la responsabilité locale
  - elle fixe précisément les compétences de chaque collectivité.

La décentralisation reconnaît en 2003 donc les collectivités comme personnes juridiques (patrimoines propres, possibilité d'actions en justice,...) avec une certaine indépendance.

Les organes dirigeants des collectivités ne relèvent pas du pouvoir central, c'est une élection qui va donner cette garantie : les autorités sont élues pour venir gérer les collectivités territoriales. Elles ont donc un pouvoir d'action, mais elles sont toutefois surveillées.

### 3° les différentes collectivités

#### **A) le département**

- actions sanitaires et sociales
- aide aux personnes âgées et/ou handicapées
- protection sanitaire
- intervention dans le domaine de l'aménagement (voirie)
- transport scolaire
- exploitation des cours d'eau, des lacs
- gestion des espaces naturels ouverts au public (parc, forêt...)
- intervention dans le domaine de l'éducation et de la culture avec la construction, l'équipement et le fonctionnement des collèges, responsable de beaucoup de bibliothèques et de musées, et entretien de monuments classés

#### **B) la région** (collectivité territoriale depuis 1982)

- développement économique
- aménagement du territoire
- intervention dans l'éducation et la formation professionnelle (lycées, établissements d'enseignement spécialisés, formation de personnes à la recherche d'emploi)
- réalise l'inventaire du patrimoine culturel

#### **C) la commune**

- compétences de proximité (urbanisme : permis de construire, qualité des sols)

Les collectivités ne sont pas hiérarchisées : elles ont chacune leur rôle. Le problème est de conserver une égalité sur l'ensemble du territoire pour conserver l'État unitaire.

## 4° conséquences

L'un des principaux principes liés à la décentralisation et le principe de libre administration des collectivités territoriales, principe écrit en 2003 au sein des articles de la Constitution et servant aujourd'hui à la politique de décentralisation.

Jusqu'en 2003, c'était l'État qui donnait les fonds aux collectivités territoriales (tutelle financière); aujourd'hui elles bénéficient des impôts locaux, peuvent faire leur propre budget...

- Globalement, la décentralisation permet une meilleure efficacité, car les compétences sont mieux utilisées.
- L'État donne toujours des subventions, mais ce sont les collectivités qui sont responsables devant les citoyens : cela se traduit par une augmentation des coûts (car les collectivités ne peuvent plus remettre la faute sur l'État et doivent donc contenter les citoyens, donc il faut plus de moyens), à la base de l'augmentation des impôts locaux.
- C'est ce principe de libre administration qui est à la base du principe que les impôts locaux doivent fournir une part des moyens des collectivités (de l'ordre de 60%, 40% provenant des donations de l'État).

Cependant, si les collectivités ont obtenues plus de compétences, elles ne peuvent pas décider elles-mêmes de la limite de ces compétences. Seul l'État peut leur en déléguer. De plus le principe de libre administration est mal défini et n'a pas de réelles limites.

L'atout majeur de la décentralisation est la suppression de la tutelle de l'État et le transfert de l'exécutif au niveau de la collectivité territoriale.

Certains termes sont apparus avec la décentralisation :

- clause générale de compétences
  - = vocation des collectivités à agir dans tous les domaines qui relèvent de l'intérêt local.
  - intérêt local => collectivité intervient (sous réserve que l'État ait transmis suffisamment de compétences)
- principe de subsidiarité
  - = le niveau de l'administration qui doit agir en réponse à une situation est le niveau le mieux placé pour agir dans cette circonstance

On reproche souvent à la décentralisation de créer des inégalités, mais celles-ci sont parfois nécessaires pour rééquilibrer les situations au cœur de l'État (ex: Rhône-alpes # Picardie) et s'adapter aux besoins. La décentralisation ne remet pas non plus en cause l'unité du peuple français.

## 5° principe de libre administration

Le principe de libre administration entraîne aussi que les collectivités territoriales peuvent signer des contrats entre elles et l'État, principalement entre l'État et les régions. Ces contrats sont signés entre le conseil régional et l'État. L'État définit les priorités et les régions s'occupent de demander le financement. Les deux parties rédigent une proposition de contrat, et les mettent en communs par la suite pour négociations.

Les collectivités se sont progressivement affirmées et ont obtenu la reconnaissance de droits communautaires au niveau européen, et bénéficient donc à ce titre des fonds européens. On observe donc un développement du rôle de l'UE dans l'aménagement du territoire. Il existe d'ailleurs une charte européenne pour l'aménagement, à l'origine de politiques de manière cohérentes les problèmes.

L'UE participe aussi au financement du développement des régions. Il y a aussi des coopérations entre régions d'Europe (ex : coopération transfrontalière entre Rhône-alpes, Lombardie, Catalogne, Baden-Württemberg); on voit de plus en plus se développer des partenariats entre régions. De plus, avec la loi du **3 août 2004**, l'UE donne directement un financement aux régions, sans passer par l'État.

La décentralisation permet aussi d'expérimenter certaines dispositions:

- essais de nouvelles règles de droit à un endroit donné du territoire
- c'est le parlement qui vote une loi donnant l'accès à cette nouvelle règle à certaines collectivités
- ce n'est pas une autonomie absolue

Le but est de mieux prendre en compte des besoins locaux. C'était jusqu'alors interdit, mais maintenant les collectivités peuvent demander une dérogation pour une durée maximale de 5ans. L'expérimentation va faire l'objet d'une évaluation (efficacité, utilité, possibilité d'application à l'échelle nationale...) : le gouvernement rédige un rapport sur cette expérimentation pour le parlement.

Les principaux domaines sont le sanitaire et le social.

La constitution permet d'aller encore plus loin qu'aujourd'hui. La reconnaissance de collectivités augmente sans cesse, et celles-ci ont de plus en plus de poids au niveau national, européen et sur le plan international.

## V]Le contrôle de légalité

### 1° les juridictions administratives

L'État transfère de nombreuses compétences, mais avec un certain nombre de limites et de garanties pour que la décentralisation ne remette pas en cause l'État unitaire (ex: collectivité qui gèrent elles-mêmes leur budget,...)

La France connaît deux systèmes de juridictions distinctes, issues de la séparation des pouvoirs. Le juge s'occupe des affaires concernant les particuliers mais pas les litiges de l'administration.

- **pourquoi**: avant le roi était souvent en conflit avec les tribunaux et les parlements se mêlaient des affaires de l'État. La loi du 16 et 24 août 1790 sépare les fonctions administratives et judiciaires. Elle interdit au juge de s'intéresser aux actions administratives. Le problème est qu'il n'y avait plus de juge pour l'administration.
- Le **conseil d'État** (an 8 révolutionnaire) est une institution napoléonienne qui vient palier à ce manque.
  - Initialement il prépare les décisions administratives, puis donne son avis sur la résolution de litiges administratifs, même si la justice est remplie par l'empereur personnellement. On appelle cela un système de **justice retenue** où l'administration se juge elle-même.
  - En 1806 apparaît la différence au sein de conseil d'État entre les fonctions administratives et les fonctions contentieuses.
  - En 1872, la loi met officiellement fin au principe de la justice retenue: on passe sous le système de **justice déléguée**. Désormais, le conseil d'État décide lui-même de la solution à donner (plus seulement un rôle de conseil).
  - En 1889, le conseil d'État accepte de connaître des litiges sans qu'un ministre n'ait été mis au courant précédemment. A partir de ce moment le rôle de la juridiction administrative ne va cesser d'augmenter, avec indépendance entre rôle des juridictions de administration et des tribunaux. La juridiction administrative se voit donner un certain nombre de compétences.
- **Dualité de juridiction**:
  - système judiciaire pour les particuliers
  - système administratif pour l'administration

## 2°le conseil d'État

### A] organisation

Il est composé d'environ 300 membres qui ne sont pas soumis au même régime que les magistrats des tribunaux civils. Théoriquement la présidence du conseil d'État revient au 1er ministre, mais en pratique le 1er ministre ne siège pas au conseil d'État; la présidence est assurée par le vice-président.

Les conseillers d'État proviennent en général de l'ENA (hautement classés..)

Au sein du conseil d'État il existe plusieurs sections:

- **section contentieuse**
  - intervention à différents niveaux de la procédure
    - pour certains conflits, il reste la seule juridiction compétente et sa décision est la seule qui vaut (ex : recours contre une ordonnance)
    - problème étendu (complexe, grande étendue géographique...)
  - c'est le dernier échelon de la juridiction administrative
  - activité de cassation
- **plusieurs sections administratives**
  - attributions consultatives
    - consultation par le gouvernement (projets de loi, d'ordonnance)
    - décision concernant des décrets

Il est consulté régulièrement par le gouvernement pour les projets de loi: il a donc toujours un double rôle de décideur et de conseiller.

Comme il y a beaucoup de conflits, on a créé (1953) des tribunaux administratifs car le conseil d'État ne suffit pas pour tout résoudre. Cela n'étant pas suffisant, on a créé en plus le niveau intermédiaire avec les cours administratives (1987). On a donc la pyramide suivante:

- 1er échelon : tribunaux administratifs
  - 2ème échelon : appel devant les cours administratives
    - 3ème échelon : cassation devant le conseil d'État

## B] Fonctionnement

On ne peut attaquer qu'une décision de l'administration et pas l'administration directement (= règle de décision préalable). S'il n'y a pas de décision, il faut déjà demander son avis à l'administration. On peut attaquer une décision de l'administration dans les deux mois après que cette décision soit rendue publique. Toutes les requêtes doivent être écrites en français, signées, contenant la décision attaquée. Le commissaire du gouvernement (= avocat général dans un tribunal classique) étudie le dossier puis le présente au conseil d'État pour que la décision soit prise.

Depuis 1995, le juge oblige les administrations à tenir compte de ces décisions (avant l'administration oubliait parfois), faute de quoi elles peuvent recevoir un blâme.

### 3° contrôle de légalité

Pour éviter que le principe de libre administration ne remettre pas en cause l'unité de l'État, des contrôles ont été mis en place pour éviter toute violation de la loi. L'existence d'un tel contrôle est prévu au sein même de la constitution.

Avant, on avait un contrôle a priori, car les collectivités ne pouvaient prendre des décisions qu'après approbation; maintenant on a un contrôle à postériori.

Le contrôle de légalité ne s'oppose pas au principe de libre administration. Il vise à encadrer juridiquement l'action locale (vérifier que les actes administratifs ou budgétaires pris soient conformes aux règles, lois...). Ce contrôle à lieu en deux temps:

- forme de l'acte : on vérifie que la décision a été prise par l'autorité compétente et que les procédures ont été bien suivies.
- fond : on vérifie que toutes les règles de lois sont respectées

Le contrôle est d'abord fait par le préfet, qui peut le cas échéant saisir le tribunal; le juge administratif peut ensuite prononcer l'annulation de l'acte.

Le contrôle de légalité a beaucoup été critiqué, mais reste une des grandes valeurs de notre système.

# Troisième partie - relations inter-étatique en Europe

## IJ Création et organisation

Le terme « Europe » remonte à l'époque grecque. Par la suite l'idée d'Europe ne réapparaît qu'avec les philosophes de la Renaissance, à la même époque que la création de la notion d'État: la conciliation était impossible, le contexte politique étant lui aussi peu propice à l'idée d'Europe. Il faut attendre le XXème siècle pour qu'on reparle d'Europe, notamment à cause des deux guerres mondiales, à l'origine du chantier de la construction européenne.

A la fin de la Seconde Guerre Mondiale, le principal enjeu est la lutte contre le communisme, extrêmement étendu à cette époque notamment dans les pays de l'Est. L'Europe a alors peur d'une prise de pouvoir du PC par les élections. Cela aboutit à la construction européenne.

En 1948, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg signent un traité international de défense et de sécurité, le but étant officiellement de mettre en commun les efforts militaires pour faire face à la menace soviétique, mais aussi de mettre en échec toute tentative de réarmement allemand.

Il va être décidé d'associer aussi l'Allemagne à l'effort militaire sous l'influence des États-Unis. Cette alliance aboutit au traité de l'OTAN en 1949:

### 1° OTAN

- le principe de la division allemande est accepté
- produit exclusivement de la guerre froide
- but = réaliser la solidarité et l'alliance défensive des pays occidentaux
- aucun ennemi n'est désigné par le traité
  - les États organisent leur défense entre eux si l'un d'eux est attaqué
- depuis la chute du communisme, besoin de nouveaux objectifs
  - humanitaire
  - lutte contre le terrorisme
  - moyen pour les ex-pays de l'est de fuir l'influence russe

La relation entre l'OTAN et la France a toujours été compliquée. Elle en est un membre fondateur, mais De Gaulle décide de la retirer de l'alliance dans les années 60 (désaccord sur la stratégie de l'emploi de l'arme nucléaire); c'est Jacques Chirac qui fait rentrer la France en 1998.

## 2° autres organisations politiques

Dans les années 50, un projet de communauté européenne de défense a été abordé, mais ce projet a échoué, notamment à cause de la France (car crainte de la perte du contrôle de son armée, alors qu'on était trop proche de la fin de la guerre).

Il y a eu d'autres projets, pas uniquement militaires, pour concilier les deux blocs. C'était au début une conférence diplomatique, entre pays européens, puis avec les États-Unis et l'URSS, ce qui a abouti à la signature d'un engagement moral (acte final signé à Helsinki):

- droit de choisir librement son système politique, culturel, économique et social
- égalité entre les états
- principe de non ingérence dans les affaires intérieures d'un état
- principe du non recours à la force dans les relations internationales
- reconnaissance de la liberté de penser

D'autres organisations, scientifiques, sont créées, comme l'agence spatiale européenne, le centre européen pour la recherche nucléaire...

## 3° coopération économique

L'OCDE est une organisation d'états européens, rejoint par les États-Unis. Elle gère la répartition des fonds du plan Marshall (1949) pour parvenir à une reconstruction de l'Europe.

Elle a pour but l'augmentation du niveau de vie, la croissance, la stabilité politique, l'environnement. Elle s'est agrandie en s'ouvrant à d'autres pays (Chili). Sa première fonction est l'analyse et la prévision de l'évolution des sociétés et de la croissance.

## III conseil de l'Europe

### 1° introduction

On retrouve plusieurs valeurs communes en Europe:

- système démocratique d'Athènes
- valeurs commerciales avec l'empire romain
- notions de pluralisme
- sauvegarde des droits fondamentaux

Le conseil de l'Europe est un cadre d'échange, de conception et d'analyse dans le domaine de la protection des droits de l'homme. La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en découle; elle a obtenu la signature de 47 états européens et il y a 5 états observateurs (Saint-Siège, USA, Canada, Japon, Mexique).

## 2° convention européenne

La convention affirme des droits qu'elle estime relevant de la personne humaine (= droits objectifs):

- droits à ne pas être soumis à la torture ni à des peines inhumaines
- interdiction de l'esclavage et du travail forcé
- interdiction des lois pénales rétroactives plus sévères
- interdiction d'être condamné deux fois pour la même chose
- droit à la liberté (pas d'arrestation arbitraire)
- droit au respect de la vie privée et familiale
- droit à un procès équitable (pour les 2 parties), quiconque ayant droit à un recours

Tous ces droits sont également valables en temps de guerre.

Il existe une cours européenne des droits de l'homme pour faire respecter cette convention. Ses décisions sont obligatoires; les états ayant reconnu l'existence de cette cours doivent donc se soumettre à ses décisions. Cette cours peut être saisie par toute personne, association ou *OMG*, ou par un état. Il n'y a aucune obligation de nationalité, d'âge. Elle siège à Strasbourg; les langues officielles sont le français et l'anglais. Le dépôt de la requête est fait par simple lettre, dans sa langue maternelle; il y a ensuite un examen par la cours. Si une personne ne peut elle-même déposer une requête, ses proches peuvent le faire pour elle.

Son activité à fortement augmenter, notamment depuis les années 90. En 2003, l'Italie la France et la Turquie étaient les plus « mauvais élèves », la Turquie étant le pays condamné pour les faits les plus graves.

Les états peuvent quitter la convention ou être exclus en cas de fautes graves. En 1969, la Grèce s'est retirée (coup d'état); la Russie n'a plus le droit de vote depuis les événements en Tchétchénie .

## III] Union européenne

### 1° naissance de l'UE

En 1950, la déclaration Schumann propose à l'Allemagne de l'ouest une communauté. Le point de départ est économique mais à termes à buts politiques. En 1951 est créée la CECA (communauté européenne du charbon et de l'acier). Elle regroupe la France, l'Allemagne, l'Italie et le Bénélux. La Grande-Bretagne refuse d'y participer. On voit alors apparaître les prémices de l'Europe des Six.

En 1957 est signé le traité de Rome. Ce sont les 3 états du Bénélux qui ont proposé en premiers de créer un marché commun pour l'ensemble de l'économie; l'Allemagne est favorable, la France plus réticente. Deux projets de traité vont voir le jour:

- un concernant l'énergie atomique (à l'image de la CECA)
- un concernant la communauté économique européenne qui va permettre la création d'un marché commun, dont les principales qualités sont les libres circulations des biens des personnes et des capitaux.

Les critères pour rentrer dans l'union sont:

- être un état européen (problème pour définir les frontières de l'Europe)
- états doivent respecter la liberté, la démocratie des droits de l'homme, l'état de droit
- accepter l'ensemble des dispositions qui sont applicables (respect de l'acquis communautaire, acceptation du droit en l'état).

Une fois que l'état prétendant accepte ces conditions, on négocie pour réaliser un traité permettant l'entrée dans l'union.

Il y a eu plusieurs agrandissements au cours du temps:

- 1979 Danemark Irlande GB
- 1981 Grèce
- 1986 Portugal Espagne
- 1995 Autriche Suède Finlande
- 2004 (pays de l'est)
- 2007 (Bulgarie Roumanie)

Il se pose aujourd'hui la question de l'entrée de la Turquie; la Croatie est aussi candidate.

Jusqu'en 1986, il y a eu peu de changements majeurs jusqu'à l'acte unique européen, qui s'intéresse à l'environnement. Aujourd'hui de moins en moins de décisions sont prises à l'unanimité.

## 2° organisation de l'UE

En 1992, le traité de Maastricht est signé (impulsion du couple franco allemand) Il y a beaucoup de changement, dont l'adoption de la monnaie unique. En France il a fallu d'abord modifier la constitution pour pouvoir ratifier le traité. Il crée 3 piliers:

- pilier communautaire = communauté européenne
  - c'est ici qu'on retrouve les principales compétences de l'union
  - il ne s'agit plus de coopération mais d'intégration
    - les compétences que les états transmettent dans ce pilier n'appartiennent désormais qu'à la communauté européenne
  - union économique : **création de l'euro** (le traité de Maastricht fixe d'abord des règles pour éviter une inflation trop importante, oblige la stabilité du taux de change, la limitation des taux d'intérêts, limitation des déficits publics à 3% du PIB, limitation de l'endettement public à 60% du PIB...)
  - création d'une **citoyenneté européenne**
- justice et affaires intérieures
  - but = dialogue, coopération (police, douane, immigration...), travail en commun
- politiques étrangères et sécurité commune
  - renforcement de la sécurité commune

En 1997 est signé le traité d'Amsterdam, qui renforce la communauté européenne (transfert de certains domaines des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers vers le 1<sup>er</sup> pilier). Enfin le traité de Nice en 2001 comporte d'importantes innovations en matière d'enseignement de recherche de sécurité de culture. En revanche les institutions sont laissées en retrait.

A ce moment est adoptée la déclaration de Delft afin de discuter des compétences et des rôles des états et de l'union, simplifier les textes, préciser les rôles des parlements nationaux, ainsi que présenter des projets de révision. Les pays candidats à l'époque ce sont retrouvés dans cette convention (dont Giscard est le 1<sup>er</sup> président).

Un nouveau traité établissant une constitution pour l'Europe est présenté et signé à **Rome en 2004**, puis subit l'étape de la ratification, soit par référendum soit par voie des représentants. Le texte est rejeté par la France en 2005.

Jusqu'au traité de Nice, tous les traités successifs venaient modifier les suivants. Le principal but de ce traité était d'être le seul traité valable, et qu'il n'y ait plus besoin de se référer aux traités précédents. Le principal problème a été de savoir s'il s'agissait d'une constitution ou pas : juridiquement il ne s'agit absolument pas d'une constitution car l'UE n'est pas un état. Il ne pouvait être l'acte fondateur d'une Europe fédérale. Le problème était la partie III (économique), mais celui-ci représente exactement ce qui existe actuellement.

En 2007 le traité de Lisbonne tente de se substituer à ce traité de Nice, mais ce sont les irlandais qui le rejettent. Ce traité vient modifier les textes précédents mais ne les remplace pas. Il prévoit une modernisations importante des institutions avec le parlement européen qui voit ses pouvoir accentués, il clarifie les relations états-communauté, et on intègre une faculté de retrait de l'union.

En termes d'efficacité, on réduit le vote à l'unanimité à un vote à la majorité qualifiée, on accroît les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers (ajout de matières dans la coopérations), on renforce les droits avec l'acceptation de la chartes des droits fondamentaux, la solidarité en cas d'attaques terroristes, de catastrophes naturelles. Il se produit aussi une avancée dans l'Europe diplomatique avec la nomination d'un représentant européen. Il donne aussi la possibilité à l'UE de signer elle-même des traités, ce qui engagerait tous ses membres.

### 3° les institutions communautaires

Il y a le parlement européen, le conseil européen, le conseil des ministres, la commission européenne, la cour de justice des communautés européennes.

#### A] la commission européenne

C'est l'organe exécutif de la communauté européenne. Elle est politiquement indépendante. Elle prépare et met en œuvre les décisions prises au niveau du parlement et du conseil européens.

Avec le traité de Nice, il doit y avoir moins de commissaires que d'états. C'est le conseil des chef d'états qui nomme le président de la commission. Puis les états proposent des commissaires ( 2 à 3 candidats) qui sont ensuite choisis par le président de la commission. Le Parlement approuve enfin le choix. Chaque commissaire à un domaine d'action spécifique.

La commission est l'organe exécutif de l'Union : elle est chargée de l'exécution du budget, gère la répartition des fonds dans l'aide aux collectivités territoriales. Toutefois elle a aussi une fonction législative car elle a le droit d'initiative, et une fonction de contrôle (de l'application des traités --> gardienne des traités).

## B] le conseil des ministres

C'est le principal organe de décision de l'Union. Il est trop contraignant de réunir tous les ministres européens; on réunit donc uniquement les ministres concernés, ce qui constitue des formations spécialisées représentant le conseil des ministres. Ces ministres sont habilités à engager leur gouvernement (=> décisions s'appliquent pour l'état). Le but de chaque ministre est de défendre l'intérêt de son pays. Pour faciliter le travail de ce conseil, chaque état membre est représenté en permanence (=CoRePer, comité des représentants permanents).

C'est l'un des organes décisionnel majeur de l'Union. Les décisions sont prises soit à une majorité simple, soit à une majorité qualifiée (en général les 2/3) soit à l'unanimité en fonction des domaines. Dans ce dernier cas tous les états ont un droit de veto, mais cela ne se produit que pour des domaines assez restreints mais importants (désaccord avec une proposition faite par la commission avec possibilité de modifier cette proposition à l'unanimité). Même dans les décisions qui sont prises à la majorité simple, on essaie toutefois d'obtenir une large majorité pour contenter tout le monde. Il participe à la mise en place du budget avec le Parlement. Il est également responsable des discussions des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers (coopération inter-étatique). Dans la plupart des cas, il intervient dans les domaines du 1<sup>er</sup> pilier : il a donc une réelle importance.

## C] le conseil européen

Cette institution n'existait pas à l'origine de l'Union. Dès le début des années 60, on observe occasionnellement des conférences entre les chefs d'états, puis dans les années 70 il est décidé de rendre ces réunions régulières pour avoir une approche globale des problèmes et obtenir plus de cohésion; c'est alors qu'on commence à parler de conseil européen. Cette notion apparaît en 1986 dans l'acte unique.

Il réunit les chefs d'états et de gouvernements, les ministres des affaires étrangères, le commissaire européen chargé des relations extérieures et le président de la commission européenne. La présidence de ce conseil est confiée au même pays président de l'Union.

Il y a deux réunions fixes et prévues par an (juin et décembre, i.e. À la fin de chaque présidence) mais parfois il y a des réunions en mars et en septembre. Ces rencontres durent environ 2 jours, de plus en plus à Bruxelles.

Les décisions prises par ce conseil sont totalement indépendantes de celles prises par la commission; elles sont prises par consensus. Sa mission est de donner une impulsion et les orientations générales (réformes des traités, élargissement, financement du budget européen...). Il a donc un rôle de conciliation pour trouver des solutions en cas de crise. Cependant les décisions prises par ce conseil n'ont pas de valeur juridiques (donc ne peuvent pas être attaquées).

## D] le parlement

C'est la seule institution communautaire à être élue directement par les citoyens européens (environ 750 membres, mais il y a de plus en plus d'abstention lors des élections). Il intervient principalement dans les domaines législatif, budgétaire, et a également un rôle de contrôle politiques sur les autres institutions. Les membres sont organisés par groupes politiques, en fonction des partis nationaux auxquels ils appartiennent. Pour faciliter le travail du Parlement, il y a des commissions spécialisées qui préparent le travail avant passage devant l'assemblée.

Aujourd'hui il participe au travail législatif, mais à l'origine il n'avait qu'un rôle consultatif. Il a plusieurs natures d'interventions:

- consultation
- codécision travail de collaboration entre les états)
- avis conforme (dans ce cas on est obligé de suivre cet avis)
- procédure de coopération

Sa participation au pouvoir budgétaire se traduit par une capacité de décision pour des dépenses « non obligatoires » (donne son avis). Dans le traité de Lisbonne il est prévu que le Parlement puisse donner son avis sur l'ensemble des dépenses.

Le contrôle sur les autres institutions se traduit par des questions écrites ou orales à la commission. Par ailleurs il valide la nomination des commissaires et peut saisir la cour de justice s'il estime qu'il y a non respect des traités.

Le traité de Lisbonne prévoit un renforcement des pouvoirs du parlement (tendance depuis plusieurs années).

**En résumé, la commission à le pouvoir d'initiative, le parlement vote et le conseil des ministres adopte.**

## E] cour de justice des communautés européennes

La CJCE a fortement facilité la construction communautaire. Cette cour de justice est là pour traiter des recours contentieux mais également des problèmes de conciliation entre les droits nationaux et les droits communautaires.

Elle est composée d'un juge par état membre (pas d'obligation de la nationalité en principe mais dans les faits si). Chaque état propose un nom et l'ensemble des chefs d'état votent ensuite. Il faut être reconnu dans son travail pour devenir juge communautaire. Ces juges ont un mandat de 6 ans, prêtent serment de faire preuve d'impartialité, ils ne peuvent exercer ni fonction politique ni autres fonctions rémunérées supplémentaires.

On a créé un tribunal de 1ère instance en 1986 pour soulager la CJCE, cette dernière n'intervenant qu'en cas d'appel (mais seulement pour les citoyens, les états passent directement par la CJCE).

Cette cour de justice était nécessaire car tous les états n'ont pas les mêmes droits et il fallait s'assurer du respect des conditions européennes. Elle est à l'origine d'un certain nombre de principes pour venir compléter, appliquer correctement, le droit communautaire. La CJCE s'est beaucoup appuyée sur la convention européenne des droits de l'homme.

Les types d'activités sont :

- le recours au manquement (lorsqu'un état ne remplit pas les obligations européennes)
- pouvoir d'amende
- recours en annulation (état membre ou institution communautaire comme origine) : elle peut annuler un acte si elle l'estime non conforme
- recours en carence : contre institution qui aurait dû prendre une décision mais qui ne l'a pas prise
- recours en dommages et intérêts (souvent après les recours en carence)

Le renvoi préjudiciel est un travail de dialogue entre les états (juges nationaux) et la cour de justice (juges communautaire); il vient se placer au milieu d'une procédure nationale.

#### 4° conclusion sur l'UE

L'UE n'est pas un état : c'est une organisation internationale. Elle ne peut agir que si les états membres lui en donnent le pouvoir. Elle est cependant des autres organisations internationale avec son système d'institutions communautaires, de directives qui s'appliquent directement dans les droits internes et d'intégration des états (plus seulement coopération).

Il existe des pouvoirs locaux (décentralisation), nationaux (déconcentration, délocalisation) et européens. Parfois les états lèguent complètement un pouvoir à l'UE, parfois états et UE agissent conjointement, mais il arrive que les états s'occupent personnellement de certaines affaires sans se soucier de l'UE. Les compétences de l'UE sont limitées par les traités.

L'Europe dispose d'un budget propre qui lui permet de mener des actions personnellement. Toutefois, les compétences de l'Europe augmentent car les états y consentent; son bon fonctionnement est en grande partie dû à la CJCE.