

Table des matières

Première partie LE RÉGIME POLITIQUE FRANÇAIS

L'ÉTABLISSEMENT DE LA RÉPUBLIQUE	7
LA PARENTHÈSE DU RÉGIME DE VICHY	9
L'IDÉE DE RÉPUBLIQUE	10
LA FORME DU RÉGIME RÉPUBLICAIN	12
CHAPITRE I – Le régime républicain traditionnel	13
SECTION I	
L'EFFACEMENT DE L'EXÉCUTIF	13
§ 1 – L'ÉTABLISSEMENT D'UN EXÉCUTIF FAIBLE	
SOUS LA III^e RÉPUBLIQUE	14
A – Le régime parlementaire dualiste des lois constitutionnelles de 1875	14
B – L'établissement d'un régime parlementaire moniste	16
C – La pérennité du régime parlementaire moniste	17

§ 2 – LE MAINTIEN D’UN EXÉCUTIF FAIBLE	
SOUS LA IV ^E RÉPUBLIQUE	19
A – Le choix de l’organisation constitutionnelle ..	20
B – Le régime parlementaire rationalisé	
 dans la Constitution de 1946	22
C – L’échec du parlementarisme rationalisé	23
SECTION II	
LA SOUVERAINETÉ DU PARLEMENT	
	25
§ 1 – LE PARLEMENT INDÉPENDANT DU PEUPLE	25
A – Une démocratie représentative	25
B – Les représentants maîtres	
 du jeu constitutionnel	27
§ 2 – LE PARLEMENT MAÎTRE DU RÉGIME	28
A – Le Parlement peut enfreindre	
 la Constitution	28
B – Le Parlement peut modifier la Constitution ...	29
CHAPITRE II – Le régime politique	
de la V^e République	32
SECTION I	
LES DÉBUTS DU RÉGIME	
	33
§ 1 – LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958	34
A – Un régime parlementaire à exécutif fort	34
B – Un pouvoir d’arbitrage	36
§ 2 – L’APPLICATION DE LA CONSTITUTION	37
A – Une situation politique transformée	38
B – Le président de la République acteur	38
SECTION II	
LA TRANSFORMATION DU RÉGIME	
	40
§ 1 – LE RÉFÉRENDUM DU 28 OCTOBRE 1962	40
A – Le recours à l’article 11 de la Constitution	41

B – La régularité juridique du recours à l'article 11	41
§ 2 – LA RÉFORME DU MODE D'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	43
A – L'ultime échec de la souveraineté parlementaire	43
B – La confirmation de l'autorité présidentielle ...	44
SECTION III	
LA SUPRÉMATIE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	45
§ 1 – LE FAIT PERSONNEL	46
A – Les hommes	46
B – La conception de la fonction présidentielle	47
C – L'exercice de la fonction présidentielle	49
§ 2 – LE FAIT MAJORITAIRE	51
A – L'existence d'une majorité parlementaire	51
B – L'existence d'une majorité parlementaire favorable au président	54
SECTION IV	
LA « COHABITATION »	58
§ 1 – LA RÉPARTITION DU POUVOIR GOUVERNEMENTAL	59
A – Les compétences présidentielles propres	60
B – Les compétences communes au président et au gouvernement	63
C – Les compétences propres du gouvernement ...	66
§ 2 – LE CONFLIT AU SEIN DU POUVOIR GOUVERNEMENTAL .	67
A – Un système inacceptable	67
B – Un système fragile	69
SECTION V	
LA NATURE DU RÉGIME	70
§ 1 – LA QUALIFICATION PAR RÉFÉRENCE AUX CATÉGORIES TRADITIONNELLES	71

A – Un régime échappant aux catégories classiques	71
B – Un régime semi-présidentiel	72
§ 2 – LA QUALIFICATION PAR RÉFÉRENCE	
À LA SUPRÉMATIE PRÉSIDENTIELLE	72
A – La qualification monarchique	73
B – La qualification par reconnaissance d'un « pouvoir d'État »	73
C – La qualification « présidentialiste »	74
§ 3 – L'IMPOSSIBLE QUALIFICATION DU RÉGIME	
OU LE RÉGIME ALTERNATIF	75
A – L'indétermination du régime	75
B – L'affirmation de la cohérence du régime	76
§ 4 – LA RÉFORME DU RÉGIME	77
CHAPITRE III – Les institutions de la V^e République	79
SECTION I	
LE POUVOIR EXÉCUTIF	79
§ 1 – LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	80
A – Le statut du président de la République	80
B – Les attributions du président de la République	86
§ 2 – LE GOUVERNEMENT	89
A – Le statut personnel des membres du gouvernement	89
B – Les attributions des membres du gouvernement	91
SECTION II	
LE PARLEMENT	93
§ 1 – LE STATUT DU PARLEMENT	94
A – Le statut des assemblées	94

B – Le statut des parlementaires	101
§ 2 – LES ATTRIBUTIONS DU PARLEMENT	104
A – La compétence constitutionnelle	104
B – La compétence législative	106
C – La compétence financière	110
D – Le contrôle du gouvernement	112
SECTION III	
LES RAPPORTS ENTRE	
GOUVERNEMENT ET PARLEMENT	
§ 1 – LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE	114
A – L’initiative législative	114
B – L’adoption de la loi sans intervention	
du gouvernement	115
C – L’adoption de la loi avec intervention	
du gouvernement	116
§ 2 – L’ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE	
DU GOUVERNEMENT	119
A – L’engagement de la responsabilité	
du gouvernement sur son programme ou	
sur une déclaration de politique générale	120
B – L’engagement de la responsabilité	
du gouvernement par les parlementaires	121
C – L’engagement de la responsabilité	
du gouvernement sur un texte	122
SECTION IV	
LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	
§ 1 – LE STATUT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	125
A – La composition du Conseil constitutionnel ...	125
B – La saisine du Conseil constitutionnel	127
§ 2 – LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	127
A – Le contrôle de constitutionnalité des lois	128
B – Le contrôle de constitutionnalité des traités ...	130

C – Le contrôle de constitutionnalité des règlements des Assemblées	131
D – Le contrôle des consultations populaires	131
E – La compétence déclaratoire et consultative	133
SECTION V	
LES AUTRES INSTITUTIONS	133
§ 1 – LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (ARTICLES 69 À 71)	133
§ 2 – LA HAUTE COUR DE JUSTICE (ARTICLES 67 ET 68)	134
§ 3 – LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE (ARTICLE 68-1, 68-2, 68-3)	134
§ 4 – LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE (ARTICLE 65)	135
 CHAPITRE IV – L'État de droit	137
SECTION I	
LA NOTION DE « CONSTITUTION »	138
§ 1 – LA DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN	139
§ 2 – LES PRINCIPES FONDAMENTAUX RECONNUS PAR LES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE	139
§ 3 – LES PRINCIPES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX PARTICULIÈREMENT NÉCESSAIRES À NOTRE TEMPS	140
§ 4 – LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS	141
SECTION II	
L'INCERTITUDE	
DES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES	142
§ 1 – LA DÉTERMINATION DES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES	142
§ 2 – LA DÉTERMINATION DE L'IDÉOLOGIE DU RÉGIME	144
A – La protection des libertés individuelles	144

B – La défense de l'idéologie libérale	145
SECTION III	
LES IMPERFECTIONS DE L'ÉTAT DE DROIT	147
§ 1 – L'ABSENCE DE RECOURS DES CITOYENS	148
§ 2 – L'ABSENCE DE RESPECT DES TRAITÉS	149
§ 3 – L'ABSENCE DE CONTRÔLE DES DÉCISIONS DES GOUVERNANTS	150
Deuxième partie	
L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE FRANÇAISE	
CHAPITRE I – Les principes régissant l'organisation administrative	157
SECTION I	
LE PRINCIPE DE DÉCONCENTRATION	158
SECTION II	
LE PRINCIPE DE DÉCENTRALISATION	159
§ 1 – LA NOTION DE DÉCENTRALISATION	160
§ 2 – LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF	161
§ 3 – L'ÉVOLUTION DE LA DÉCENTRALISATION	163
CHAPITRE II – L'administration d'État	165
SECTION I	
L'ADMINISTRATION CENTRALE D'ÉTAT	165
§ 1 – LES ORGANES DÉTENTEURS DE POUVOIRS DE DÉCISION	166
A – Le président de la République	166
B – Le Premier ministre	167
C – Les ministres	168

§ 2 – LES ORGANES DÉTENTEURS DE POUVOIRS DE PRÉPARATION ET D'EXÉCUTION	170
A – La structure du gouvernement	170
B – Les ministères	171
§ 3 – LES ORGANES DÉTENTEURS D'UN POUVOIR CONSULTATIF	171
A – Le Conseil d'État	172
B – L'administration consultative	172
SECTION II	
L'ADMINISTRATION LOCALE D'ÉTAT	173
§ 1 – L'ADMINISTRATION LOCALE D'ÉTAT DANS LE CADRE DÉPARTEMENTAL	173
A – Le préfet	173
B – Les rapports entre le préfet et les chefs des services déconcentrés	174
§ 2 – L'ADMINISTRATION LOCALE D'ÉTAT DANS LE CADRE RÉGIONAL	175
CHAPITRE II – L'administration décentralisée	178
SECTION I	
LA COMMUNE	178
§ 1 – L'ORGANISATION COMMUNALE	179
A – Le conseil municipal	179
B – Le maire et les adjoints	180
§ 2 – LA COMPÉTENCE COMMUNALE	182
§ 3 – LES RESSOURCES COMMUNALES	183
§ 4 – LE CONTRÔLE DE LA COMMUNE	184
§ 5 – LE REGROUPEMENT COMMUNAL	185
A – L'évolution des structures intercommunales ..	186
B – Les structures intercommunales depuis la loi du 19 juillet 1999	188

SECTION II	
LE DÉPARTEMENT	191
§ 1 – L’ORGANISATION DÉPARTEMENTALE	191
A – Le conseil général	191
B – Le président et le bureau	193
§ 2 – LA COMPÉTENCE DÉPARTEMENTALE	193
§ 3 – LES RESSOURCES DÉPARTEMENTALES	194
§ 4 – LE CONTRÔLE DU DÉPARTEMENT	195
§ 5 – L’INADAPTATION DU CADRE DÉPARTEMENTAL	195
SECTION III	
LA RÉGION	196
§ 1 – L’ORGANISATION RÉGIONALE	197
A – Le conseil régional	197
B – Le président et le bureau	199
§ 2 – LA COMPÉTENCE RÉGIONALE	199
§ 3 – LES RESSOURCES RÉGIONALES	200
§ 4 – LE CONTRÔLE DE LA RÉGION	200
§ 5 – LES STATUTS DÉROGATOIRES	200
§ 6 – LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES « HORS-STATUT » .	201
§ 7 – LA COOPÉRATION INTERRÉGIONALE	201

Première partie

LE RÉGIME POLITIQUE FRANÇAIS

« La République offre aux territoires d'outre-mer... » (préambule). « La France est une république... » (article 2). C'est en ces termes, sans ambiguïté, que s'ouvre l'actuelle constitution : le régime politique de la France est la République.

Actuellement cinquième du nom la République a été pour la première fois établie il y a deux siècles, le 21 septembre 1792. Mais cette première expérience ne dure guère. Avec Bonaparte, rapidement, les Français « font une monarchie sous le nom d'une République » (F. Furet) et consentent, en 1804, à l'établissement d'un empire héréditaire. Un demi-siècle plus tard, la République ressuscite mais, victime d'un coup d'État de son président, disparaît après moins de quatre ans d'existence, en 1851, pour laisser place à un nouvel empire. Rétablie en 1870, elle est cette fois promise à un avenir durable.

L'ÉTABLISSEMENT DE LA RÉPUBLIQUE

Lorsqu'elle est à nouveau proclamée, le 4 septembre 1870, la République paraît bien fragile. Les élections à l'Assemblée de février 1871 ne sont pas favorables aux républicains ; les monarchistes qui font campagne en faveur de la paix avec

l'Allemagne, souhaitée par les Français, l'emportent. Mais la monarchie ne peut être rétablie. Deux prétendants au trône s'opposent et montrent de l'aveuglement devant l'état de l'opinion, spécialement sur la question du drapeau. Par ailleurs, Thiers, nommé président de l'exécutif par l'Assemblée dès sa réunion, sur l'engagement de ne pas poser la question de la nature du régime tant que le territoire national ne sera pas libéré, réprime avec brutalité la Commune de Paris, assemblée municipale qui engage, selon Lénine, « l'une des plus grandes révolutions prolétariennes ». Il prouve ainsi qu'un régime sans roi n'assure pas nécessairement le triomphe du prolétariat. Preuve est apportée que la République peut fort bien être conservatrice. En 1873, après la démission de Thiers, Mac-Mahon, monarchiste de cœur est élu président de la République pour sept ans, délai assez long pendant lequel il est espéré que les problèmes que soulève la restauration monarchique pourront être réglés. Mais pendant ces années, la République vit. Les Français, une fois la paix rétablie et le territoire progressivement évacué par l'envahisseur, n'ont plus les mêmes préventions à l'égard de ses partisans. Dès lors un compromis peut être conclu sur le régime : les monarchistes renoncent au monarque, les républicains à l'assemblée unique élue directement par les citoyens. La République, lorsqu'elle accepte l'existence d'une seconde chambre dont le recrutement garantit la modération, peut enfin sortir du provisoire. Le 30 janvier 1875 l'amendement Wallon est adopté à une voix de majorité. Il prévoit que « le président de la République est élu à la pluralité des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale ». Ainsi, la Présidence de la République étant institutionnalisée, la République est-elle fondée mais de la manière la moins solennelle et la plus étriquée qui soit.

Enfantée dans l'hésitation, la République s'affermi ensuite dans les difficultés. Dès 1884, témoignage de force des républicains, mais en un autre sens de leur faiblesse, il est affirmé que « la forme républicaine de gouvernement est insusceptible de révision ». Toutefois pendant des décennies, jusqu'à

la Seconde Guerre mondiale, pour tout un courant d'opinion, la République reste la « gueuse » ; Marianne n'est que femme de mauvaise vie... La vie politique reste ainsi durablement marquée par une tradition contre-révolutionnaire et antirépublicaine que double encore, en fin de XIX^e siècle, une tradition bonapartiste qu'alimente la nostalgie de l'Empire. Cette hostilité à la République trouve même à s'épanouir, après la débâcle de 1940, à l'occasion de l'occupation du territoire national, pendant les quatre années du régime dit de Vichy.

LA PARENTHÈSE DU RÉGIME DE VICHY

Le 10 juillet 1940, après son adoption par les parlementaires réunis à Vichy, une loi constitutionnelle est promulguée qui accorde au gouvernement du maréchal Pétain le pouvoir d'édicter une Constitution nouvelle. Cette Constitution, est-il ajouté, « devra garantir les droits du travail, de la famille et de la patrie ». La volonté est claire : il ne s'agit nullement de mettre en place un régime provisoire pour le temps de guerre mais d'instituer un nouveau régime, l'État français, qui n'est plus la République. Logiquement la devise : Travail, Famille, Patrie est substituée à la trilogie républicaine : Liberté, Égalité, Fraternité. Alors est mise en place « une sorte de monarchie sans roi, traditionaliste et religieuse » (M. Agulhon) préoccupée de « redressement moral » et engagée dans une « révolution nationale ». Mais au-delà de ce projet, vigoureusement réactionnaire, le régime de Vichy initie une politique de « collaboration » avec l'Allemagne qui va bien au-delà des nécessités techniques entre occupé et occupant (rencontre entre Pétain et Hitler à Montoire en octobre 1940, création d'une Légion des volontaires français destinée à combattre aux côtés de l'Allemagne...) et de lutte contre les Français qui « résistent » à l'armée d'occupation (actions de la Milice créée à cette fin). Devançant les exigences allemandes, Vichy édicte, par ailleurs, un statut d'exclusion pour les juifs et participe à la déportation d'hommes, de femmes et

d'enfants juifs français ou étrangers vers les camps d'extermination.

La Libération a fait de ce régime nouveau, qui trouva ses laudateurs et l'appui d'une large partie de la population une simple parenthèse dans l'histoire de la République. Invité, en août 1944, à proclamer la République de l'hôtel de ville de Paris, Charles de Gaulle s'y refuse arguant que le régime de Vichy était nul et non avenu. Une ordonnance du 9 août 1944 déclare fièrement que « la forme du gouvernement de la France est et demeure la République. En droit celle-ci n'a jamais cessé d'exister... » Ainsi prétend-on effacer quatre années de honte, « ce cauchemar sinistre et glacé » (R. Barthes).

L'IDÉE DE RÉPUBLIQUE

Que faut-il entendre par « République » ? Certes d'abord un régime qui n'est ni une monarchie, ni un empire, ni une dictature. Mais positivement la République possède des caractéristiques qu'explique l'histoire politique de la France. Selon l'article 1 de l'actuelle constitution, elle est « indivisible, laïque, démocratique et sociale ».

La République est, en premier lieu, indivisible. Le terme évoque spontanément l'impossibilité d'amputation territoriale et humaine. Celle-ci cependant n'est pas totalement proscrite mais avec l'accord des populations intéressées (Constitution article 53). L'indivisibilité s'entend surtout comme constitutive d'un ensemble excluant toute organisation en entités politiques distinctes comme toute différenciation au sein du peuple français. Ainsi la reconnaissance législative d'un « peuple corse » a-t-elle été jugée non conforme à la Constitution (CC 9 mai 1991. Décision 91.290 DC).

La République est, en second lieu, laïque. En conséquence l'État ne peut adopter une religion officielle. Historiquement

cependant la République n'a pas été seulement qu'indifférence à l'égard des religions. Concrètement, elle s'est construite contre le catholicisme qui refusait d'admettre sa légitimité. L'école publique devait alors diffuser une philosophie rationaliste visant à combattre l'« obscurantisme » dans lequel la religion était censée maintenir les citoyens. Aujourd'hui la laïcité est entendue de manière plus sereine. Elle est synonyme de liberté religieuse pour chacun et n'interdit pas la prise en compte par l'État d'exigences dues aux croyances religieuses spécialement dans le secteur sensible de l'enseignement (subventions à l'enseignement confessionnel, tolérance de signes religieux comme les « foulards islamiques »...).

La République est, en troisième lieu, démocratique. Elle est, à ce titre, gouvernement du peuple par le peuple. Cela implique l'exercice de la souveraineté par les citoyens, soit par eux-mêmes, soit par ceux qu'ils désignent à cette fin. Est exclu tout pouvoir qui ne trouverait pas sa source dans le suffrage universel. Elle est aussi gouvernement pour le peuple. Par conséquent sont garanties les libertés individuelles dans la tradition ouverte par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ensuite élargie aux droits politiques et aux libertés collectives (droit de réunion, d'association...).

La République, enfin, est sociale. Pendant longtemps elle se préoccupe du sort des petites gens, travailleurs indépendants : artisans, agriculteurs d'une société rurale et traditionnelle. Dans la seconde moitié du xx^e siècle surtout elle prend en considération la situation des salariés de la société industrielle. À ce titre, le préambule de la Constitution de 1946 reconnaît l'existence de droits nouveaux, économiques et sociaux (droit au travail, à l'éducation, à la protection de la santé...) qui impliquent la fourniture de prestations dont l'État, au minimum, doit se préoccuper.

LA FORME DU RÉGIME RÉPUBLICAIN

La République, maintenant établie depuis plus d'un siècle, ne fait plus l'objet de contestations autres qu'individuelles. Mais son organisation constitutionnelle est sujet de divisions. Contrairement, par exemple, à la Grande-Bretagne ou aux États-Unis où le régime politique est admis par tous, l'agencement des institutions est, en France, sans cesse estimé imparfait. Sauf en de brèves périodes, l'équilibre entre exécutif et législatif est jugé pencher excessivement en faveur de l'un ou de l'autre. Jamais ou presque l'accord n'est général sur les institutions.

Pendant très longtemps, jusqu'en 1958, la République est considérée comme impliquant un exécutif faible et, corrélativement, la toute-puissance du Parlement. Dans les années 1870 les républicains ont lutté pour qu'il en soit ainsi. Ils ont ensuite veillé à la perpétuation du régime établi. Après la Seconde Guerre mondiale, ils ont assuré la pérennité du système traditionnel. Mais l'équilibre institutionnel qui paraissait consubstantiel à la République a été abandonné en 1958. Le nouvel agencement renverse totalement l'équilibre ancien au profit cette fois de l'exécutif. Après de violentes contestations, le bouleversement, après 1981, paraissait accepté. Mais au cours des années 90 le système institutionnel est à nouveau considéré comme imparfait, spécialement à raison des périodes de « cohabitation » qui se multiplient (sept années sur quatorze entre 1986 et 1999).