

INSTITUTIONS PUBLIQUES

***ENTPE – 1^{re} année – 1^{er} semestre
version 2010-2011***

d'après Amelle Gassa

SOMMAIRE

Sommaire

Première partie : La V^{ème} république : histoire et actualité de la vie constitutionnelle française

0 Introduction

0-1 Origines

0-2 Eléments constitutifs de l'Etat

0-2-1 Un territoire

0-2-2 Une population

0-2-3 Une organisation politique et juridique

0-3 Les caractères juridiques de l'Etat

0-3-1 La personnalité morale

0-3-2 La souveraineté

0-4 Les formes de l'Etat

0-4-1 L'Etat unitaire

0-4-2 L'Etat fédéré

1 Contexte historique et évolution des institutions de la V^{ème} république

1-1 Le passage de la IV^{ème} à la V^{ème} république

1-1-1 La chute de la IV^{ème} république

1-1-2 La loi du 3 juin 1958

1-1-2-1 Les conditions de forme

1-1-2-2 Les conditions de fond

1-2 Les débuts de la V^{ème} république

1-2-1 L'adoption de la Constitution

1-2-2 La mise en place des institutions

1-3 Les différentes institutions de la V^{ème} république

1-3-1 Le peuple souverain

1-3-2 Le Président de la République

1-3-3 Le gouvernement

1-3-4 Le parlement

1-3-5 Le Conseil Constitutionnel

2 Evolution des régimes de la V^{ème} république

2-1 Un système de type parlementaire

2-2 La rationalisation du parlementarisme

2-3 L'évolution du contenu de la Constitution

3 Le contrôle de constitutionnalité

3-1 La hiérarchie des normes

3-2 Les modalités du contrôle

3-2-1 Le contrôle de constitutionnalité dans les pays occidentaux

3-2-1-1 Le contrôle par voie d'exception

3-2-1-2 Le contrôle par voie d'action

3-2-2 La distinction entre contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionalité

Deuxième partie : Les rapports administratifs entre l'Etat et les collectivités territoriales

1 L'administration centrale et décentralisée

1-1 Le Président de la République

1-1-1 Les attributions du Président de la République, autorité administrative

1-1-2 Les services de la Présidence : l'Elysée

1-2 Le Premier Ministre

1-2-1 Les attributions du Premier Ministre, autorité administrative

1-2-2 Les services du Premier Ministre : Matignon

1-3 L'administration décentralisée

1-3-1 Les autorités et services décentralisés de l'Etat

1-3-1-1 Les autorités décentralisées

1-3-1-2 Le cas particulier du maire

1-3-1-3 Les services décentralisés : directions régionales et départementales

1-3-2 Les relations avec l'administration centrale

1-3-2-1 La répartition des attributions

1-3-2-2 Le lien hiérarchique entre le niveau central et les niveaux décentralisés

2 L'organisation administrative sur le territoire

2-1 L'administration territoriale décentralisée

2-1-1 Généralités

2-1-2 La commune

2-1-2-1 Les organes dirigeants de la commune

2-1-2-2 Les attributions de la commune

2-1-2-3 L'intercommunalité

2-1-3 Le département

2-1-2-1 Historique : le département, collectivité territoriale née en plusieurs étapes

2-1-2-2 Les organes dirigeants du département

2-1-2-3 Les attributions du département

2-1-4 La région

2-1-4-1 Les organes dirigeants de la région

2-1-4-2 Les attributions de la région

2-2 Le principe de libre administration

2-2-1 Les caractères de la libre administration

2-2-1-1 La création d'un statut administratif des collectivités territoriales

2-2-1-2 L'élection des conseils

2-2-2 Les limites du principe de libre administration

2-2-2-1 Le respect des prérogatives de l'Etat et des autres collectivités territoriales

2-2-2-2 La conciliation d'autres principes fondamentaux

3 Le contrôle de légalité

3-1 Les limites de la décentralisation

3-2 La procédure du contrôle de légalité

3-2-1 L'assouplissement des actes des collectivités locales

3-2-1-1 Les principes qui subsistent à la loi du 2 mars 1982

3-2-1-2 Les principes du nouveau contrôle

3-2-2 Une volonté de renforcement d'un contrôle parfois insuffisant

3-3 La justice administrative

3-3-1 Les acteurs de la justice administrative

3-3-1-1 Le Conseil d'Etat

3-3-1-2 Les tribunaux administratifs

3-3-1-3 Les cours administratives d'appel

3-3-2 Les situations d'intervention des juges administratifs

Troisième partie : les relations interétatiques en Europe : de la coopération à l'intégration

1 Les étapes de la construction communautaire

2 Le paysage institutionnel de l'Union Européenne

2-1 Les institutions et organes de l'Union Européenne

2-1-1 La Commission Européenne

2-1-2 Le Conseil de l'Union Européenne ou Conseil des Ministres

2-1-3 Le Conseil Européen

2-1-4 Le Parlement européen

2-1-5 La Cour de Justice de l'Union Européenne

2-2 L'évolution du paysage institutionnel de l'Union Européenne depuis 1957

3 La Convention Européenne des Droits de l'Homme et le Conseil de l'Europe

Conclusion sur l'Union Européenne

PREMIERE PARTIE

LA V^{ème} REPUBLIQUE : HISTOIRE ET ACTUALITE DE LA VIE CONSTITUTIONNELLE FRANCAISE

0 Introduction : la notion d'Etat

0-1 Origines

L'Etat revêt une autorité légale ; Il s'impose à une collectivité sociale et l'organise. On peut entendre la notion d'Etat :

- au sens étroit : l'autorité étatique est exercée par un appareil de fonctionnaires avec à sa tête le chef de l'Etat et du gouvernement. Cet appareil est composé d'institutions superposées qui peuvent avoir un droit propre : le droit public.

- au sens large : l'Etat est l'ensemble des membres d'une collectivité sociale tous soumis à un même ordre juridique.

On parle d'Etat français, italien, allemand...

0-2 Eléments constitutifs de l'Etat

Il y en a trois : l'Etat est une organisation politique et juridique s'exerçant sur une population installée sur un territoire.

0-2-1 Un territoire

C'est un élément objectif de définition de l'Etat. En effet, c'est sur un territoire délimité par des frontières que l'Etat exerce ses compétences. Si le territoire est indispensable à l'existence de l'Etat, il peut être discontinu. Exemple : France métropolitaine et collectivités d'Outre-Mer.

L'Etat demeure dès lors que subsiste une partie de territoire.

0-2-2 Une population

Le pouvoir de l'Etat s'exerce sur une population formant ce qu'on appelle une nation. Deux conceptions s'opposent pour la définir :

- la conception allemande fait primer des éléments objectifs comme la langue, la religion, une culture et une histoire communes...

- la conception française fait primer un vouloir vivre ensemble. Il n'y a pas forcément de coïncidence entre Etat et Nation. La Nation peut précéder l'Etat (d'un point de vue temporel) comme par exemple en Palestine, ou au Kurdistan.

0-2-3 Une organisation politique et juridique

Il doit exister un appareil d'Etat doté d'un pouvoir normatif et surtout du monopole d'utilisation de la force. Si l'Etat n'est pas le seul à pouvoir éditer des normes, il doit être le seul à pouvoir exiger, y compris par la force, le respect des normes qu'il édite. Il doit être obéi.

Cette obéissance de la part des gouvernés peut être volontaire ; dans ce cas, il s'agit d'un monopole de la force légitime ou subie. C'est l'hypothèse des régimes dictatoriaux.

0-3 Les caractères juridiques de l'Etat

L'Etat est une entité juridique dotée de la personnalité morale et de l'attribut de la souveraineté.

0-3-1 La personnalité morale

L'Etat est une institution juridique distincte de la personne physique des gouvernements. Les décisions que ces derniers prennent sont prises au nom de l'Etat et non à leur nom personnel. Cela implique aussi qu'en cas de changement de dirigeant, la personnalité morale de l'Etat demeure, sa continuité est ainsi assurée.

A côté de l'Etat existent des personnes morales de droit public comme les collectivités territoriales ou des personnes morales de droit privé (associations, entreprises...)

0-3-2 La souveraineté

L'Etat est le seul à être doté de la souveraineté, c'est-à-dire que son pouvoir juridique est initial, inconditionné et suprême. Ceci signifie que c'est lui qui fonde l'ordre juridique, il est qu'il élabore ses propres règles d'organisation, normalement inscrites dans une Constitution, dont découlent toutes les autres.

De nos jours, la souveraineté de l'Etat est affectée par la soumission de la plupart des Etats aux règles du droit international public, ce qui limite leurs décisions.

En ce qui concerne la France, la construction européenne a amené l'Etat français à consentir d'importants transferts de compétences limitant ainsi sa souveraineté.

0-4 Les formes de l'Etat

0-4-1 L'Etat unitaire

Il correspond à la situation où il n'existe, sur un territoire donné, qu'une seule organisation politique et juridique disposant elle seule de la pleine souveraineté. L'Etat dispose de toutes les compétences sans concurrence d'entités situées à un niveau supérieur ou inférieur. Historiquement, ce modèle correspond à la volonté du pouvoir central d'étendre son emprise sur l'ensemble du territoire afin d'appliquer la même politique sur toutes ses parties.

Ce modèle fait l'objet de deux atténuations de nature différente : la décentralisation et la déconcentration :

- la déconcentration correspond à la volonté du pouvoir central de créer des niveaux de décision inférieurs plus adaptés aux réalités locales. En effet, lorsque le territoire atteint une certaine dimension, il est impossible de tout diriger de la capitale. On distingue alors les décisions importantes qui relèvent seules du pouvoir central et les décisions secondaires qui ne remettent pas en cause l'unité politique de la nation et qui peuvent être prises par des agents déconcentrés. Ceux-ci restent sous le pouvoir hiérarchique du pouvoir central, ce qui permet d'assurer l'unité de l'application des lois.

- la décentralisation territoriale est d'une autre nature : il s'agit de créer des entités juridiques distinctes de l'Etat dotées de la personnalité morale et basées sur une circonscription territoriale donnée. Ce procédé permet, en plus de rapprocher les décisions des administrés, de faire prendre en charge le destin de leur province et en même temps de respecter les exigences démocratiques. Concrètement, ces collectivités doivent être dotées de compétences propres de façon à ce que les conseils élus disposent véritablement d'un pouvoir de décision. Par ailleurs, elles doivent être dotées de ressources propres suffisantes de manière d'assurer par elles-mêmes la mise en pratique de leurs compétences. Le pouvoir central garde certains pouvoirs de contrôle sur ses collectivités afin d'assurer la cohésion de la nation.

0-4-2 L'Etat fédéral

Le fédéralisme se caractérise par deux niveaux de collectivités étatiques : l'Etat fédéral et les Etats fédérés. Cette superposition d'ordre juridique étatique constitue le critère du fédéralisme. Ainsi, les entités fédérées sont de véritables Etats dotés de certains attributs de la souveraineté. Elles peuvent en conséquence se doter de leur propre Constitution, disposent d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif, et possèdent leur propre système juridictionnel. Concrètement, la naissance d'une fédération peut se faire par association, elle peut également résulter d'une dissociation (comme en Belgique).

Le fédéralisme se distingue de la confédération en ce que cette dernière ne fait pas émerger un véritable Etat fédéral. Il se distingue également de la décentralisation : cette dernière ne fait pas apparaître d'Etat (absence de Constitution propre).

Les relations entre Etat fédéral et Etats fédérés sont marquées par deux exigences contradictoires : autonomie et association de ces Etats. En d'autres termes, il s'agit de respecter les caractéristiques de chaque Etat fédéré, tout en assurant leur intégration de manière à pérenniser la fédération. L'intégration des Etats fédérés doit leur garantir un certain pouvoir de contrôle sur l'Etat fédéral.

Deux procédés peuvent concilier ces exigences :

- la répartition des compétences entre le pouvoir fédéral et les Etats fédérés est opérée par la Constitution fédérale. En principe, celle-ci énumère les matières réservées à l'Etat fédéral, ce qui signifie que ce dernier dispose d'une compétence d'attribution, ce qui a pour conséquence que les Etats fédérés sont compétents dans toutes les autres matières. On parle alors de compétence de principe. Il peut arriver cependant que certaines matières puissent voir l'intervention des deux entités. Une juridiction suprême interviendra en cas de conflit. Concrètement, l'Etat fédéral dispose du monopole en matière de relations internationales et de forces armées. Quant aux Etats fédérés, ils disposent de pouvoirs étendus en matière de droit privé.

- la participation des Etats fédérés au pouvoir fédéral : la participation au pouvoir législatif se traduit par l'existence d'une chambre représentant la population, et d'une chambre représentant les Etats fédérés. La participation au pouvoir exécutif peut parfois se traduire par la possibilité de désigner le gouvernement fédéral. Enfin, les révisions de la Constitution fédérale doivent être approuvées par une majorité qualifiée d'Etats fédérés.

1 Contexte historique et évolution des institutions de la V^{ème} république

1-1 Le passage de la IV^{ème} à la V^{ème} république

1-1-1 La chute de la IV^{ème} république

La situation politique se caractérise, à la chute, par une assemblée sans majorité : il est alors impossible de résoudre les problèmes fondamentaux. Aucun gouvernement ne peut obtenir la majorité absolue. De 1956 au 1^{er} janvier 1958, cinq gouvernements se succèdent. L'assemblée nationale élue le 2 janvier 1956 a deux grands problèmes à résoudre :

- la balance des comptes traduit un déficit qui mène le pays à la banqueroute.
- l'affaire algérienne paraît sans issue.

Chaque parti politique ne voulant pas admettre la solution de l'autre, il se crée un blocage.

En février 1958, les choses sont claires : ce qui caractérise la situation, ce n'est pas que le gouvernement n'a pas de politique, mais au contraire, qu'il en a plusieurs, que chaque ministre, isolément, met en œuvre de son côté.

Du coup, le 13 mai 1958, jour où l'Assemblée Nationale doit investir un nouveau chef de gouvernement, Pierre Pflimlin, une manifestation se déroule à Alger contre cette désignation. Grâce à la complaisance de l'armée, les manifestants envahissent le siège du gouvernement général d'Alger et constituent un comité de salut public, qui va s'opposer au gouvernement en place. Il se prononce contre l'indépendance de l'Algérie. On a peur d'un éclatement total et d'une guerre civile. Quant aux gaullistes, ils réclament le retour de leur chef, qui, selon eux, est seul capable de résoudre la crise.

Le 15 mai 1958, celui-ci se dit prêt à assumer les pouvoirs de la république. Le 29 mai, le Président du Conseil, Pflimlin, démissionne, et le Président de la République, René Coty, fait appel au Général de Gaulle. Le 1^{er} juin, le Général de Gaulle est investi chef de gouvernement, et toutes les conditions politiques et juridiques du passage à un nouveau régime sont alors réunies.

1-1-2 La loi du 3 juin 1958

Investi le 1^{er} juin, De Gaulle va très vite : il obtient les pleins pouvoirs et le pouvoir constituant (à l'origine de la Constitution) le 3 juin 1958. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 confie au gouvernement investi le 1^{er} juin le soin d'établir un projet de Constitution. Il y a à la fois des conditions de fond et des conditions de forme.

1-1-2-1 Les conditions de forme

Il y en a trois :

- Le gouvernement doit soumettre son projet à un comité consultatif constitutionnel et composé pour les 2/3 des membres du parlement et de 1/3 des membres du gouvernement.
- Il doit ensuite soumettre son projet au Conseil d'Etat.
- La nouvelle Constitution ne pourra entrer en vigueur qu'après ratification populaire par voie du référendum.

1-1-2-2 Les conditions de fond

La loi du 3 juin 1958 fixe au gouvernement cinq conditions de fond, l'objectif étant de donner au pays un minimum de garanties quant à la nature des institutions mises en place :

- Seul le suffrage universel est la source du pouvoir, c'est de lui que dérivent les pouvoirs exécutif et législatif.
- Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés.
- Le gouvernement doit être responsable devant le parlement.
- L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante de manière à assurer le respect des libertés essentielles telles que celles qui sont définies dans le préambule de la Constitution de 1946 et dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.
- La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la république avec les peuples qui lui sont associés.

1-2 Les débuts de la V^{ème} république

1-2-1 L'adoption de la Constitution

Sous la présidence de Michel Debré, un groupe d'experts rédige un avant-projet de la Constitution. Ce document est ensuite soumis au Comité Consultatif Constitutionnel composé de 16 députés, 10 sénateurs et 13 personnalités désignées par le gouvernement. Le projet est ensuite soumis à l'examen du Conseil d'Etat, et ce n'est que le 3 septembre que le Conseil des ministres adopte le texte définitif. Il est présenté au peuple par le Général de Gaulle le 4 septembre, et il est adopté par référendum le 28 septembre. Ce fut un véritable triomphe, car le oui l'emporta avec plus de 85% des voix.

Il a fallu au gouvernement moins de trois mois pour élaborer le texte qui sera promulgué le 4 octobre par le Président de la République René Coty.

1-2-2 La mise en place des institutions

La V^{ème} république est caractérisée par un exécutif fort, au dessus des partis (c'est pourquoi Sarkozy a choqué en assistant à un meeting de l'UMP). Le trait capital de la Constitution de 1958 consiste à inverser la hiérarchie traditionnelle entre les pouvoirs au profit de l'exécutif : elle institue un pouvoir exécutif composé d'un élément unique, le Président de la République, et d'un élément collégial, le gouvernement. Au sein de cet ensemble, elle confère la prééminence au Chef de l'Etat : le Président est « la clef de voûte des institutions » selon Michel Debré. Ceci est très différent de la III^{ème} et de la IV^{ème} république : Clemenceau disait qu'« il existe deux organes inutiles, la prostate et le Président de la République ». Maintenant, le Président de la République représente l'autorité suprême. Cela se traduit par la présentation formelle du texte de 1958 qui traite du Président avant les autres organes de l'Etat, et des pouvoirs importants qui lui sont confiés.

La V^{ème} république se caractérise par une évolution constitutionnelle : la prééminence du Président de la République et l'architecture institutionnelle de la V^{ème} république repose sur cette nécessité de réaffirmer le pouvoir présidentiel.

1-3 Les différentes institutions de la V^{ème} république

La Constitution prévoit le statut et le fonctionnement de différents organes (le gouvernement, le Président, le parlement, l'autorité judiciaire, le peuple, le conseil constitutionnel).

1-3-1 Le peuple souverain

L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple, qu'il exerce par ses représentants et par la loi du référendum ». Le peuple est donc une institution à la source de toutes les autres. A travers son droit de suffrage et par la démocratie directe, il est susceptible d'imposer sa volonté à l'ensemble des institutions.

1-3-2 Le Président de la République

Le Chef de l'Etat dispose du pouvoir d'Etat qui comprend la garantie de la Constitution, l'indépendance nationale, la défense de la continuité de l'Etat, et l'arbitrage politique au-dessus des partis. La légitimité présidentielle sera fondée dans la nation toute entière après le référendum du 28 octobre 1962.

Le Président possède des pouvoirs de garantie, et un pouvoir d'interprétation de la Constitution, par exemple en matière de signature des ordonnances. Il détient également le pouvoir de saisir le Conseil Constitutionnel dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité de lois ou de traités. Il nomme trois personnes au niveau du Conseil Constitutionnel. Le Président de la République est membre affilié et de droit du Conseil Constitutionnel, et ce à vie.

Il possède aussi des pouvoirs de crise, prévus par les articles 12 et 16 de la Constitution. L'article 12 prévoit que le Président puisse dissoudre l'Assemblée Nationale. L'article 16 prévoit que le Président de la République puisse disposer des pleins pouvoirs lorsque les institutions de la République sont menacées. C'est un article dangereux.

Le Président de la République a le pouvoir de nommer le Premier Ministre et de présider le Conseil des ministres. Il peut refuser la nomination de certains ministres par le Premier Ministre.

1-3-3 Le gouvernement

Le Premier Ministre est choisi discrétionnairement par le Président de la République. Le choix des ministres se fait sur proposition du Premier Ministre. Le Président de la République met fin aux fonctions du Premier Ministre sur présentation par celui-ci de sa démission. En général, celle-ci est commanditée par le Président de la République.

Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation (d'après l'article 20). Il dispose du pouvoir réglementaire. A travers les pouvoirs propres du Premier Ministre, il dispose de l'initiative des lois puisqu'il peut déposer au Parlement un projet de loi.

1-3-4 Le parlement

Les parlementaires sont soit les députés, soit les sénateurs ; et chacun représente la nation toute entière. Le parlement élabore la loi, il contrôle également le gouvernement. La loi possède à la fois un critère matériel et un critère formel. La loi doit être votée par le parlement (critère formel) et elle doit intervenir dans des domaines particuliers énumérés par l'article 34 (critère matériel).

S'agissant du contrôle effectué par les parlementaires, le gouvernement est responsable politiquement devant le Parlement. Le Premier Ministre peut utiliser au nom du gouvernement une question de confiance en engageant la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. Le Premier Ministre peut éventuellement engager la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte. Le projet est approuvé s'il n'y a pas de motion de censure à la majorité.

Les députés peuvent être à l'origine de l'engagement de la responsabilité politique du gouvernement à travers la procédure de la motion de censure. Elle doit être signée par au moins un dixième des députés (c'est-à-dire 58) pour être recevable, et pour être approuvée, elle doit recueillir la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale. Le gouvernement peut procéder à une déclaration suivie d'un débat mais non d'un engagement de responsabilité devant l'Assemblée Nationale. Les parlementaires peuvent interroger le gouvernement sous forme de question écrite ou orale.

1-3-5 Le Conseil Constitutionnel

Le Conseil Constitutionnel a été institué en 1958. Auparavant, il y avait un comité, loin d'être un gardien de la Constitution. Il a été mis en place par De Gaulle. Il est composé de neuf « sages », nommés pour neuf ans et renouvelables par tiers nommés, pour trois par le Président de l'Assemblée Nationale, pour trois par le Président du Sénat, et pour trois par le Président de la République.

Il possède des compétences consultatives (exemple : utilisation de l'article 16). Il veille à la régularité des élections du Président de la République et du référendum. Il possède également des compétences juridictionnelles : il est compétent pour vérifier la constitutionnalité des lois avant leur promulgation et a pour mission de contrôler la conformité des accords internationaux à la Constitution. Les décisions du Conseil Constitutionnel ne sont pas susceptibles de recours.

2 Evolution des régimes de la V^{ème} république

2-1 Un système de type parlementaire

Le régime parlementaire est un régime de séparation faible des pouvoirs dans lequel une collaboration s'instaure entre l'exécutif et le législatif. C'est un régime qui doit instaurer un équilibre de l'exécutif dans la sphère législative et inversement. Il faut disposer de moyens d'action réciproques.

2-2 La rationalisation du parlementarisme

La volonté des constituants de 1958 de rationaliser le système parlementaire s'affirme dans l'œuvre législative : le parlement vote la loi (article 24).

Le gouvernement dispose de nombreux moyens d'accélérer ou de ralentir, selon les besoins, le vote des lois. La principale caractéristique de ce régime réside dans la nécessité pour le gouvernement de disposer de la confiance de la majorité parlementaire. On parle alors d'investiture gouvernementale.

Le gouvernement est responsable devant le parlement et il doit remettre sa démission s'il ne dispose plus d'une majorité. Pour cette raison, il y a dissociation de l'exécutif entre le Chef de l'Etat et le gouvernement. Le premier incarne la continuité de l'Etat et ne participe pas à l'exercice du pouvoir en dehors de la nomination du Chef du gouvernement. Il est politiquement irresponsable. En revanche, le chef du gouvernement et ses ministres assument la conduite de la politique nationale sous le contrôle des assemblées parlementaires. Pour cette raison, la plupart des actes du Chef de l'Etat doivent être contresignés par les membres du gouvernement. Le régime parlementaire est donc bicéphale : il comporte deux têtes, le Chef de l'Etat et le Chef du gouvernement.

Le gouvernement étant responsable devant le parlement, du fait de son investiture, celui-ci peut être renversé, soit par une motion de défiance, adoptée par les parlementaires, soit par une question de confiance. Compte tenu des risques de blocage pouvant résulter de la mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement, un pouvoir de dissolution est reconnu au Chef de l'Etat. Le renversement du gouvernement ou la dissolution apparaissent comme deux mécanismes de régulation permettant de surmonter les tensions qui peuvent survenir entre le gouvernement et sa majorité. La dissolution présente l'intérêt de solliciter l'arbitrage des électeurs.

Le fonctionnement du régime parlementaire implique une étroite collaboration entre le gouvernement et les assemblées. Ce sont d'abord des rapports de collaboration dans le cadre de l'élaboration de la loi. Mais cette collaboration s'effectue majoritairement au profit du parlementarisme rationalisé. Il s'agit d'un ensemble de moyens juridiques lui permettant de mener à bien les réformes qui lui paraissent nécessaires sans être gêné par le parlement (ordre du jour de l'Assemblée, recours au vote bloqué, faire appliquer un texte sans vote par l'article 49-3...).

Le parlement peut contrôler l'action du gouvernement :

- par la nécessité d'être informé
- surtout par la mise en cause de la responsabilité du gouvernement et la motion de censure.

Il faut savoir que le régime parlementaire doit nécessairement permettre une intervention équilibrée entre les pouvoirs exécutif et législatif.

2-3 L'évolution du contenu de la Constitution

Voir TD

3 Le contrôle de constitutionnalité

A l'origine de l'ordonnement juridique, il y a le pouvoir politique. Au départ, il est incarné par un homme charismatique, remplacé au fil du temps par l'Etat, qui nécessite une organisation. Celle-ci est dictée par la Constitution.

3-1 La hiérarchie des normes

Elle détermine la validité de chaque norme, les règles inférieures devant être conformes aux règles supérieures. Cette conformité est contrôlée par des juridictions : le Conseil Constitutionnel, les juridictions administratives (tribunal administratif, Cour administrative d'appel, Conseil d'Etat). La hiérarchie des normes va être fonction des organes édictant les normes : on parlera d'une hiérarchie des normes organique. Si on l'effectue en fonction des matières traitées, on parlera de hiérarchie des normes matérielle.

Au niveau le plus élevé se situent les normes à valeur constitutionnelle, qu'il s'agisse du texte constitutionnel initial ou des textes ajoutés. Il existe un bloc de normes à valeur constitutionnelles appelé bloc de constitutionnalité. Viennent ensuite les normes inscrites dans les traités et accords internationaux introduits dans le droit français, ainsi que les normes communautaires. Au 3^{ème} niveau se trouvent les lois et les textes à valeur législative. On a les lois ordinaires (votées par le parlement), les lois référendaires (adoptées par les électeurs), les lois organiques (qui déterminent l'organisation des institutions et qui doivent obligatoirement être soumises au contrôle du Conseil Constitutionnel) et les ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution. Au 4^{ème} niveau on trouve les décrets réglementaires signés par le Président de la République, les décrets pris en Conseil des Ministres, les décrets simples signés par le Premier Ministre. Au 5^{ème} niveau, on trouve les normes jurisprudentielles. Il s'agit de normes dégagées par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

3-2 Les modalités du contrôle

Le contrôle de constitutionnalité est incarné par un tribunal présentant des garanties d'impartialité et d'indépendance. Le contrôle de conformité des lois à la Constitution a pour objet de faire respecter la hiérarchie des normes dont l'ordonnement juridique repose sur la légalité démocratique : la loi n'a une légitimité que si elle est adoptée par une procédure régulière et examinée par le Conseil Constitutionnel.

3-2-1 Le contrôle de constitutionnalité dans les pays occidentaux

3-2-1-1 Le contrôle par voie d'exception

La Cour Suprême des Etats-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'exercer), concret (le contrôle est effectué à partir d'un litige précis), a posteriori (la loi dont la conformité à la Constitution est à vérifier est déjà promulguée) et par voie d'exception (le requérant demande au juge de mettre fin à une situation fondée sur la loi litigieuse mais la loi même n'est pas attaquée et ne peut être annulée ; elle n'est que paralysée).

3-2-1-2 Le contrôle par voie d'action

Le contrôle de constitutionnalité effectué en France est un contrôle concentré (seul le Conseil Constitutionnel est compétent), abstrait (pas d'application de la loi, donc pas de loi litigieuse), a priori (avant promulgation de la loi) et par voie d'action (la loi est directement attaquée).

3-2-2 La distinction entre contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité.

Le contrôle de constitutionnalité est aujourd'hui concurrencé par le contrôle de conventionalité, c'est-à-dire le contrôle de conformité des lois aux normes internationales. Le contrôle de conventionalité est plus facile d'accès que le contrôle de constitutionnalité dans la plupart des pays occidentaux, d'où la nécessité d'organiser au mieux la coexistence entre les deux contrôles.

DEUXIEME PARTIE

LES RAPORTS ADMINISTRATIFS ENTRE ETAT ET COLLECTIVITES TERRITORIALES DE LA REPUBLIQUE

1 L'administration centrale et déconcentrée

Il y a deux manières de considérer l'Etat : celle du droit international et celle du droit interne. En droit international, l'Etat est considéré comme unitaire : on parle de la République française. En droit interne, l'Etat se définit comme la personne morale détentrice de la souveraineté. C'est alors une personne morale de droit public, juridiquement distincte des autres personnes morales. En droit international, les collectivités font partie de l'Etat, et en droit interne, elles sont juridiquement distinctes de l'Etat. Les relations entre elles et l'Etat sont des relations entre personnes juridiques différentes.

L'administration centrale correspond à une partie de l'appareil administratif de l'Etat, celle qui est dirigée par des autorités ayant leur siège au centre, exerçant des compétences au niveau national, et s'appuyant sur des services, qualifiés de services centraux, principalement les ministères. Etant instituées par la Constitution, les autorités de centrales de l'Etat sont de nature politique : ce sont le Président de la République, le Premier Ministre, et les ministres qui participent à la sphère politique et administrative. Elles sont aussi des autorités administratives.

La Constitution organise un partage des attributions administratives à la tête de l'Etat entre le Premier Ministre, autorité principale, et le Président de la République. On parle de bicéphalisme administratif. C'est une innovation de la V^{ème} république par rapport aux deux précédentes.

1-1 Le Président de la République

Le décret du 1^{er} juillet 1992 énonce que les services centraux de l'Etat sont placés sous l'autorité du Premier Ministre et de chacun des ministres. Toutefois, il convient d'ajouter le Président de la République au nombre des autorités administratives centrales, car de par ses attributions constitutionnelles, le Chef de l'Etat est habilité à exercer des fonctions administratives.

1-1-1 Les attributions du Président de la République, autorité administrative

Selon l'article 13 de la Constitution, le Président signe certaines décisions. En ce qui concerne leur portée, ces décisions peuvent être de deux sortes, soit réglementaires, soit individuelles. Quant à leur forme, ces décisions présidentielles peuvent être soit des ordonnances, soit des décrets, soit des arrêtés. Le Chef de l'Etat signe les décrets délibérés en Conseil des Ministres, les ordonnances délibérées en Conseil des Ministres, les nominations de hauts supérieurs de l'Etat (ambassadeurs, préfet, recteur, directeur d'administration,...)

S'agissant des décrets réglementaires, leur nombre est à la discrétion du Président de la République. Sont en effet réservés à sa signature les décrets pour lesquels le passage en Conseil des Ministres est une obligation juridique. Sachant que l'ordre du jour du Conseil des Ministres est une obligation juridique. Sachant que l'ordre du jour du Conseil des Ministres est arrêté selon son autorité, il peut y faire inscrire tout décret qu'il souhaite signer.

Le Conseil des Ministres est une institution distincte du gouvernement. Sa fonction principale est d'approuver sous l'autorité du Chef de l'Etat, et le plus souvent sans débat, des projets de loi avant leur transmission au parlement, des décrets, et des nominations de hauts fonctionnaires. Tous les membres du gouvernement n'appartiennent pas forcément au Conseil des Ministres. C'est le cas des secrétaires d'Etat. Le fonctionnement du Conseil des Ministres n'est régi par aucun texte. L'exercice de ce pouvoir de décision sur le fondement de l'article 13 est soumis à la formalité du contreseing. Ces meures réglementaires et ces nominations doivent être contresignées par le Premier Ministre, et, le cas échéant, par les ministres responsables. Il s'agit d'un élément de la légalité de la décision.

1-1-2 Les services de la Présidence : l'Elysée

Le Président de la République dispose, depuis l'élection de Sarkozy, de plus de mille collaborateurs (il y en avait beaucoup moins auparavant). Il est aidé par un secrétaire général (Claude Guéant) et un conseiller spécial (Henri Guaino). Ce cabinet gère le courrier, l'emploi du temps et la sécurité du Président. Il coordonne l'action de l'exécutif en étroite relation avec le Premier Ministre. Il suit l'action du gouvernement et de chaque ministère. Le secrétaire général est le premier collaborateur du Président (par exemple, il aide à la préparation hebdomadaire du Conseil des Ministres). En période de cohabitation, il doit permettre au Président de réagir aux propositions du gouvernement. Sinon, il apparaît comme un « Premier Ministre bis ».

1-2 Le Premier Ministre

1-2-1 Les attributions du Premier Ministre, autorité administrative

L'article 21 de la Constitution dispose que le Premier Ministre :

- dirige l'action du gouvernement,
- assure l'exécution des lois,
- exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Ces dispositions en font la première autorité administrative : c'est l'autorité administrative de droit commun. Son pouvoir de décision est en partie limité par le partage que la Constitution organise au sommet de l'Etat entre lui-même et le Président de la République.

S'agissant du pouvoir réglementaire au sens matériel, c'est-à-dire la compétence d'édicter des règles générales, il est de deux sortes : il comporte l'exercice du pouvoir réglementaire dit subordonné ou dérivé, c'est-à-dire celui qui consiste en l'édiction des règlements, décrets que nécessite l'application des lois. En fait il assure l'exécution des lois. L'édiction de ces décrets d'application des lois constitue une obligation. Un refus de prendre un tel décret serait constitutif d'une inégalité. Un retard injustifié serait susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. Le Premier Ministre est ainsi constitutionnellement et juridiquement responsable de la mise en application de la loi adoptée par le parlement.

Le pouvoir réglementaire du Premier Ministre comporte aussi l'édiction de décrets dits autonomes, c'est-à-dire des règlements pris sur le fondement de l'article 57 de la Constitution sur des matières qui ne font pas partie du domaine de la loi. Ces décrets sont dits autonomes par rapport

à la loi dans le sens où il n'existe pas de loi dans leur champ d'application. Les décrets réglementaires subordonnés et autonomes signés par le Premier Ministre ne sont pas délibérés en Conseil des Ministres, car s'ils y passent, ce sont des décrets du Président de la République et ces décrets sont uniquement contresignés par le Premier Ministre. Comme le Premier Ministre est appelé à contresigner certains des actes du Président de la République, les actes du Premier Ministre doivent être contresignés par les ministres chargés de leur exécution.

La fonction du Premier Ministre ne se limite pas à l'exercice du pouvoir décisionnel, mais il dirige l'action du gouvernement, mène et coordonne l'activité des ministres et rend des arbitrages entre les membres de son gouvernement, notamment en matière budgétaire.

Le Premier Ministre n'est pas le supérieur hiérarchique des autres ministres. Son autorité est avant tout politique. L'action gouvernementale relève de l'administration interministérielle amenée par les services rattachés au Premier Ministre.

1-2-2 Les services du Premier Ministre : Matignon

Le Premier Ministre dispose de services très développés (5000 agents répartis en différents services). Les plus importants sont le cabinet du Premier Ministre (ses collaborateurs, des énarques). Ils sont proches politiquement du Premier Ministre. Les membres du cabinet (conseillers, chargés de mission) le conseillent et l'informent de l'opportunité politique et du suivi des principales réformes. C'est aussi par son cabinet que le Premier Ministre exerce son autorité sur les ministres.

Le secrétariat général du gouvernement est une structure d'une centaine de personnes qui se définit comme le greffier de la République et du gouvernement. C'est un organe qui permet de garantir le bon fonctionnement du gouvernement. C'est un organe technique : il ne produit pas de décision (ce n'est donc pas une administration). Placé auprès du Premier Ministre, le secrétariat général du gouvernement est par fonction une institution carrefour en relation avec d'autres autorités ou institutions de la République, en relation avec le Président de la République, le Conseil d'Etat, les différents ministères. Son caractère technique est attesté par la stabilité de la fonction de secrétaire général du gouvernement.

Le secrétariat général des affaires européennes a remplacé le secrétariat général du comité interministériel depuis 2005. C'est une administration de mission, de coordination, à caractère interministérielle, placée sous l'autorité directe du Premier Ministre.

1-3 L'administration déconcentrée

La déconcentration est une technique d'administration publique appliquée à un Etat de forme unitaire. Elle consiste en la création de services installés sur l'ensemble du territoire national dans le cadre de circonscriptions administratives, et dirigés par des autorités administratives. Le préfet est la plus connue.

Elles représentent l'Etat, agissent et prennent des décisions en son nom et pour son compte. Elles administrent localement les affaires de l'Etat. L'organisation et le fonctionnement de l'Etat en France est organisé par le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Ce décret répartit la prise en charge des missions de l'Etat entre les différents niveaux géographiques de son administration territoriale. La déconcentration participe à la réforme de l'Etat, et il s'agit de mettre en place une nouvelle politique publique.

1-3-1 Les autorités et les services déconcentrés de l'Etat

1-3-1-1 Les autorités déconcentrées

Ce sont des agents de l'Etat qui agissent en son nom et pour son compte. Le principal agent de l'Etat est le préfet. Cela se justifie par l'étendue de ses compétences. La Constitution (article 72-6) et la loi du 13 août 2004 le qualifient de « représentant de l'Etat et représentant de chacun des membres du gouvernement ».

La fonction préfectorale est double. Elle comporte d'une part la fonction de préfet de département et d'autre part celle de préfet de région. C'est la loi du 28 pluviôse an VIII (28 février 1800) qui a créé le préfet de département en le dotant de compétences générales en matière administratives. La division du territoire national en départements est bien antérieure à cette loi. Elle date des débuts de la Révolution Française, ayant été opérée par la loi du 27 août 1789 et le décret du 15 janvier 1790. Le décret du 14 mars 1964 a créé le préfet de région. Une région contient plusieurs départements, et le préfet du département dont le chef-lieu est aussi chef-lieu de région cumule les fonctions de préfet de département et de préfet de région.

La présence de l'Etat dans le département est également assurée par des sous-préfets. Chaque département est divisé en plusieurs arrondissements dirigés chacun par un sous-préfet adjoint, délégué du préfet de département, qu'il assiste dans l'exercice de ses fonctions.

A sa création en 1964, la fonction de préfet de région était spécialisée en matière économique. Mais le décret du 29 avril 2004 renforce le rôle de cet agent déconcentré en élargissant ses attributions à des fonctions de coordination des services de l'Etat. Le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action des services de l'Etat dans la région. A ce titre, il fixe les orientations générales qu'il élabore avec les préfets de département dans la région.

En matière d'enseignement, le représentant local de l'Etat est le recteur qui dirige l'académie, un regroupement de services administratifs de plusieurs départements. Le recteur est assisté dans chacun des départements de son académie par des inspecteurs d'académie. Il existe 28 académies. Les préfets et recteurs sont nommés par décret, délibéré en Conseil des Ministres.

L'emploi de préfet fait partie des emplois supérieurs pour lesquels la loi laisse la nomination à la discrétion du gouvernement et la déclare révocable. Le gouvernement en exercice qui les nomme et les change l'affectation territoriale et les révoque discrétionnairement (sans motif). Les fonctions de préfet de région et de préfet de département sont définies à l'article 1^{er} du décret du 29 avril 2004 et modifiées par le décret du 17 février 2010. Le préfet de région et le préfet de département sont dépositaires de l'autorité de l'Etat. Ils ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Ils représentent le Premier Ministre et chacun des ministres. Ils veillent à l'exécution des décisions gouvernementales et des règlements. Ils dirigent, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat. La représentation de l'Etat implique la continuité et la neutralité politique dans l'action.

1-3-1-2 Le cas particulier du maire

Le maire est à la fois un agent de la commune et de l'Etat : en dépit de ses qualités d'élus local et autorité administrative décentralisée, c'est aussi une autorité administrative déconcentrée mais seulement pour l'exercice de certaines fonctions. Il est certes élu par les électeurs de la commune dans le cadre de la décentralisation. Toutefois, dans certaines circonstances, il agit comme un agent de l'Etat. C'est le cas lorsqu'il agit en sa qualité d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire, ou encore lorsqu'il procède à l'inscription des électeurs sur la liste électorale. Lorsque la commune possède un PLU (plan local d'urbanisme), le maire délivre les permis de construire au nom de la commune. Il agit alors en tant qu'autorité administrative décentralisée. Lorsque le territoire de la commune n'est pas couvert par un PLU, il délivre les permis de construire au nom de l'Etat et

agit comme autorité administrative déconcentrée. Dans le domaine de l'enseignement, le maire agit au nom de l'Etat quant il inscrit ses enfants dans une école primaire.

Quand le maire agit au nom de l'Etat, il est placé sous l'autorité du préfet ; au nom de la commune, il intervient sous le contrôle administratif du préfet. En sa qualité d'officier d'état civil, le maire agit aussi sous le contrôle du Procureur de la République. Le maire illustre un cas de dualisme fonctionnel.

1-3-1-3 Les services déconcentrés : directions régionales et directions départementales

Les autorités déconcentrées dirigent des services, c'est-à-dire des personnels en poste dans différentes circonscriptions administratives que sont la région, le département, l'arrondissement. Ces services sont organisées en directions, elles mêmes dotées d'un chef, le directeur. Ce qu'on appelait autrefois les « services extérieurs » sont installés au chef-lieu de région ou de département et correspondent au grand ministère.

Par exemple, la DRASS (direction régionale des affaires sanitaires et sociales), la DRAC (direction régionale des affaires culturelles) et la DREAL (direction régionale de l'équipement, de l'aménagement et du logement, créée le 27 février 2009) sont des directions régionales. Parmi les directions départementales, on peut citer la DDE ou la DDASS. Pour garantir plus d'efficacité elles sont en train d'être regroupées en une seule direction départementale.

A l'échelon départemental et régional, les services déconcentrés sont représentés par le préfet. Dans l'exercice de ses fonctions, le préfet doit être assisté par les chefs de service, les directeurs départementaux et régionaux. La circonscription administrative détermine le ressort des compétences territoriales de l'autorité administrative qui la dirige.

1-3-2 Les relations avec l'administration centrale

1-3-2-1 La répartition des attributions

La tendance historique est à la déconcentration. La déconcentration a accompagnée la politique de décentralisation pour faire un contrepoids et exercer un équilibre entre l'Etat et les collectivités territoriales rendues plus autonomes. Le décret du 1^{er} juillet 1992 fait de la déconcentration la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat. Il pose les principes qui commandent la répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés d'une part et entre les divers services déconcentrés d'autre part.

Les attributions des services centraux se limitent aux seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution en vertu de la loi ne peut être délégués à un échelon territorial. Les administrations centrales participent à l'élaboration des projets de loi et de décrets, préparent et mettent en œuvre les décisions du gouvernement et de chacun des ministres. Les administrations centrales déterminent les objectifs de l'action des services déconcentrés, l'appréciation de leurs besoins et la répartition des moyens financiers pour leur fonctionnement. S'agissant de la répartition des moyens et des attributions entre les différents échelons territoriaux, le décret fait du département l'échelon territorial de principe pour mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires.

1-3-2-2 Le lien hiérarchique entre le niveau central et les niveaux déconcentrés

Avec la division du territoire en circonscriptions administratives et la répartition des attributions entre les différents échelons, le pouvoir hiérarchique constitue un instrument au service de la déconcentration. La subordination est forte. Elle comporte un pouvoir d'instruction : l'autorité supérieure adresse des instructions à l'autorité subordonnée qui est tenue de s'y conformer. La subordination hiérarchique comporte également un pouvoir de réformation et d'annulation des actes. Elle comporte aussi un pouvoir disciplinaire. L'autorité inférieure est tenue à un pouvoir d'obéissance : l'autorité subordonnée n'a aucun pouvoir en tant que tel.

Le contenu du rapport hiérarchique permet de distinguer la décentralisation et la déconcentration. Dans les deux il existe une relation juridique entre deux autorités : l'Etat d'un côté, la collectivité territoriale, entité décentralisée, de l'autre. L'autorité décentralisée, à la différence de l'autorité déconcentrée, ne reçoit pas d'instructions ; elle exerce librement ses attributions. L'autorité supérieure dispose seulement d'un pouvoir de contrôle a posteriori sur les décisions. De même que le lien hiérarchique est étranger entre l'Etat et les collectivités territoriales, il est également étranger aux relations entre collectivités territoriales.

L'application du pouvoir hiérarchique dans la direction de la fonction publique est générale, celui-ci contribue à structurer le fonctionnement interne de l'Etat unitaire.

2 L'organisation administrative sur le territoire

2-1 L'administration territoriale décentralisée

2-1-1 Généralités

La décentralisation territoriale est relative à l'existence au sein de la République de collectivités territoriales. La notion de collectivité territoriale peut s'appréhender de plusieurs manières :

- d'un point de vue sociologique : c'est une population définie par rapport à un territoire déterminé.
- d'un point de vue du droit : c'est une personne morale de droit public. Elle est titulaire de droits et d'obligations. Chaque collectivité territoriale est juridiquement distincte de l'Etat. Sa nature de personne morale signifie que les règles relatives aussi bien à sa création qu'à son fonctionnement relève du droit public et principalement du droit constitutionnel et administratif. Ainsi, les collectivités territoriales correspondent à l'une des catégories de personnes publiques, l'autre étant celle des établissements publics.

La déconcentration donne naissance à des services ; la décentralisation suppose l'existence de collectivités humaines disposant d'une certaine autonomie. Une collectivité territoriale n'est pas un service : ce dernier ne dispose d'aucune personnalité juridique, alors que la première est identifiée par le territoire qu'elle occupe, dont le périmètre est juridiquement défini. Elle se voit reconnaître des intérêts et des besoins qui lui sont propres et qu'elle est appelée à gérer elle-même en élisant ses représentants, les élus locaux. La loi définit ses affaires et les collectivités territoriales doivent les assumer en respectant la loi, ce qui suppose un contrôle de la part de l'Etat. La décentralisation se caractérise par l'élection des dirigeants des collectivités territoriales ; en cela, elle se distingue clairement de la déconcentration.

En France, la décentralisation s'inscrit dans le cadre politique et juridique. Le 23 mars 2003, le gouvernement Raffarin effectue une réforme. Plusieurs lois organiques en découlent, puis des lois ordinaires (par exemple celle du 3 août 2004) relative aux libertés et responsabilités locales. Une nouvelle réforme est actuellement proposée.

Dans sa rédaction actuelle, la Constitution dispose : « la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité de tous les citoyens devant la loi, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Son organisation est décentralisée. » Ainsi, le principe même de décentralisation est constitutionnel et sa mise en œuvre est législative. Il existe un code des collectivités territoriales dès 1995.

Les différentes collectivités territoriales sont énumérées par la Constitution : il s'agit des communes, des départements, des régions, des collectivités à statut particulier et des collectivités d'outre-mer (COM). Toute autre collectivité territoriale doit être créée par la loi. Les communes, départements et régions constituent les collectivités territoriales ordinaires (de droit commun). Leur organisation est fondée selon un modèle unique : une assemblée délibérante dont les membres sont élus directement par la population et une autorité exécutive choisie parmi les membres de l'assemblée délibérante. La réalité des pouvoirs est en fait entre les mains de l'autorité exécutive. Les communes, départements et régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ce sont les lois dites de décentralisation qui répartissent les compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

2-1-2 La commune

Les communes ont été créées par la loi du 14 décembre 1789. Il y en a plus de 37 000. Plus de 30 000 comptent moins de 2 000 habitants et 80% moins de 1 000 habitants. Moins de 1 000 communes comptent plus de 10 000 habitants. Seules cinq métropoles comptent plus de 300 000 habitants.

Le statut communal est uniforme : quelque soit l'importance de leur population, les communes sont toutes administrées de la même manière (sauf en ce qui concerne l'attribution des conseillers municipaux) sauf Paris, Lyon et Marseille qui disposent d'un statut particulier.

2-1-2-1 Les organes dirigeants de la commune

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, le scrutin est un scrutin de liste, à deux tours et mixte, proportionnel avec une prime majoritaire. Au premier tour, la liste qui recueille la majorité absolue des suffrages exprimés obtient la moitié des sièges à pourvoir. L'autre moitié est partagée à la représentation proportionnelle et à la plus forte moyenne, et ce entre toutes les listes ayant atteint au moins 5% des suffrages exprimés. Si aucune des listes n'a obtenue la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, un second tour est organisé, auquel ne peuvent participer que les listes ayant obtenu au moins 10% des suffrages exprimés. La durée du mandat est de six ans.

Pour les communes de moins de 3 500 habitants, il s'agit d'un scrutin majoritaire de liste. Sous 2 500 habitants, il n'est pas nécessaire d'être candidat pour être élu : on vote alors pour un nom.

Le conseil municipal est l'assemblée délibérante de la commune. Ses décisions sont désignées par le terme « délibération ». Elles sont de nature administrative. Le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre. C'est une obligation légale. Ces séances sont publiques. Le nombre des membres du conseil municipal peut varier de 9 à 69, selon le nombre d'habitants de la commune.

Le maire est désigné par et parmi les membres du conseil municipal nouvellement élu. Il s'agit donc d'une élection au suffrage indirect. Le conseil municipal désigne parmi ses membres ses adjoints sur proposition du maire. Ils sont élus pour une durée de six ans. En droit, le terme de « municipalité » désigne le maire et ses adjoints. Le maire est seul chargé de l'administration mais il peut, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, déléguer par arrêté une ou plusieurs de ses fonctions à l'un de ses adjoints. Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat, le maire est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal. Le maire convoque le conseil municipal sur un ordre du jour, il en préside les séances, et il a le pouvoir de police de l'assemblée. Le maire exerce la police administrative, ce n'est pas pour autant un exécutant.

2-1-2-2 Les attributions de la commune

Le conseil municipal et le maire administrent ensemble les affaires communales. Le conseil municipal règle les affaires de la commune. Le législateur lui confère des compétences très générales : le conseil municipal est compétent pour délibérer (décider) sur toute affaire qui présente un intérêt communal. Les principales attributions de compétences des communes sont :

- les finances communales et le budget communal
- la gestion du patrimoine communal
- la loi attribue des compétences précises au conseil municipal, comme par exemple en urbanisme : c'est le conseil municipal qui élabore le

PLU.

2-1-2-3 L'intercommunalité

La réalité de l'action communale est dans une très large mesure le fait d'institutions intercommunales nommées les EPCI. La loi en a créé plusieurs catégories :

- les communautés urbaines
- les communautés d'agglomération
- les communautés de communes.

2-1-3 Le département

2-1-3-1 Historique : le département, collectivité territoriale née en plusieurs étapes

La Révolution Française a procédé à la division du territoire national en départements. Il s'agissait de supprimer les provinces de l'ancienne France, et les privilèges, notamment territoriaux. Dès le début de la Révolution, la loi du 22 décembre 1789 dispose : « Il sera fait une division du royaume en départements, tant pour la représentation politique que pour l'administration ». L'opération est entérinée par le décret du 26 février 1790 qui divise le territoire en 83 départements.

L'espace du département étant créé, il est doté de trois institutions : le préfet, le conseil de préfecture et le conseil général. C'est la loi du 17 février 1800 qui installe un préfet dans chaque département. Le préfet devient un instrument de déconcentration de l'Etat. Le conseil de préfecture désigne actuellement le tribunal administratif. Enfin, le conseil général est actuellement l'assemblée délibérante du département, collectivité territoriale dès 1870 dont les membres sont élus lors des élections cantonales. Deux décrets en 1811 transfèrent aux départements la propriété des bâtiments et des routes. Il y a une reconnaissance implicite de la personnalité juridique. Ces deux décrets vont fonder l'existence d'intérêts locaux propres aux départements.

Il faut attendre la loi du 10 mai 1838 pour voir naître la personnalité juridique des départements. En 1982, la loi de décentralisation supprime la tutelle du préfet sur le conseil général, il est remplacé par le Président du conseil général.

2-1-3-2 Les organes dirigeants du département

Chaque département est divisé en circonscriptions électorales, les cantons. Les électeurs de chaque canton élisent un conseiller général et l'ensemble des conseillers généraux forme le conseil général, assemblée délibérante.

Le Président du conseil général est l'organe exécutif du département. Il est élu à la majorité absolue des membres du conseil général pour une durée de trois ans. Le conseil général élit également la commission permanente composée du Président et de 4 à 10 vice-présidents (en fonction de la population du département). Le président et ceux des membres de la commission permanente auxquels il a consenti des délégations forment le Bureau.

2-1-3-3 Les attributions du département

Les départements règlent par leurs délibérations les affaires de leurs compétences. La notion d'intérêt communal comme celle d'intérêt départemental permettent au juge administratif d'intervenir en cas de manquement.

Concrètement, les compétences exercées par le département concernent principalement l'action sociale et la santé, l'action culturelle et l'enseignement.

2-1-4 La région

La création des régions a débuté tardivement : le 16 mars 1986 ont lieu les premières élections régionales.

2-1-4-1 Les organes dirigeants de la région

Entre 1986 et 1998, les conseillers régionaux étaient élus à la représentation proportionnelle. Ce mode de scrutin a été modifié par la loi du 11 avril 2003 qui crée un mode de scrutin mixte comprenant une base proportionnelle assortie d'une prime majoritaire. L'ensemble des conseillers régionaux forme le conseil régional. La durée du mandat est de 6 ans.

Concernant l'exécutif régional, il s'agit du Président du conseil régional, de la commission permanente et du Bureau. Il est désigné et composé dans les mêmes conditions de forme que le département. Le conseil régional élit son Président lors de la réunion de droits qui suit chaque renouvellement, ainsi que les autres membres de la commission permanente. Le Bureau est formé du Président, des vice-présidents et le cas échéant des autres membres de la commission permanente ayant reçu délégation du Président.

2-1-4-2 Les attributions de la région

Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Il a pour compétence de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, et l'aménagement de son territoire.

2-2 Le principe de libre administration

La constitution de 1958 reconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales. Selon l'article 72-3, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions prévues par la loi.

2-2-1 Les caractères de la libre administration

2-2-1-1 La création d'un statut administratif des collectivités territoriales

La Constitution de 1958 recense les collectivités territoriales suivantes : les communes, les départements, les régions, les collectivités territoriales d'outre mer (COM) et les collectivités territoriales à statut particulier. Ces cinq catégories de collectivités territoriales sont bien protégées du fait de leur constitutionnalisation. Toute autre collectivité territoriale doit être créée par la loi. Le législateur peut créer une nouvelle catégorie de collectivité territoriale sur le fondement de l'article 72.

Le législateur détermine les principes fondamentaux de la libre administration. Cela aboutit à protéger la libre administration des éventuelles atteintes émanant du pouvoir exécutif et par la même une garantie réelle pour l'autonomie locale.

2-2-1-2 L'élection des conseils

L'existence d'un conseil élu doté d'attributions effectives représente le minimum requis d'un point de vue organique pour que la libre administration soit garantie. La Constitution n'exige pas que l'élection soit assurée au suffrage universel direct mais elle interdit l'institution d'organes délibérants composés en partie de membres élus et en partie de membres nommés.

La qualification de « suffrages politiques » donnée par le Conseil Constitutionnel aux élections municipales est justifiée par le fait que l'électeur y participe en tant que citoyen membre du corps politique.

2-2-2 Les limites du principe de libre administration

2-2-2-1 Le respect des prérogatives de l'Etat et des autres collectivités territoriales

L'individualité et la souveraineté exigent que la mise en œuvre de la libre administration s'exerce dans le respect des prérogatives de l'Etat. Les autorités locales ne peuvent pas recevoir de compétences dans un domaine que la Constitution attribue au législateur. Elles disposent uniquement d'un pouvoir réglementaire. Le principe de libre administration reconnu aux collectivités ne doit pas mettre en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Le respect des prérogatives de l'Etat va se traduire par l'existence d'un contrôle administratif : une collectivité territoriale administre, mais ne gouverne pas. Les normes locales doivent être conformes ou compatibles avec d'autres dispositions normatives.

2-2-2-2 La conciliation d'autres principes fondamentaux

L'administration doit être conciliée avec d'autres principes à valeur constitutionnelle. Le Conseil Constitutionnel fait prévaloir le principe d'égalité des citoyens devant la loi et celui de liberté de l'enseignement sur la libre administration. 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.

3 Le contrôle de légalité

3-1 Les limites de la décentralisation

La république française a connu une décentralisation administrative de type classique (pas de délégation de pouvoirs), les fondements de la décentralisation étaient fixés par la loi. Le principe de libre administration apparaît dans la Constitution, dont l'article 1^{er} dispose que l'organisation de la république est décentralisée. C'est en 2003 que l'on a élevé la décentralisation au rang de la Constitution.

Cependant, l'article 72-3 dispose que « les collectivités territoriales s'administrent par des conseils élus dans des conditions prévues par la loi ». Il s'agit certes d'une liberté, mais d'une liberté contrôlée. On retrouve dans cet article l'ensemble des éléments déjà évoqués.

La décentralisation est freinée par le principe d'indivisibilité ; celui-ci se décline sous trois formes :

- l'indivisibilité de la souveraineté : elle se traduit dans l'existence de l'unicité du pouvoir législatif. Le Conseil Constitutionnel a déduit que le contrôle exercé par le représentant de l'Etat dans le département est un caractère d'indivisibilité.
- l'indivisibilité du territoire : elle implique une certaine uniformité du droit.
- l'indivisibilité de la population : elle implique le refus des minorités et le principe d'égalité des citoyens.

Il existe une décentralisation qui rencontre des obstacles liés aux particularités du modèle politique. Elle évolue et s'oriente vers l'acceptation du « jardin à la française ».

3-2 La procédure du contrôle de légalité

Le principe des actes des collectivités locales est noté par la Constitution. Le contrôle doit permettre leur légalité au regard des normes juridiques tout en respectant le principe de libre administration. Il n'y a pas de contradiction entre ces principes car les contrôles constituent des éléments indispensables aux responsabilités confiées aux collectivités territoriales.

La loi du 2 mars 1982 relative aux libertés des communes, départements, régions, modifie les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales en substituant à la tutelle un contrôle a posteriori de leurs actes. La libre administration des collectivités territoriales n'a pas mis fin à tous les contrôles : on distingue traditionnellement deux types de contrôles :

- le contrôle de légalité des actes
- le contrôle budgétaire, complété par un contrôle de gestion.

On ne traitera que du contrôle de légalité.

Il y a trois raisons à ce contrôle de légalité :

- par tradition jacobine (c'est-à-dire de centralisation)
- l'article 72 de la Constitution exige un contrôle
- la France est un Etat unitaire.

3-2-1 L'assouplissement des actes des collectivités locales

3-2-1-1 Les principes qui subsistent à la loi du 2 mars 1982

Le pouvoir de substitution permet au représentant de l'Etat d'agir en lieu et place de l'autorité locale défaillante. Ce pouvoir a été maintenu pour certaines catégories d'actes :

- en police administrative
- pour le maire, en ce qui concerne la non justification par le maire d'accorder des permissions d'occupation de la voie publique.

Le préfet doit mettre en demeure la commune et peut se substituer à cette autorité pour prendre les décisions.

La tutelle, a priori, ne disparaît pas totalement. La réforme laisse substituer le mécanisme de l'approbation préalable dans un certain nombre de cas (par exemple la participation financière de l'Etat, la création d'un syndicat mixte, l'expédition des affaires courantes par le président du conseil général ou régional en cas de dissolution de l'assemblée locale...).

Des trois formes de tutelle : approbation, annulation, substitution ; les deux premières sont supprimées.

3-2-1-2 Les principes du nouveau contrôle

Il y a deux principes qui résultent de la réforme :

* A l'approbation préalable correspond le principe d'exécution de plein droit des actes locaux. Désormais, ces actes sont exécutoires de plein droit dès leur publication, notification, et transmission au préfet. Il s'agit d'une simplification du droit.

* Les autorités locales ont obligation de transmettre au préfet certains actes :

- les délibérations des conseils et les décisions prises par délégation de ceux-ci
- les actes à caractère réglementaire, ou individuel, pris en matière de police par le maire ou le président du conseil général.
- tous les actes réglementaires, de manière générale.
- certaines décisions individuelles relatives au recrutement.

Les actes échappant à l'obligation de transmission sont les actes les moins importants, comme la gestion courante des services. Pour la transmission, il n'y a pas de délais, sauf en ce qui concerne les marchés publics.

L'abrogation du privilège d'annulation par le gouvernement correspond au principe de légalité exercé a posteriori par le juge administratif. Ce contrôle a posteriori supprime le contrôle d'opportunité et confère au représentant de l'Etat le pouvoir plus limité de déclencher le contrôle de légalité. Désormais, seul le juge administratif décide des redressements souhaitables et d'annuler les actes illégaux ou pas. Le préfet a un délai de deux mois pour déférer l'acte au juge. Ainsi, il y a un renversement de la charge de la preuve (c'est à présent le représentant de l'Etat qui saisit le juge) et un renforcement de l'autonomie de l'Etat.

3-2-2 Une volonté de renforcement d'un contrôle parfois insuffisant

Deux problèmes apparaissent :

- Concernant la mise en œuvre du contrôle, le nombre de déférés reste insuffisant : il y a entre 2 000 et 3 000 déférés, et ce pour 37 000 communes.

- Le juge n'a pas de pouvoir sur l'acte des collectivités locales. Se pose alors la question de l'efficacité du contrôle.

Un renforcement du contrôle de légalité est donc souhaité.

Le juge dispose de moyens de contrainte, du procédé d'astreinte, et d'injonctions. A COMPLETER

Concernant le préfet, celui-ci peut utiliser la procédure du référé précontractuel : c'est une procédure accélérée, elle prend de 24 à 48 h, dans le cadre d'un marché. Elle permet d'obtenir d'un juge l'arrêt d'une procédure de passation de marché ou de délégation d'un service public.

Il y a une volonté de renforcer des pôles de compétences destinés à mettre en œuvre une stratégie élaborée avec les partenaires de l'Etat. Le contrôle de légalité est transformé par le juge comme un moyen d'intervention en amont du litige. Le nouveau contrôle joue en faveur de l'autonomie locale en libérant les actes locaux de toute intervention administrative préalable.

3-2 La justice administrative

3-2-1 Les acteurs de la justice administrative

3-2-1-1 Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est un juge de premier et dernier ressort. Dès l'origine, le Conseil d'Etat a une double mission :

- il participe à la rédaction des textes importants.
- il connaît les litiges de l'administration.

Le Conseil d'Etat est seul juge pour les affaires importantes : les recours contre les décrets et actes réglementaires des ministres et les décisions des organismes collégiaux ayant un champ d'application national. Il est aussi compétent pour les litiges des fonctionnaires nommés par le Président de la République.

Le Conseil d'Etat est aussi juge d'appel. Depuis la création des cours administratives d'appel, il ne lui reste que l'appel des élections municipales et cantonales, des reconduites à la frontière des étrangers en situation irrégulière et les recours en appréciation de légalité.

Il est également juge de cassation. Il est la juridiction suprême de l'ordre administratif. Il connaît de la cassation des arrêts des cours administratives d'appel frappées de pourvoi, des arrêts des juridictions administratives particulières (cour des comptes, commission des réfugiés, ...). Il peut renvoyer l'affaire devant une cour administrative d'appel.

3-2-1-2 Les tribunaux administratifs

En 1953 sont créés les tribunaux administratifs, héritiers des anciens conseils de préfecture, qui deviennent juges administratifs de droit commun en premier ressort. A l'heure actuelle, il existe 36 tribunaux administratifs (environ 1 par région, sauf Ile de France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur). Le conflit est porté devant le tribunal administratif d'appel dans le ressort duquel se trouve le siège de l'autorité attaquée. Le contentieux soumis au tribunal administratif a beaucoup augmenté ces dernières années : on en est à plus de 90 000 affaires par an.

3-2-1-3 Les cours administratives d'appel

Les cours administratives d'appel sont nées par la loi 31 décembre 1987. Elles sont les juges d'appel de droit commun. Elles sont présidées par un Conseiller d'Etat.

3-2-2 Les situations d'intervention des juges administratifs

Les cas sont très nombreux mais un administré peut s'adresser au juge administratif pour régler un problème avec une personne publique. On peut vouloir par exemple :

- l'obtention de l'annulation d'une décision de refus.
- l'engagement de la responsabilité de la personne publique en raison d'un dommage subi par l'administré.
- le règlement d'un contentieux fiscal (souvent la contestation des principaux impôts)
- le recours en excès de pouvoir : l'administré exerce un recours pour excès de pouvoir lorsqu'il entend demander au juge de confronter une décision de l'administration avec les règles auxquelles elle est assujettie, et de consentir la non conformité de la décision à ces règles et d'annuler la décision reconnue illégale.

Un deuxième type de recours est possible : c'est le recours en plein contentieux. Il consiste à demander au juge non pas l'annulation d'une décision, mais de prononcer des condamnations pécuniaires.

Un troisième recours existe : c'est le recours en interprétation : on demande au juge d'interpréter un acte administratif obscur. En cas de recours en appréciation de légalité, le juge administratif doit dire si l'acte administratif est légal ou non.

La quatrième catégorie de recours englobe les recours en répression. Ceux-ci sont très rares. Par leur biais, on essaie de faire condamner pénalement les personnes pour une décision.

TROISIEME PARTIE

LES RELATIONS INTERETATIQUES EN EUROPE : DE LA COOPERATION A L'INTEGRATION

A côté des organisations internationales universelles on trouve de nombreuses organisations qui soutiennent différents buts. Ce sont essentiellement des organisations de solidarité géographique ou de coopération. On peut citer l'ALENA (association de libre-échange nord-américaine, créée en 1994) qui regroupe les Etats-Unis, le Mexique, le Canada, MERCOSUR en Amérique du Sud, l'APEC (coopération économique de l'Asie et du Pacifique), l'Organisation de la Conférence Islamique, créée en 1969, qui est la seule organisation de ce type à visée religieuse, elle comporte 57 états membres.

La fraternité européenne est une notion ancienne. Déjà Victor Hugo écrivait : « vous constituerez la nation européenne » en 1849. La première organisation régionale en Europe est la commission centrale du Rhin, créée en 1815. Napoléon ou Hitler ont essayé, par la force, d'aboutir à une unité européenne. Des projets de coopération dans le domaine de la philosophie ou de la religion existent depuis Sully, renforcés pendant les Lumières.

Les avancées sont beaucoup plus importantes après la seconde guerre mondiale : c'est un véritable coup de fouet, du point de vue intégrationniste. La construction européenne est lancée : c'est à la fois un projet politique et un produit de nécessités de l'après-guerre (reconstruction et début de la guerre froide).

1 Les étapes de la construction communautaire

La seconde guerre mondiale est un élément déclencheur fort : les pays européens prennent conscience de la nécessité de s'unir, pour mettre en avant leurs traditions, leurs valeurs culturelles, juridiques et morales (démocratie, état de droit, respect des droits de l'homme...). Il y a une volonté de conciliation des peuples pour prévenir les conflits d'envergure sur le continent européen.

Une première réflexion s'effectue au congrès de la Haye en 1948 où des personnalités importantes se réunissent : Churchill, Adenauer, Mitterrand. Il aboutit à la naissance du Conseil de l'Europe. Le préambule du texte dispose que : « les Etats parties affirment l'attachement aux valeurs spirituelles et morales, qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, politique, et de prééminence du droit sur lesquelles se fondent toute démocratie véritable ». Les pays qui n'adhèrent pas à ces valeurs sont écartés d'emblée. Ainsi l'Espagne, le Portugal et la Grèce, qui sont des dictatures militaires, sont écartés d'emblée.

A partir de 1948, les choses vont évoluer, avec le Coup de Prague en 1948, et le blocus de Berlin en 1949 : le monde entre dans la guerre froide. Il en résulte une opposition entre les Etats européens occidentaux, avec la protection des Etats-Unis (doctrine Truman) et l'URSS qui étend son emprise sur les démocraties populaires : deux blocs se créent, dominés par un système de référence, soit le capitalisme, soit le communisme. Il en résulte des institutions radicalement opposées, dont le but est d'assurer la sécurité :

- l'OTAN est signé en 1949 par le traité de Washington.
- le Pacte de Varsovie, signé en 1955, est dissous en 1991 lors de l'effondrement du bloc communiste.

Parallèlement à cette solidarité, les Etats d'Europe de l'ouest veulent aller plus loin et mettre sur pied une identité spécifiquement européenne qui favoriserait leur développement économique. De plus, ils souhaitent mettre en place une union politique renforcée. La réconciliation franco-allemande devient un impératif.

Le 9 mai 1950, Robert Schuman, le ministre des affaires étrangères, propose la création de la CECA (communauté économique du charbon et de l'acier). Elle rend impossible tout conflit franco-allemand. Il est refusé par le Royaume-Uni (par Attlee). Le traité créant la CECA est signé à Paris le 18 avril 1951, entre six Etats, l'Allemagne fédérale, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas. Une union économique est mise en place entre ces Etats pour le charbon et l'acier. Sa paternité est attribuée à Jean Monnet. Dans l'esprit de ses concepteurs, la CECA ne devait constituer qu'une étape, et le but était une union politique. C'est pourquoi la CECA n'a une durée de vie que de cinquante ans, elle est arrivée à expiration en 2002. On l'a transférée à la CEE et à un programme de recherche.

Un projet de communauté européenne de défense est proposé à Paris en mai 1952. Il n'a pas marché : la France bloque en 1954, l'Assemblée Nationale refuse la création de cette armée européenne.

La construction européenne va être relancée en 1955 par les conférences européennes de Messine et de Venise. La méthode fonctionnaliste est retenue, ce qui signifie que l'intégration ne porte que sur le domaine économique. Ces conférences aboutissent à deux traités, signés le 25 mars 1957 à Rome :

- le premier crée la Communauté Economique Européenne (CEE). Son but est de mettre en place une union douanière et un marché commun.
- le second crée Euratom, sur l'énergie nucléaire, pour mettre en place une indépendance énergétique.

A l'origine, les six Etats liés par la CECA créent la CEE. Actuellement, il y a 27 Etats membres, et des procédures d'adhésion sont en cours. L'Union Européenne, descendante de la CEE créée lors du traité de Maastricht en 1992, exerce un pouvoir d'attraction considérable, notamment sur les Balkans. Depuis les années 2000, elle s'est ouverte à l'Est. A présent, il y a environ 495 millions d'habitants dans l'Union Européenne.

Pour passer des six Etats fondateurs aux vingt-sept Etats membres, l'Europe, a connu plusieurs vagues d'élargissement :

- le 1^{er} janvier 1973, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark intègrent la CEE. La Norvège a refusé par référendum.
- le 1^{er} janvier 1981, c'est au tour de la Grèce d'entrer dans la CEE.
- le 1^{er} janvier 1986, l'Espagne et le Portugal rejoignent la CEE. Ils étaient candidats depuis la fin du régime de Franco, mais de grandes disparités économiques ralentissent le processus d'adhésion.

- en 1995, l'Autriche, la Suède et la Finlande adhèrent à l'Union Européenne. La Norvège refuse une fois de plus par référendum. Jusqu'en 2004, on parle de l'Europe des quinze.

L'effondrement des régimes communistes en 1991 change la donne. On veut surmonter les divisions du continent européen, mais il y a de fortes disparités économiques avec les PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale). Le processus d'intégration est long, notamment en ce qui concerne Chypre, divisée en deux depuis 1974. Seule la partie sud appartient à l'Union Européenne depuis 2004.

De plus, l'intégration des PECO pose des problèmes d'ordre institutionnel. En décembre 2002, à Copenhague, le Conseil Européen a adopté les « critères de convergence ». Ce sont des critères que les Etats doivent remplir pour adhérer à l'Union Européenne, à destination des PECO. Il faut donc :

- être une démocratie pluraliste, un état de droit (critère politique).
- avoir une économie de marché, un niveau de développement avancé (critère économique).
- être un Etat européen (critère européen).

Le 1^{er} mai 2004, les PECO accompagnés de Malte et Chypre ont fait leur entrée dans l'Union Européenne : les nouveaux adhérents sont Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Slovénie. Ils ont participé au Parlement Européen immédiatement après leur adhésion.

Le Roumanie et la Bulgarie adhèrent à l'Union Européenne le 1^{er} janvier 2007.

Il y actuellement trois Etats candidats : la Turquie (depuis 1963), la Croatie (depuis 2004, retardée car elle devait livrer des criminels de guerre au tribunal pénal international d'ex-Yougoslavie), la Macédoine (depuis 2005).

En Europe, le sentiment prévaut qu'il faut stopper le processus d'élargissement (opinion soutenue par Valéry Giscard d'Estaing).

L'Union Européenne représente 30% du PIB mondial : c'est une union douanière et même parfois financière après l'adoption de la monnaie unique, l'Euro, par douze pays de l'Union Européenne.

2 Le paysage institutionnel de l'Union Européenne

Le paysage institutionnel de l'Union Européenne est le fruit d'une longue évolution historique. Il a été fortement modifié et simplifié par le dernier traité, le traité de Lisbonne, en 2009.

2-1 Les institutions et organes de l'Union Européenne

L'Article III du traité sur l'Union Européenne dit que l'Union Européenne dispose d'un cadre institutionnel unique. Il va assurer la continuité des actions menées par l'Union Européenne. Ces institutions exercent leur pouvoir dans des conditions et aux fins prévues par les traités institutifs. Tous les organes de l'Union Européenne n'ont pas le rang d'institution, par exemple, la Banque Centrale Européenne n'en n'est pas une.

Le nombre d'institutions est limité, il y a :

- Le Conseil Européen.
- Le Conseil de l'Union Européenne.
- La Commission Européenne.
- Le Parlement Européen.
- La Cour de Justice.
- La Cour des Comptes Européenne.

2-1-1 La Commission européenne

La Commission Européenne siège à Bruxelles. Elle représente l'intérêt communautaire. On dit que c'est la gardienne des traités, car elle veille à la bonne application des traités communautaires. Elle subit de fortes critiques : c'est l'image de la technocratie européenne, les conseillers sont éloignés du peuple.

Elle est composée de 27 membres, un par Etat membre. Avant l'élargissement de 2004, les cinq plus grands Etats (France, Royaume-Uni, Italie, Allemagne, Espagne) avaient deux commissaires. Ils sont nommés pour cinq ans, mais ils sont indépendants. Une fois nommés, ils doivent assurer l'intérêt communautaire et non pas de l'Etat dont ils sont membres.

Parmi les commissaires, l'un d'entre eux est élu : c'est le Président de la Commission. Actuellement, il s'agit du portugais José Manuel Durão Barroso. Jacques Delors a occupé cette fonction entre 1985 et 1995. Le Président définit les orientations politiques et décide de l'organisation interne de la Commission. Mais ce n'est pas un chef car la Commission décide de manière collégiale, à la majorité simple. C'est elle qui est à l'initiative des actes européens.

2-1-2 Le Conseil de l'Union Européenne

Le Conseil de l'Union Européenne représente le gouvernement des Etats membres. Il est composé des ministres compétents des Etats membres, c'est-à-dire en fonction de l'ordre du jour. Il y a différentes formations (environnement, transport, éducation...). Il détient l'essentiel du pouvoir décisionnel car c'est lui qui adopte la plupart des actes de l'Union Européenne, les règlements et les directives. Il assure la coordination des politiques économiques des Etats membres, et les décisions sont prises soit à la majorité simple (rare), soit à la majorité qualifiée, soit à l'unanimité. Pour l'adhésion d'un nouveau membre, c'est à l'unanimité. Depuis le traité de Lisbonne, on l'appelle le Conseil des Ministres.

La présidence du Conseil de l'Union Européenne est tournante entre les Etats. Elle dure six mois. Le Conseil de l'Union Européenne a été dirigé par la France en 2008. Actuellement, c'est au tour de la Belgique. Après, ce sera la Hongrie, puis la Pologne qui prendront la tête de ce conseil.

2-1-3 Le Conseil Européen

Le Conseil Européen n'a pas été prévu par les textes, il est né de la pratique. Les chefs de l'Etat et du gouvernement des pays membres avaient pris l'habitude de se réunir ; en 1974, ils ont décidé de l'institutionnaliser, notamment grâce à Valéry Giscard d'Estaing.

Le Conseil Européen doit se réunir au moins deux fois par an (quatre fois en pratique). C'était un organe, et à présent, depuis le traité de Lisbonne, c'est une institution. Il a déménagé à Bruxelles. Il réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, ainsi que le Président de la Commission et les ministres des affaires étrangères des Etats membres. L'Etat qui le préside est celui qui préside le Conseil de l'Union Européenne (ce qui pose problème en ce moment car la Belgique n'a pas de gouvernement).

Les réunions du Conseil Européen sont médiatisées. Elles permettent de fixer les grandes lignes de la construction communautaire et tranche les problèmes en suspens. Depuis le 1^{er} janvier 2010, un Président du Conseil Européen est élu, à la majorité qualifiée pour deux ans et demi, renouvelable une fois : c'est actuellement le belge Herman Van Rompuy.

2-1-4 Le Parlement Européen

Jusqu'en 1986, le Parlement Européen se nommait l'Assemblée Parlementaire. Il a connu de profondes évolutions. Les membres sont élus tous les cinq ans au suffrage universel direct depuis 1979. Le Parlement Européen représente les peuples réunis dans la communauté. C'est lui qui incarne la dimension démocratique de l'Union Européenne. Dans tous les Etats, on utilise la représentation proportionnelle. C'est un scrutin proportionnel de liste à un tour. En France, il y a 8 circonscriptions électorales.

La France envoie 72 députés européens, l'Allemagne 99, l'Espagne 50, Malte 5 : ces nombres sont déterminés en fonction de la population des pays. En tout, il y a 736 députés, qui siègent par groupes politiques. En France, Michel Barnier, Rachida Dati, Jean-Marie et Marine Le Pen, Philippe de Villiers, Eva Joly, Bruno Gollnisch par exemple sont députés européens. Les députés siègent par groupes politiques, et non par pays. Le Président actuel du Parlement Européen est Jerzy Buzek.

Le Parlement Européen siège à Strasbourg, mais son secrétariat général est à Luxembourg, et les commissions (groupes de députés planchant sur des thèmes précis) se trouvent à Bruxelles. Il se réunit une semaine par mois. Il n'est pas assimilable à un Parlement national, mais c'est un co-législateur. Il vote les actes de la Commission Européenne.

2-1-5 La Cour de Justice de l'Union Européenne

La Cour de Justice de l'Union Européenne est l'institution juridictionnelle de l'Union Européenne, car la construction communautaire est fondée sur le droit. Il y a un juge par Etat membre. S'il y a un litige par rapport à un acte européen, la cour peut être saisie et tranche. Elle assure que les actes sont bien adaptés, et que les Etats membres s'y conforment. Elle peut être ouverte aux états membres, à la Commission ou aux personnes physiques.

2-2 Evolution du paysage institutionnel de l'Union européenne depuis 1957

En 1986, l'acte unique européen est signé sous l'impulsion de Jacques Delors. Son but est d'achever le marché commun.

Le 7 février 1992, le traité de Maastricht est signé. Il est rendu nécessaire par l'effondrement du bloc soviétique et les demandes des PECO d'adhérer. La ratification du traité de Maastricht a été très difficile ; en France, le référendum est passé à 50,8% des voix. Rentré en vigueur en novembre 1993, il crée l'Union Européenne. Il apporte la double nationalité en créant une « nationalité européenne ». La CEE ne disparaît pas, elle

est intégrée à l'Union Européenne. L'Union Européenne repose sur trois piliers : les communautés européennes, la PESC (Politique Etrangère de Sécurité Commune), la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Maastricht créé une monnaie unique, l'Euro, à partir de 1999. Elle est devenue courante en 2002.

En 1997, le traité d'Amsterdam met en avant la politique sociale, la démocratie de l'Union Européenne, et les droits de l'homme. C'est notamment à cette occasion que l'on a mis en place les politiques d'immigration. C'est un échec relatif.

En 2001, le traité de Nice mène à une réformation des institutions avant l'entrée des PECO dans l'Union Européenne. Il n'entre en vigueur qu'en 2003 car l'Irlande l'a refusée dans un premier temps. A cette occasion, une charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne est signée. Celle-ci est placée en préambule du traité de Lisbonne.

Après le traité de Nice, une convention a été réunie afin d'élaborer un traité établissant une Constitution pour l'Europe. Elle est réunie sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, et signée à Rome le 29 octobre 2004. Il s'agissait pour chaque Etat de le ratifier. La France a refusé en 2005, les Pays-Bas de même. Cette situation mène à un status quo. Nicolas Sarkozy souhaitant relancer le mouvement, on a établi un traité simplifié, le traité de Lisbonne, ratifié par la France par la voie parlementaire. Le seul Etat qui organise un référendum est l'Irlande, qui refuse le traité. Le processus de ratification est bloqué. L'Irlande a revoté, et a dit oui. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Il a pour innovation majeure qu'il introduit un ministre des affaires étrangères de l'Union Européenne (nommé Haut Représentant de l'Union Européenne pour les affaires étrangères et de la sécurité). C'est actuellement la britannique Catherine Ashton.

3 La Convention Européenne des Droits de l'Homme et le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est créé en 1949. C'est un organe et non une institution. Il siège à Strasbourg. Il a vocation à intégrer tous les Etats européens, dès lors qu'ils respectent la démocratie et les libertés fondamentales. Il peut être exclu s'il ne les respecte pas. Il est surnommé la « Grande Europe ». La Turquie l'a intégrée en 1950, suspendue cependant entre 1980 et 1983 à la suite du coup d'Etat militaire. Les PECO l'intègrent dans les années 1970. La Géorgie, la Russie, ou le Monténégro en font partie. Il y a 47 membres (en comptant Monaco).

Le but du Conseil de l'Europe est de promouvoir des idéaux démocratiques et de favoriser les progrès économiques et sociaux constituer une identité européenne. La plus grande réalisation du Conseil de l'Europe est la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Elle est entrée en vigueur en 1953. Elle énumère les droits fondamentaux de l'être humain : le droit à un procès équitable, le droit à la vie... Pour intégrer l'Union Européenne, il faut avoir ratifié cette convention. Si l'un de ces droits est violé, on peut saisir la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui siège à Strasbourg. Cependant, pour la saisir, il faut avoir épuisé toutes les voies de recours interne. La Cour peut condamner un Etat partie : la France a fait l'objet de nombreuses condamnations comme par exemple :

- en 2005 pour esclavage (Ville de Paris)
- en 2008 pour discrimination (adoption interdite à un homosexuel)
- en 2010 pour le mécanisme de la garde à vue qui ne respecte pas le droit à un procès équitable.

Conclusion sur l'Union Européenne

L'Union Européenne a subi de nombreux changements depuis sa création ; aujourd'hui, elle se trouve face à de nombreux défis. Ce n'est plus le même esprit que celui des fondateurs : avant, le but principal de la CECA et la CEE était de garantir la paix. A présent, il s'agit d'assurer une stabilité économique et la prospérité. La crise grecque marque le début d'une coopération économique renforcée entre les membres. Actuellement, il s'agit aussi de faire face aux eurosceptiques (64% d'abstention aux dernières élections présidentielles).