

# DROIT PUBLIC

Jean-Claude ZARKA

en poche  
7<sup>e</sup> édition 2021

Une vue globale  
des grands principes  
du droit public

- Une présentation synthétique des différentes branches du Droit public
- Les points clés du Droit constitutionnel, du Droit administratif, du Droit de l'UE et de la Fonction publique



# DROIT PUBLIC

Jean-Claude ZARKA

*en poche*  
7<sup>e</sup> édition 2021

Une vue globale  
des grands principes  
du droit public

## Du même auteur, dans la même collection :

- Collectivités territoriales, 2021.
- Constitutions de la France, 2020-2021.
- Finances publiques, 2021.
- Fonction publique, 2021.
- Institutions administratives, 2021.
- Traités européens, 2020-2021.
- Union européenne, 2021.
- Institutions de l'Union européenne, 2021.
- Fiscalité locale, 2020.

**Jean-Claude Zarka** est Maître de conférences habilité à diriger des recherches à l'Université Toulouse 1 Capitole.

Suivez-nous sur



[www.gualino.fr](http://www.gualino.fr)

Contactez-nous [gualino@lextenso.fr](mailto:gualino@lextenso.fr)



© 2021, Gualino, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
978-2-297-13501-6  
ISSN 1962-6428

# Sommaire

1	L'histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours.....	4
2	Les institutions de la V <sup>e</sup> République .....	6
3	Le droit de l'Union européenne .....	10
4	Les grands principes de l'organisation administrative.....	13
5	L'administration de l'État .....	15
6	La justice administrative.....	18
7	Les collectivités territoriales .....	21
8	L'établissement public.....	25
9	Les principes de l'action administrative.....	26
10	Les actes juridiques de l'administration .....	29
11	Le service public .....	33
12	La police administrative.....	37
13	Les finances publiques.....	40
14	La fonction publique .....	43
15	Le domaine public.....	47

# L'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE DE 1789 À NOS JOURS

## ■ LA NOTION DE CONSTITUTION

La Constitution est l'ensemble des règles juridiques qui définissent l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics. D'une manière générale, elle peut se définir comme le statut juridique du pouvoir politique, « le statut juridique de l'État ». Depuis la Révolution de 1789, force est de constater que la France a expérimenté un très grand nombre de Constitutions. Elle apparaît, parmi les démocraties, comme « le plus grand producteur et consommateur de Constitutions » (Robert Badinter). À la différence des États-Unis, qui ont toujours le même texte constitutionnel depuis 1787, la France a connu des Constitutions très différentes tant dans leur contenu, que dans leur présentation.

## ■ LES CONSTITUTIONS FRANÇAISES

Il s'agit de présenter les différentes Constitutions qui se sont succédé de 1789 à 1958 :

- **Constitution du 3 septembre 1791** : elle est la première constitution française écrite. Elle instaure un régime de séparation stricte des pouvoirs (régime présidentiel). L'application pendant moins d'un an de cette Constitution, qui ne prévoit aucun moyen pour régler les désaccords entre les pouvoirs, a été marquée par de nombreux affrontements entre l'Assemblée et le Roi.
- **Constitution du 24 juin 1793** : elle est la première Constitution républicaine française. Elle consacre le schéma général du régime d'assemblée, c'est-à-dire un régime où la totalité des pouvoirs est concentrée entre les mains d'une assemblée représentant les citoyens. À cause de la guerre avec l'Autriche et la Prusse, cette Constitution de grande portée idéologique n'a pas pu s'appliquer.
- **Constitution du 22 août 1795** : elle a été la première Constitution républicaine appliquée en France et cela pendant quatre ans. Cette Constitution du Directoire s'efforce de maintenir la République grâce à la séparation des pouvoirs qui sera appliquée strictement. Mais en l'absence de procédure susceptible de résoudre les conflits entre les pouvoirs, ce nouveau régime présidentiel n'est jamais parvenu à fonctionner convenablement et a connu une succession de coups d'État. Cette Constitution a introduit en France le bicamérisme avec deux assemblées élues (le Conseil des Anciens, le Conseil des Cinq cents).
- **Constitution du 13 décembre 1799** : elle instaure le régime du Consulat qui a été caractérisé pendant trois ans par une concentration des pouvoirs au profit du premier Consul. Elle organise le morcellement des assemblées (Tribunat, Corps législatif, Sénat, Conseil d'État) afin de garantir la domination du gouvernement consulaire.
- **Constitution du 4 août 1802** : elle instaure le régime du Consulat à vie. Elle est venue renforcer la prééminence du Premier consul au sein du gouvernement et accroître ses prérogatives vis-à-vis des assemblées. Cette Constitution, qui a duré deux ans, a augmenté considérablement les pouvoirs du Sénat qui était dominé par Bonaparte. Plus généralement, elle a mis en place un régime dictatorial donnant d'immenses pouvoirs à Bonaparte.

- **Constitution du 18 mai 1804** : elle instaure l'Empire héréditaire. Elle restreint les pouvoirs des assemblées et renforce ceux du chef de l'État. Le Gouvernement de la République est confié à un Empereur qui prend le titre d'Empereur des Français. Comme le Consulat, l'Empire a vu la mise en place d'une « dictature de salut public à la romaine » (Jean Tulard). Le Premier Empire, qui a duré dix ans, est un césarisme démocratique (régime autoritaire).
- **Charte constitutionnelle du 4 juin 1814** : elle introduit en France le modèle parlementaire que la charte constitutionnelle de 1830 approfondira. Elle s'est appliquée pendant le régime de la Restauration, qui a duré seize ans. Le pouvoir législatif est confié à deux assemblées : la Chambre des pairs et la Chambre des députés. Le Roi dispose quant à lui du pouvoir exécutif.
- **Charte constitutionnelle du 14 août 1830** : elle est la première Constitution française à organiser explicitement un régime de nature parlementaire. Elle s'est appliquée pendant la Monarchie de Juillet, un régime que la France a connu de 1830 à 1848 sous le règne de Louis-Philippe. Si la Charte de 1830 est calquée sur celle de 1814, elle vient toutefois renforcer le rôle des assemblées législatives et diminuer les pouvoirs du roi.
- **Constitution du 4 novembre 1848** : elle instaure un régime républicain et représentatif. Elle organise un régime de type présidentiel. L'application de la Constitution de la Seconde République (1848-1851) a été marquée par le conflit entre le président de la République élu au suffrage universel direct pour quatre ans et l'Assemblée, une assemblée unique de 750 membres élue pour 3 ans au suffrage universel direct.
- **Constitution du 14 janvier 1852** : elle s'est contentée de reprendre les institutions du premier Empire avec quelques modifications comme la disparition du Tribunat. La Constitution du Second Empire (1852-1871) a connu une période autoritaire suivie à partir de 1860 d'une période libérale.
- **Lois constitutionnelles de 1875** : elles consacrent les principaux mécanismes du régime parlementaire (responsabilité politique du gouvernement, droit de dissolution) qui est un régime de collaboration entre les pouvoirs. Le pouvoir exécutif appartient au Président et à ses ministres. Le pouvoir législatif appartient à la Chambre des députés élue au suffrage universel direct et au Sénat élu au suffrage universel indirect. Le régime de la III<sup>e</sup> République (1875-1940) aboutit à un profond déséquilibre au détriment du pouvoir exécutif et au profit d'un Parlement tout puissant.
- **Loi constitutionnelle du 10 juillet 1940** : elle est l'acte fondateur du régime de Vichy (1940-1944). Ce régime dictatorial et anti-républicain s'est caractérisé par un système de concentration autoritaire du pouvoir au profit tout d'abord du chef de l'État, le Maréchal Pétain, puis au profit du président du Conseil, Pierre Laval, d'avril 1942 à août 1944.
- **Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945** : elle établit un régime provisoire sous lequel la Constitution de la IV<sup>e</sup> République a été préparée et adoptée.
- **Constitution du 27 octobre 1946** : elle est le texte fondateur de la IV<sup>e</sup> République. Elle a mis en place un régime parlementaire dominé par l'Assemblée nationale. L'application de cette Constitution s'est caractérisée par l'échec de la lutte contre l'instabilité gouvernementale. Le Parlement se compose de l'Assemblée nationale élue au suffrage universel direct et du Conseil de la République élu au suffrage universel indirect. Le président du Conseil (chef du gouvernement) domine l'exécutif.
- **Constitution du 4 octobre 1958** : elle instaure un régime parlementaire rationalisé (v. Fiche 2).

La V<sup>e</sup> République est le 22<sup>e</sup> régime que la France a connu depuis la Révolution. Elle a fortement évolué avec les nombreuses révisions constitutionnelles adoptées depuis 1958. Elle a surmonté de nombreuses épreuves (la fin de la guerre d'Algérie, la crise de mai 1968, le départ du Général de Gaulle en 1969, l'alternance en 1981, les trois cohabitations) et a donné à la France une stabilité et une gouvernabilité qui lui faisait défaut.

## ■ LES GRANDS PRINCIPES POLITIQUES DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

La France est une « République indivisible, laïque, démocratique et sociale ».

L'organisation de la France est « décentralisée ».

La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Le suffrage est « toujours universel, égal et secret ».

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage (Const. 1958, art. 4).

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, la Constitution précise dans l'article 4 que « la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation ».

La V<sup>e</sup> République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences (Const. 1958, art. 88).

## ■ L'ORGANISATION DES POUVOIRS SOUS LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

La Constitution de la V<sup>e</sup> République a cherché à restaurer le pouvoir exécutif et à diminuer l'emprise des assemblées sur le fonctionnement des institutions.

### ■ Le pouvoir exécutif

Le Président et le Gouvernement sont les deux piliers de l'exécutif sous la V<sup>e</sup> République.

#### ■ Le président de la République

Il est élu pour cinq ans au suffrage universel direct et ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

Il dispose de nombreux pouvoirs : des pouvoirs partagés avec le Gouvernement et des pouvoirs propres qui sont dispensés du contreseing ministériel.

**Les pouvoirs propres du Président** sont : le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale, le référendum législatif, les pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution, le pouvoir de nomination du Premier ministre, le droit de message au Parlement, le pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel et de nommer trois de ses membres.

Parmi **les pouvoirs qu'il partage avec le Premier ministre et le Gouvernement**, il faut citer le droit de demander une nouvelle délibération de la loi, la convocation des assemblées en session extraordinaire et la signature des ordonnances.

Le président de la République ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, **être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite**. Mais si toute mise en cause éventuelle du Président devant une juridiction est suspendue pendant l'exercice de ses fonctions, les actions judiciaires le concernant peuvent reprendre ou être engagées dans le délai d'un mois après la fin de ses fonctions.

La révision constitutionnelle adoptée en février 2007 prévoit la possibilité pour la **Haute Cour** – constituée de tous les députés et sénateurs – de destituer par un vote le président de la République pour « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ». Enfin, le chef de l'État peut être jugé par la Cour pénale internationale (CPI), dont la France a reconnu la juridiction.

## ■ Le Gouvernement

Il est composé du Premier ministre, ainsi que des ministres et éventuellement des secrétaires d'État qui sont nommés par le président de la République sur proposition du Premier ministre.

Il détermine et conduit la politique de la nation. Il a la maîtrise de la procédure législative. Il peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Le Premier ministre, qui dirige le Gouvernement, est doté de pouvoirs importants. Détenteur du pouvoir réglementaire, chef de l'administration, responsable de la Défense nationale, interlocuteur naturel de l'Assemblée nationale devant laquelle le gouvernement est responsable, le Premier ministre a vocation à être le chef de l'exécutif.

**La Cour de justice de la République** est compétente pour juger tous les membres du Gouvernement (Premier ministre, ministres, secrétaires d'État) pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leur fonction. Cette juridiction, qui a été créée par la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat et trois magistrats du siège à la Cour de cassation dont l'un préside la Cour de justice de la République.

## ■ Le pouvoir législatif

Le **Parlement** est composé de deux Chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat.

## ■ L'Assemblée nationale

Les 577 députés sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. L'Assemblée nationale représente la nation dans son ensemble. Elle contrôle l'action du Gouvernement qui est responsable devant elle.

Sous la V<sup>e</sup> République, seule l'Assemblée nationale peut renverser le Gouvernement. Elle peut le faire en rejetant une question de confiance ou en adoptant une motion de censure.

La **motion de censure**, qui permet aux parlementaires de faire savoir au Gouvernement qu'ils sont en désaccord avec sa politique, ne peut être déposée que si elle réunit les signatures d'un dixième des députés. Elle ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres de l'Assemblée et ne peut être soumise au vote que 48 heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure.

## ■ Le Sénat

Les 348 sénateurs sont élus pour 6 ans au suffrage universel indirect. Le Sénat représente les collectivités territoriales de la République. Avec la réforme constitutionnelle de 2008, il a perdu son monopole de la représentation des Français de l'étranger au sein du Parlement. Son Président est appelé à exercer les fonctions de président de la République en cas de vacance ou d'empêchement temporaire ou définitif du président en exercice.

## ■ La procédure législative ordinaire

L'initiative législative appartient concurremment au Premier ministre (*projets de loi*) et aux parlementaires (*propositions de loi*). Sont notamment irrecevables les propositions qui auraient pour effet de diminuer les ressources ou d'aggraver les charges publiques. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le texte examiné en séance est celui adopté par la commission.

À tout moment de la discussion, le Gouvernement peut demander à l'une ou l'autre des Assemblées de se prononcer par un seul vote, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui (vote bloqué).

Une fois adopté par l'une des Chambres, le texte est transmis à l'autre et va circuler entre les deux jusqu'à son adoption en termes identiques. En cas de désaccord entre les Chambres après 2 lectures par chacune d'elle, le Premier ministre peut décider d'interrompre la « *navette* » en convoquant une *commission mixte paritaire* (CMP, 7 députés, 7 sénateurs). À l'issue de la CMP, si le désaccord persiste, il peut donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Enfin, le président de la République a un délai de 15 jours pour promulguer la loi. La promulgation peut être retardée si le Conseil constitutionnel est saisi ou si le Président demande une nouvelle délibération de la loi.

## ■ Le Conseil constitutionnel

Il est composé de membres de droit (les anciens présidents de la République) et de 9 membres nommés pour 9 ans (3 par le chef de l'État, 3 par le président de l'Assemblée nationale et 3 par le président du Sénat).

*Le contrôle de constitutionnalité a priori* de la loi est effectué par le Conseil constitutionnel sur saisine du président de la République, du Premier ministre, du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale ou de 60 députés ou 60 sénateurs.

Le Conseil contrôle automatiquement les règlements des assemblées parlementaires et les lois organiques. Il est aussi chargé du contentieux des élections parlementaires.

Par ailleurs, lorsqu'il déclare qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, ce dernier ne peut être ratifié sans une révision constitutionnelle préalable.

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

Cette procédure dite de « *question prioritaire de constitutionnalité* » (QPC) est issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a mis en place un contrôle *a posteriori de la loi*.

La QPC peut être soulevée en première instance, en appel ou en cassation. Avant la révision de 2008, les justiciables ne pouvaient pas contester la conformité à la Constitution d'une loi déjà entrée en vigueur.