



MAURICE DUVERGER

**ÉLÉMENTS DE
DROIT PUBLIC**

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

THÉMIS

COLLECTION DIRIGÉE PAR MAURICE DUVERGER

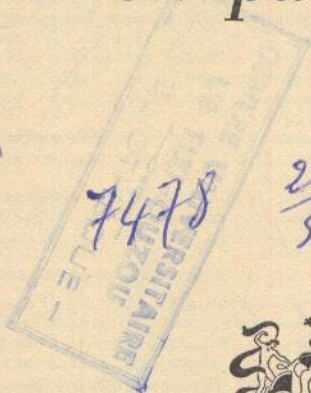
DROIT

MAURICE DUVERGER

*Professeur à la Sorbonne
(Université de Paris I)*

*Éléments
de Droit public*

Dr 220 (27)



2/5



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

106, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, PARIS

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
§ 1. La notion de droit public	5
A) La base de la distinction du droit public et du droit privé..	5
B) Les critères de distinction possibles	6
C) La distinction en droit positif français.....	7
§ 2. Les divisions du droit public	8
A) Le droit constitutionnel	9
B) Le droit administratif	9
C) Le droit financier	10

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS POLITIQUES FRANÇAISES DEPUIS 1789

CHAPITRE PREMIER. — Les Révolutions (1789-1870)	15
Section I. — Le premier cycle révolutionnaire (1789-1814).....	16
§ 1. La limitation de la monarchie (1789-1792)	16
A) La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	16
B) La Constitution du 3 septembre 1791	19
§ 2. La Première République (1792-1799).....	20
A) La Constitution du 24 juin 1793	21
B) Le gouvernement révolutionnaire	22
C) La Constitution de l'An III	22
§ 3. La dictature napoléonienne (1799-1814)	26
A) La Constitution du 22 frimaire an VIII (15 décembre 1799)	27
B) Les modifications à la Constitution de l'An VIII.....	28

Section II. — Le second cycle révolutionnaire (1814-1870)	29
§ 1. Les monarchies limitées (1814-1848)	30
A) La Restauration et la Charte de 1814	30
B) La Charte de 1830	32
§ 2. La Seconde République (1848-1851)	34
A) La Constitution du 4 novembre 1848	34
B) L'application de la Constitution de 1848 : la République sans républicains	35
§ 3. La seconde dictature napoléonienne (1851-1870)	36
A) La Constitution du 14 janvier 1852	36
B) L'application de la Constitution de 1852	37
CHAPITRE II. — Les Républiques parlementaires (1870-1958)	40
Section I. — La III ^e République (1870-1940)	40
§ 1. L'élaboration de la Constitution de 1875	41
A) La tentative de restauration monarchique	41
B) Le vote des lois constitutionnelles	42
§ 2. Le régime établi par la Constitution de 1875	43
A) Le Parlement	44
B) Le Gouvernement	46
§ 3. L'application de la Constitution de 1875	48
A) La prépondérance parlementaire	48
B) Les tentatives de transformation de l'exécutif	51
Section II. — La IV ^e République (1940-1958)	55
§ 1. Les gouvernements provisoires (1940-1944)	55
A) Le gouvernement de Vichy	58
B) Le gouvernement provisoire de la République	59
§ 2. L'élaboration de la Constitution de 1946	59
A) Les élections et le référendum du 21 octobre 1945	60
B) La « préconstitution » du 2 novembre 1945	61
C) Le projet de Constitution du 19 avril 1946	63
D) La seconde Constituante et la rédaction de la Constitution du 27 octobre 1946	64
§ 3. Le fonctionnement de la IV ^e République	64
A) Le régime établi par la Constitution de 1946	69
B) L'évolution de la IV ^e République	69

§ 4. La fin de la IV ^e République et l'avènement de la V ^e	72
A) La crise du 13 mai et la chute de la IV ^e République	72
B) Les pouvoirs du gouvernement du général de Gaulle	73
C) L'élaboration de la Constitution de 1958	74
D) La mise en place de la Constitution de 1958	75

DEUXIÈME PARTIE

LES INSTITUTIONS POLITIQUES ACTUELLES

CHAPITRE PREMIER. — Les élections	81
Section I. — Le droit de vote et son exercice	81
§ 1. Le suffrage universel	81
A) Les conditions nécessaires pour être électeur	82
B) Les listes électorales	83
§ 2. Les modalités de l'exercice du droit de vote	84
A) La lutte contre les pressions électorales	84
B) Le secret du vote	85
C) Le contrôle de la régularité des élections	86
D) Le caractère facultatif du vote	86
Section II. — Les systèmes électoraux	87
§ 1. Les élections à l'Assemblée nationale	87
A) Le système de la IV ^e République : la proportionnelle et les apparentements	88
B) Le système de la V ^e République : le scrutin majoritaire à deux tours	90
§ 2. L'élection du Président de la République	91
A) Le mécanisme de l'élection présidentielle	91
B) Les conséquences de l'élection du Président de la République au suffrage universel	93
§ 3. Les élections au Sénat	94
A) Le corps électoral : le suffrage indirect	94
B) L'élection des sénateurs	95
CHAPITRE II. — Les gouvernants	97
Section I. — Le Président de la République	97
§ 1. Les pouvoirs du Président de la République en période normale	97
A) Les pouvoirs à l'égard du Gouvernement	97
B) Les pouvoirs à l'égard du Parlement	98
C) Les pouvoirs juridictionnels	100

§ 2. Les pouvoirs du Président de la République en période exceptionnelle	100
A) La définition des circonstances exceptionnelles	101
B) Le contrôle de l'exercice des pouvoirs de l'article 16	102
Section II. — Le Premier Ministre	102
§ 1. La désignation du Premier Ministre	103
A) La nomination par le Président de la République	103
B) L'absence d'intervention du Parlement	103
§ 2. Les pouvoirs du Premier Ministre	103
A) La direction générale de l'activité gouvernementale	104
B) Le pouvoir exécutif et le pouvoir réglementaire	104
Section III. — Les ministres	105
§ 1. Les ministres considérés individuellement	105
A) La nomination et la révocation des ministres	106
B) Les incompatibilités ministérielles	106
C) La hiérarchie ministérielle	107
§ 2. La collectivité des ministres	108
A) Les différentes formations du ministère	108
B) Les pouvoirs du Gouvernement	109
CHAPITRE III. — Le Parlement	112
Section I. — La situation personnelle des parlementaires	112
§ 1. Règles relatives à l'accès au Parlement	112
A) Les inéligibilités	112
B) Les incompatibilités	114
§ 2. La situation du parlementaire en fonction	116
A) Les immunités parlementaires	116
B) L'indemnité parlementaire	117
C) Les obligations militaires des parlementaires	118
Section II. — L'organisation intérieure du Parlement	118
§ 1. Le bureau et le règlement	118
A) Le règlement des assemblées	119
B) Le bureau	119
§ 2. Les organes du travail parlementaire	120
A) Les groupes	120
B) Les commissions	121

§ 3. L'organisation des débats parlementaires	122
A) Les sessions	122
B) Les séances	123
C) Le déroulement des débats	124
D) Les votes	126
Section III. — Les pouvoirs propres du Parlement	127
§ 1. Le pouvoir législatif	127
A) Les restrictions à la compétence législative du Parlement	127
B) La procédure législative : les pouvoirs des deux Chambres	128
§ 2. Le pouvoir financier	130
A) Les restrictions du pouvoir financier	130
B) La procédure budgétaire	132
§ 3. Les autres pouvoirs exercés par le Parlement	132
A) Le pouvoir diplomatique	132
B) Le pouvoir juridictionnel	133
C) Le pouvoir constituant	133
D) Le contrôle de l'activité gouvernementale	135
Section IV. — Les rapports entre le Parlement et le Gouvernement	136
§ 1. Les faibles moyens d'action du Parlement sur le Gouvernement	136
A) Moyens de contrôle proprement dits	137
B) Moyens de mise en jeu de la responsabilité politique	138
§ 2. Les puissants moyens d'action du Gouvernement sur le Parlement	139
A) Le renforcement des moyens d'action traditionnels	139
B) La création de moyens d'action nouveaux	140
C) Le parlementarisme majoritaire	141
CHAPITRE IV. — Les organes juridictionnels et consultatifs	144
Section I. — Les organes juridictionnels	144
§ 1. Le Conseil constitutionnel	144
A) La composition du Conseil constitutionnel	144
B) Les attributions du Conseil constitutionnel	145
§ 2. La Haute Cour de Justice	148
A) L'organisation de la Haute Cour	148
B) La compétence de la Haute Cour	149
C) Le fonctionnement de la Haute Cour	150

Section II. — Les organes consultatifs	150
§ 1. Le Conseil économique et social	150
A) La composition du Conseil économique et social	150
B) Le fonctionnement du Conseil économique et social	151
C) Les pouvoirs du Conseil économique et social	152
§ 2. Le Conseil supérieur de la Magistrature	153

TROISIÈME PARTIE

LES LIBERTÉS PUBLIQUES

CHAPITRE PREMIER. — Les fondements des libertés publiques	157
Section I. — La conception traditionnelle des libertés publiques : les libertés-résistance	157
§ 1. Les origines de la doctrine libérale	158
§ 2. Les conséquences : les libertés, moyen de résistance	160
Section II. — L'évolution moderne de la notion de libertés publiques... ..	161
§ 1. Les sources de l'évolution	161
A) La théorie jacobine : la « liberté-participation »	161
B) Le marxisme : la distinction des libertés formelles et des libertés réelles	162
C) La pensée économique contemporaine	163
§ 2. Les conséquences de l'évolution	164
A) La transformation du concept de libertés publiques	164
B) Le conflit sur la limitation de l'Etat	166
CHAPITRE II. — La réglementation des libertés publiques	169
Section I. — Les libertés physiques	170
§ 1. La sûreté	170
§ 2. La liberté du domicile	173
§ 3. La liberté de circulation	174
Section II. — Les libertés de la pensée	176
§ 1. La liberté religieuse	176
§ 2. La liberté de l'enseignement	178
§ 3. La liberté de la presse	182
§ 4. La liberté des spectacles	185

Section III. — Les libertés de groupement	190
§ 1. La liberté des manifestations sur la voie publique	190
§ 2. La liberté de réunion	191
§ 3. La liberté d'association	192
Section IV. — Les libertés économiques	196
§ 1. La liberté du travail	196
§ 2. La liberté syndicale	198
§ 3. La liberté d'entreprise	200

QUATRIÈME PARTIE

LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

CHAPITRE PREMIER. — Les autorités administratives	207
Section I. — Les autorités centrales et les formes de décentralisation ..	207
§ 1. Les organes administratifs centraux	207
A) Les autorités de décision	208
B) Les organismes consultatifs	210
§ 2. L'étendue des pouvoirs de l'administration centrale : centralisation et décentralisation	211
A) La décentralisation territoriale ou locale	211
B) La décentralisation technique ou décentralisation par services ..	214
Section II. — Les autorités communales	216
§ 1. Le Conseil municipal	217
A) La composition du Conseil municipal	217
B) Le fonctionnement du Conseil municipal	219
C) Les pouvoirs du Conseil municipal	220
D) La tutelle du pouvoir central	221
§ 2. Le maire et les adjoints	223
A) Statut personnel du maire et des adjoints	223
B) Fonctions du maire et des adjoints	224
C) Le contrôle du pouvoir central sur le maire et les adjoints ..	225
§ 3. Les régimes spéciaux	226
A) Les regroupements de communes	227
B) La ville de Paris et la région parisienne	229
C) La création des villes nouvelles	230

Section III. — Les autorités départementales	231
§ 1. Le préfet	232
A) La situation personnelle du préfet.....	232
B) Les pouvoirs du préfet	233
§ 2. Le Conseil général	235
A) La composition du Conseil général	235
B) Le fonctionnement du Conseil général	237
C) Les pouvoirs du Conseil général	237
D) La tutelle du pouvoir central	238
E) La Commission départementale	240
Section IV. — Les autorités régionales	240
§ 1. Le préfet de région.....	241
A) Le préfet de région, agent de l'Etat.....	242
B) Le préfet de région, exécutif régional.....	243
§ 2. Le Conseil régional	244
A) La composition du Conseil régional	244
B) Le fonctionnement du Conseil régional	244
C) Les pouvoirs du Conseil régional.....	245
D) La tutelle du pouvoir central.....	246
§ 3. Le Comité économique et social.....	247
§ 4. La région d'Ile-de-France.....	247
A) La ressemblance avec les autres régions	247
B) Les caractères particuliers.....	248
Section V. — Les établissements publics	248
§ 1. La notion d'établissement public	249
A) La conception classique de l'établissement public	249
B) La crise actuelle de la notion d'établissement public	250
§ 2. Le statut des établissements publics	251
A) La création et la suppression	252
B) L'administration de l'établissement public	252
CHAPITRE II. — Les juridictions administratives	255
Section I. — L'organisation des juridictions administratives	256
§ 1. Le Conseil d'Etat	257
A) Le personnel du Conseil d'Etat	257
B) Les pouvoirs du Conseil d'Etat	260
C) L'organisation intérieure du Conseil d'Etat	261

§ 2. Les Tribunaux administratifs (locaux)	262
A) L'organisation des Tribunaux administratifs	263
B) Les pouvoirs des Tribunaux administratifs	264
§ 3. Les autres juridictions administratives	264
Section II. — La compétence des juridictions administratives	265
§ 1. La répartition des compétences entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires	265
A) L'évolution de la répartition des compétences	266
B) La délimitation actuelle des compétences entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire	268
C) Les conflits de compétence : le Tribunal des Conflits.....	272
§ 2. La répartition des compétences entre les différentes juridictions administratives	275
A) La compétence des Tribunaux administratifs (locaux).....	275
B) La compétence du Conseil d'Etat	276
Section III. — Les recours administratifs	278
§ 1. Les différents recours contentieux	278
A) La distinction du recours pour excès de pouvoir et du recours de pleine juridiction	278
B) Les autres recours administratifs	281
C) Les voies de recours contre les jugements des juridictions administratives	282
D) Les règles communes à tous les recours contentieux.....	283
§ 2. Le recours pour excès de pouvoir	287
A) Les conditions de recevabilité	287
B) Les moyens d'annulation	293
C) La décision du juge	297
CHAPITRE III. — La fonction publique	299
Section I. — L'organisation générale de la fonction publique.....	300
§ 1. Les garanties fondamentales des fonctionnaires	300
§ 2. Les organes de la fonction publique	303
A) Les organes centraux de la fonction publique	303
B) Les organes internes de chaque administration ou service..	304

Section II. — La carrière du fonctionnaire	306
§ 1. Le recrutement des fonctionnaires	306
A) Les conditions générales d'accès aux emplois publics.....	306
B) Les procédés de recrutement.....	307
§ 2. Le déroulement de la carrière du fonctionnaire	310
A) L'avancement	310
B) Les positions du fonctionnaire	312
C) La fin de carrière	313
§ 3. La discipline et les garanties de carrière.....	314
A) La faute disciplinaire	315
B) Les sanctions disciplinaires	315
C) La procédure disciplinaire	316
Section III. — Les obligations et les droits du fonctionnaire	318
§ 1. Les obligations du fonctionnaire.....	318
§ 2. Les avantages matériels du fonctionnaire	320
A) La rémunération du fonctionnaire	320
B) La pension de retraite	321
§ 3. Le fonctionnaire et les libertés publiques	322
A) La liberté d'opinion.....	323
B) La liberté de groupement	323
C) Le droit de grève des fonctionnaires	325

CINQUIÈME PARTIE

LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

CHAPITRE PREMIER. — Le budget	331
Section I. — La notion de budget	331
§ 1. Budget de l'Etat et comptabilité nationale	332
A) La distinction du budget et des comptes de la nation	332
B) La technique des comptes de la nation	334
C) Les liens entre le budget et les comptes de la nation	336
§ 2. L'équilibre du budget	337
A) La doctrine classique de l'équilibre budgétaire	337
B) La doctrine moderne de l'équilibre budgétaire	338

§ 3. La règle de l'annualité budgétaire	340
A) La signification de l'annualité budgétaire	340
B) Les exceptions à l'annualité	341
C) Le problème de l'extension du cadre annuel	345
Section II. — L'établissement du budget	346
§ 1. L'élaboration du projet de budget	346
A) L'autorité chargée de la préparation du budget	347
B) L'unité budgétaire et ses exceptions	348
C) La présentation des documents budgétaires	351
§ 2. Le vote du budget par le Parlement	353
A) Les modifications du projet gouvernemental	353
B) La procédure de vote du budget (loi annuelle de finances) ..	355
C) La portée de l'autorisation budgétaire	357
§ 3. Les budgets des collectivités locales	360
A) La limitation de la liberté de dépenses	360
B) La limitation de la liberté de recettes	361
C) Le contrôle des budgets locaux par les autorités de l'Etat ..	362
Section III. — L'exécution du budget	364
§ 1. Les opérations d'exécution	364
A) Les opérations de dépenses	364
B) Les opérations de recettes	366
§ 2. Le contrôle de l'exécution.....	368
A) Les contrôles administratifs	368
B) Les contrôles juridictionnels	370
C) Les contrôles parlementaires.....	373
CHAPITRE II. — Le système fiscal	376
Section I. — Notions générales sur l'impôt	377
§ 1. Les principes de l'impôt	377
A) L'égalité fiscale	377
B) Le rendement	379
C) Neutralité ou interventionnisme ?	380
§ 2. La technique de l'impôt	381
A) Le choix d'une matière imposable	381
B) L'évaluation de la matière imposable	384
C) Le taux de l'impôt	386
D) Le recouvrement de l'impôt	387

§ 3. Le poids de l'impôt	388
A) L'évasion fiscale	388
B) La répercussion et l'incidence de l'impôt	390
Section II. — Le système fiscal français	391
§ 1. L'impôt sur le revenu des personnes physiques	392
A) L'évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	393
B) L'évaluation de la matière imposable	395
C) L'application de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	402
§ 2. L'impôt sur les sociétés et autres personnes morales	404
A) Les personnes morales imposables	405
B) L'application de l'impôt	406
§ 3. Les impôts sur la dépense	408
A) L'évolution des taxes sur le chiffre d'affaires avant la réforme de 1954-1955	408
B) La réforme de 1954-1955 : la taxe à la valeur ajoutée	409
C) La réforme de 1966-1968 : l'extension de la taxe à la valeur ajoutée	414
D) Les impôts particuliers sur la dépense	415
§ 4. Les impôts sur la fortune	416
A) Les droits de succession	416
B) Le prélèvement exceptionnel de 1945 (impôt de solidarité)..	417
§ 5. Les impôts des collectivités locales	418
A) Impôts locaux sur le revenu	418
B) Impôts locaux sur la dépense	419