

MANUEL DE
DROIT CONSTITUTIONNEL
ET
INSTITUTIONS POLITIQUES

PAR

GEORGES BURDEAU

*Professeur honoraire à l'Université de droit,
d'économie et de sciences sociales de Paris*

VINGTIÈME ÉDITION

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, rue Soufflot, 75005

1984

TABLE

<i>Préface</i>	4
<i>Bibliographie sommaire</i>	9

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉTAT ET SON GOUVERNEMENT

Le pouvoir politique	13
L'Etat	14
L'Etat, enjeu de la lutte politique et alibi du Pouvoir .	16
L'Etat, artifice nécessaire	17
Plan	18
CHAPITRE PREMIER. - LE POUVOIR POLITIQUE DANS L'ÉTAT	20
L'institutionnalisation du Pouvoir	20
Section I. - Les conditions d'existence de l'Etat	21
§ 1. - Le territoire	21
Rôle du territoire	22
Nature du droit de l'Etat sur le territoire	23
§ 2. - La communauté nationale	23
La nation, rêve d'avenir partagé	24
La nation et le Pouvoir	24
La théorie classique française assimilant l'Etat à la nation	26

§ 3. – La puissance et le consentement au Pouvoir	27
Le Pouvoir doit être consenti	27
La légitimité	28
Portée du consentement	29
Consentement et disciplines collectives	30
<i>Section II. – Le statut du Pouvoir dans l'Etat</i>	32
§ 1. – La structure du Pouvoir dans l'Etat	32
Les différents aspects du phénomène du Pouvoir	32
Les gouvernants	33
Le souverain	34
La puissance étatique	35
§ 2. – La situation juridique des gouvernants	35
La théorie constitutionnelle classique	35
La personnalisation du Pouvoir	37
§ 3. – L'Etat et le droit	40
L'antagonisme entre l'Etat et le droit n'est pas normal.	40
L'Etat instrument de réalisation de l'idée de droit	41
Les idéologies	42
La théorie marxiste de l'Etat et du droit	44
§ 4. – Les sanctions au statut du Pouvoir	45
La résistance à l'oppression	46
Théorie juridique des révolutions	49
Caractère juridique des révolutions	49
Les gouvernements révolutionnaires	50
L'effet juridique des révolutions	51
<i>Section III. – Les formes d'Etat</i>	53
Les deux points de vue possibles	53
§ 1. – L'Etat unitaire	54
§ 2. – Les Etats composés	55
La Confédération d'Etats	55
Le phénomène fédératif	55
L'Etat fédéral	56
L'évolution de l'Etat fédéral	58
CHAPITRE II. – LA CONSTITUTION	61
Conception juridique et conception politique	61
<i>Section I. – La notion de constitution</i>	62
§ 1. – Forme des constitutions	62
I. – Les constitutions coutumières	62
II. – Les constitutions écrites	63
III. – La coutume constitutionnelle	65
Existence d'une coutume constitutionnelle	65

Valeur juridique de la coutume constitutionnelle . . .	65
Primauté de la règle écrite	66
IV. - Les lois organiques	67
Leur importance	67
Leur nature et leur mode d'élaboration	68
§ 2. - La structure interne de la constitution	69
I. - Objet de la constitution	69
La constitution organise l'exercice du Pouvoir	69
Elle désigne les chefs et aménage l'exercice de leurs fonctions	70
Elle indique l'idée de droit animatrice de l'institution étatique	71
La tendance idéologique des constitutions contempo- raines	72
II. - Contenu de la constitution	72
Les règles relatives à la technique gouvernementale	72
Les règles étrangères à l'aménagement du Pouvoir	73
Les Déclarations des droits	74
Ambiguïté des Déclarations contemporaines	76
Les Déclarations et la liberté	77
Valeur juridique des Déclarations	78
Section II. - La suprématie de la constitution	81
§ 1. - En quoi consiste la supériorité des lois constitutionnelles	81
I. - La suprématie matérielle	81
Fondement	81
Conséquences	82
II. - La suprématie formelle	83
Constitutions rigides et constitutions souples	83
Lois constitutionnelles et lois ordinaires	84
§ 2. - Les conséquences de la rigidité constitutionnelle	85
I. - Etablissement des constitutions	85
Pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant institué	85
Le titulaire du pouvoir constituant originaire	86
La juridicité de l'œuvre du pouvoir constituant originaire	87
Les procédés d'établissement des constitutions	88
- Les procédés monarchistes	88
- Les procédés démocratiques	89
II. - La révision des constitutions	91
Nécessité d'une procédure de révision	91

Limitation du pouvoir de révision	92
L'initiative de la révision	93
A qui appartient l'initiative	93
Qui décide s'il doit être donné suite à l'initiative ...	94
La solution actuelle	95
Le décret du 3 octobre 1962	95
La procédure de révision	96
La procédure de révision prévue par la Constitution de 1958	98
La procédure suivie en octobre 1962	99
La procédure suivie en 1969	102
 <i>Section III. - La sanction de la suprématie de la Constitution : le contrôle de la constitutionnalité des lois</i>	
	102
§ 1. - Le contrôle par un corps politique	103
Le Sénat conservateur	103
§ 2. - Le contrôle par un organe juridictionnel	104
Valeur du procédé	104
I. - Le contrôle par voie d'action	105
II. - Le contrôle par voie d'exception	107
Le principe	107
§ 3. - L'exception d'inconstitutionnalité aux Etats-Unis	107
Les moyens de contrôle	108
La procédure du contrôle	110
La procédure de l'exception	110
L'injonction	110
Le jugement déclaratoire	111
La Cour suprême	112
§ 4. - La question du contrôle en France	112
La tradition hostile au contrôle	112
L'absence de contrôle véritable	114
Le Comité constitutionnel de la Constitution de 1946	115
§ 5. - Le Conseil constitutionnel	116
Organisation	116
Statut des membres	117
Compétences	118
Juge de la constitutionnalité	119
Fonctionnement	122
Effets de la déclaration	123
Les particuliers ne peuvent pas faire jouer le contrôle.	123

La réussite du contrôle et la nature du Conseil constitutionnel	124
CHAPITRE III. — L'EXERCICE DU POUVOIR DANS L'ÉTAT : LES FORMES DE GOUVERNEMENT.	
<i>Section I.</i> — Le problème de la souveraineté	126
Le point de vue juridique et le point de vue politique.	126
Délimitation du sujet traité	127
§ 1. — Les théories théocratiques de la souveraineté	129
La théorie du droit divin surnaturel	129
La théorie orthodoxe de l'Église	129
§ 2. — La souveraineté nationale	132
Le développement historique de l'idée démocratique .	132
La souveraineté nationale est celle de la nation, non celle de l'individu	133
§ 3. — Le gouvernement représentatif	135
Représentation et participation	135
I. — Fondement du gouvernement représentatif	136
D'ordre pratique	136
D'ordre rationnel	137
Comme correctif à la démocratie	137
II. — Structure juridique du gouvernement représentatif	138
Le mandat représentatif	138
L'objet du mandat	138
Le mandat est un mandat collectif	139
Les atteintes au principe	139
Conséquences du mandat représentatif	141
Prohibition du mandat impératif	141
III. — Signification actuelle du régime représentatif .	143
Gouvernement représentatif et démocratie	143
Rôle du peuple dans le régime représentatif moderne.	144
§ 4. — Le gouvernement direct et semi-direct	145
Le gouvernement direct est une curiosité historique .	145
Le gouvernement semi-direct	146
Le veto	146
L'initiative	146
Le référendum	147
Applications du référendum	148
<i>Section II.</i> — L'expression de la souveraineté	150
§ 1. — L'élection	150
L'étendue du droit de suffrage	150

I. – Les différents modes de scrutin	151
A. Le scrutin à la pluralité des voix	151
B. Le scrutin majoritaire	153
Scrutin uninominal et scrutin de liste	154
Panachage et vote préférentiel	155
C. La représentation proportionnelle	156
Fondement théorique	156
Difficultés d'application	158
Le quotient	158
Les restes	158
Le système d'Hondt	159
La représentation proportionnelle personnalisée	160
<i>Section III. – Le problème de la répartition des pouvoirs</i>	161
§ 1. – Le principe de la séparation des pouvoirs	162
Interprétation originaire du principe	162
La séparation des pouvoirs d'après la doctrine révolutionnaire	162
Valeur de la théorie de la séparation des pouvoirs	163
La Constitution de 1958 et la séparation des pouvoirs	164
Séparation des pouvoirs et formes de gouvernement	165
§ 2. – Le régime parlementaire	165
Définition	165
I. – Aperçu historique de la formation du régime parlementaire	166
Un moment de l'histoire	166
Angleterre	167
France	168
II. – Schéma du régime parlementaire	168
L'égalité entre l'exécutif et le législatif	169
La collaboration entre les deux pouvoirs	170
Le Cabinet	170
La réciprocité d'action de chacun des pouvoirs sur l'autre	170
La responsabilité ministérielle	171
La dissolution	171
III. – L'évolution du régime parlementaire	173
Le parlementarisme, formule de transition	173
Parlementarisme dualiste et parlementarisme moniste	174
Survie du parlementarisme aux conditions du régime parlementaire	175
Le gouvernement de Cabinet	177

	Le gouvernement parlementaire avec primauté de l'Assemblée	178
§ 3.	— Gouvernement d'Assemblée	179
	Caractères	179
	Applications	179
§ 4.	— Le régime présidentiel	181
	Schéma	181
	L'égalité théorique des pouvoirs dans la Constitution des Etats-Unis	182
	La prépondérance du Président	183
	Les exceptions à la séparation absolue des pouvoirs	184
	Le régime présidentiel en France	185
	Le « parlementarisme présidentiel »	185

DEUXIEME PARTIE

LES RÉGIMES POLITIQUES CONTEMPORAINS

	La notion de régime politique	187
CHAPITRE PREMIER. — LES DONNÉES D'UNE CLASSIFICATION RÉALISTE DES RÉGIMES POLITIQUES.		
<i>Section I.</i>	— Les Cadres	189
§ 1.	— Le cadre géographique	189
	L'étendue du territoire	189
	La nature du territoire	190
§ 2.	— Le cadre historique	193
	Les influences lointaines	193
	Les antécédents immédiats	194
	Les imitations	194
<i>Section II.</i>	— Les Forces	195
§ 1.	— Le peuple	196
	Les interprétations de la notion du peuple	196
	Le peuple-nation	197
	Le peuple réel	197
	Peuple et régime	198
§ 2.	— La localisation du Pouvoir	199
	Incompatibilité des groupes partiels avec le peuple-nation	199
	Les classes	200
	Les partis	201

Partis et régime	202
Les groupes d'intérêts	202
Les Pouvoirs de fait	204
Les syndicats	205
Les Pouvoirs de fait et la V ^e République	206
<i>Section III. — Les fins du régime</i>	207
Le citoyen et l'homme situé	207
La société à gérer ou le monde à refaire	208
Totalitarisme et pluralisme	209
Droits politiques et droits sociaux	211
La démocratie sociale	212
Vers l'Etat fonctionnel ?	213
<i>Section IV. — Les moyens</i>	215
§ 1. — Les régimes autoritaires	215
Fondements psychologiques de l'autoritarisme poli- tique	215
Facteurs sociologiques de la dictature	216
Le discrédit de la liberté	217
Formes de l'autoritarisme	218
§ 2. — Les démocraties	220
Le dilemme démocratique	220
Variété des critères utilisables	220
La socialisation de la démocratie par les instruments de la démocratie politique	221
L'accomplissement de la démocratie sociale par la dictature du prolétariat	224
§ 3. — Les techniques gouvernementales	225
Le Pouvoir ouvert	225
Le Pouvoir clos	226
Gouvernement monocratique, gouvernement délibé- ratif	227
CHAPITRE II. — LES MONOCRATIES POPULAIRES	229
De la condamnation à l'exaltation du Pouvoir	229
<i>Section I. — Le régime de l'U.R.S.S.</i>	230
§ 1. — L'intégration du peuple réel à la vie politique	230
La condamnation de la démocratie bourgeoise	230
Les Soviets	230
Les Soviets comme relais du Pouvoir	231
Le parti, élite du peuple	232
L'organisation du parti	232
Les organisations sociales	234

§ 2. — L'organisation gouvernementale	235
La monocratie	235
La structure fédérale	235
La représentation	237
Le Soviet suprême	237
Le Presidium du Soviet suprême	238
Le Conseil des ministres	238
Le problème du dépérissement de l'Etat	239
<i>Section II.</i> — Les démocraties populaires	240
§ 1. — Le style général	240
Nature du régime	240
La dictature du prolétariat	242
La mobilisation des masses : les Conseils populaires	243
Du pluralisme des partis au parti unique : Blocs et Fronts	244
Survivance d'une originalité de la vie politique	245
§ 2. — L'organisation gouvernementale	245
L'alignement sur les institutions soviétiques	245
Le cas de la Yougoslavie	247
CHAPITRE III. — LES DÉMOCRATIES PLURALISTES	250
<i>Section I.</i> — Le régime britannique	250
§ 1. — Les organes	251
La Couronne	251
Le Cabinet	252
Le resserrement de l'autorité gouvernementale	253
Le Premier ministre	254
Le Cabinet Office	256
La Chambre des Communes	256
La Chambre des Lords	258
§ 2. — Le parlementarisme anglais	259
Ses bases	259
La concentration du Pouvoir	261
Le contrôle parlementaire	262
Une démocratie effective	263
Le gouvernement d'opinion	264
La dissolution	264
§ 3. — Le parlementarisme dans le Commonwealth britannique	265
<i>Section II.</i> — Quelques formes continentales du parlementarisme	268
§ 1. — La conciliation du multipartisme avec la stabilité gouvernementale	268

	Le parlementarisme scandinave	268
§ 2.	– Le régime parlementaire en Allemagne occidentale	270
	Le Parlement	270
	Le Président de la République	270
	Le Chancelier	272
	L'état de nécessité	273
	La polarisation partisane	273
§ 3.	– La Constitution italienne	275
	Un bicaméralisme authentique	275
	Le pouvoir législatif des commissions parlementaires	276
	Le Président de la République et le Gouvernement	276
	Primauté du rôle des partis	277
<i>Section III.</i>	– Le régime des Etats-Unis	278
	Vue cavalière sur l'évolution du régime	278
	Le New Deal	280
§ 1.	– Les organes	281
	Le Congrès : A. La Chambre des Représentants ...	281
	B. Le Sénat	283
	Prépondérance politique du Sénat	285
	Le rôle électoral des partis	285
	Le Président	286
	Les instruments de l'action présidentielle	287
	Les relations du Président avec le Congrès d'après la Constitution	289
§ 2.	– Le Leadership présidentiel	290
	Du Président chef de parti au Président leader national	290
	L'utilisation des pouvoirs constitutionnels	292
	Les pouvoirs délégués	293
	L'Administration et le Congrès	294
	L'extension des compétences présidentielles en ma- tière internationale	295
	La puissance politique dans un cadre libéral	296
	Les limites humaines de la puissance	297

TROISIEME PARTIE

APERÇU SOMMAIRE D'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE

Instabilité constitutionnelle et continuité de l'évolution politique	299
---	-----

CHAPITRE PREMIER. — LES CONSTITUTIONS DE LA REVOLUTION ET DE L'EMPIRE	302
<i>Section I.</i> — La démocratie gouvernée	302
§ 1. — La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789-1791	303
Les sources	303
Le contenu	304
§ 2. — La Constitution du 3 septembre 1791	305
I. — Souveraineté nationale et gouvernement représentatif	305
Le Corps législatif	306
Le système électoral	306
II. — La séparation des pouvoirs	307
Le pouvoir exécutif	308
Les rapports entre l'Assemblée et le roi	308
III. — La suprématie de la Constitution	309
<i>Section II.</i> — La démocratie gouvernante : les Constitutions du 24 juin 1793 et du 5 fructidor an III	310
La déclaration des droits de 1793	310
§ 1. — La Constitution de 1793	311
Le pouvoir législatif	311
Le pouvoir exécutif	312
§ 2. — La Constitution du 5 fructidor an III	313
L'organisation des pouvoirs	313
Le pouvoir législatif	313
Le pouvoir exécutif	314
Les rapports entre les deux pouvoirs	314
<i>Section III.</i> — La démocratie césarienne	315
§ 1. — La Constitution du 22 frimaire an VIII	315
L'organisation du suffrage	315
Le plébiscite	316
Le pouvoir exécutif	316
Le pouvoir législatif	316
Le Sénat	317
§ 2. — Les modification de la Constitution de l'an VIII	317
Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X	317
Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII	318
L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire	319
CHAPITRE II. — LA DEMOCRATIE CENSITAIRE	320
<i>Section I.</i> — La Charte du 4 juin 1814	320
§ 1. — Caractères généraux	320
La Charte est une constitution octroyée	320

Reconnaissance des droits individuels	321
L'électorat	321
§ 2. — Les pouvoirs publics	322
Le roi	322
Le Parlement	322
§ 3. — La pratique politique introduit le régime parle- mentaire	323
<i>Section II.</i> — La Charte du 4 août 1830	324
Régime électoral	325
Organisation des pouvoirs publics	325
CHAPITRE III. — L'AVÈNEMENT DU SUFFRAGE UNIVER- SEL	
	327
<i>Section I.</i> — La Constitution du 4 novembre 1848	327
Préparation	327
Caractère démocratique	328
L'organisation des pouvoirs	328
Le coup d'Etat du 2 décembre 1851	329
<i>Section II.</i> — La démocratie impériale	329
§ 1. — La Constitution du 14 janvier 1852	330
Caractères généraux	330
L'organisation des pouvoirs publics	330
§ 2. — L'Empire	332
Orientation vers le parlementarisme	332
Transformation du rôle du Sénat	332
§ 3. — La Constitution du 21 mai 1870	333
CHAPITRE IV. — LES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1875	
	334
L'abrogation des lois de 1875	334
<i>Section I.</i> — L'élaboration des lois de 1875	335
§ 1. — Le gouvernement de l'Assemblée nationale	336
Le climat de l'Assemblée	336
I. — Le principat de M. Thiers	337
La résolution du 17 février 1871	337
La loi du 31 août 1871 (const. Rivet)	337
La loi du 13 mars 1873 (const. de Broglie)	338
II. — Le gouvernement de Mac-Mahon	338
La loi sur le septennat	338
Caractères	339
§ 2. — Les lois constitutionnelles de 1875	340
Les modifications de la constitution de 1875	341
<i>Section II.</i> — L'organisation des pouvoirs publics	342

§ 1. – Le Parlement	342
I. – La Chambre des députés	342
Mode de recrutement	342
Durée du mandat	343
II. Le Sénat	343
Le Sénat de la loi du 24 février 1875	343
Le Sénat depuis la réforme de 1884	344
L'égalité de principe entre la Chambre et le Sénat ..	345
§ 2. – Le pouvoir exécutif	346
La dualité des organes de l'exécutif	346
I. – Le Président de la République	346
L'organisation de la fonction présidentielle	346
Condition du Président de la République	347
La fonction du Président	348
II. – Les ministres	350
Le Président du Conseil	350
Le Conseil des ministres	351
<i>Section III. – Le fonctionnement des pouvoirs publics ...</i>	352
La collaboration des pouvoirs	352
§ 1. – La législation	353
L'initiative des lois	353
Le vote	353
La promulgation	353
Les règlements	354
Les décrets-lois	355
§ 2. – Le jeu du régime parlementaire dans le cadre de la	
Constitution de 1875	356
I. – L'action de l'exécutif sur le Parlement	356
La dissolution	357
II. – L'action du Parlement sur l'exécutif	358
Les moyens du contrôle parlementaire	358
La responsabilité ministérielle	359
§ 3. – Les déformations du régime parlementaire par la	
pratique politique	360
Déformation des institutions	360
L'absence de parlementarisme véritable	360
L'absence d'autorité	361
L'absence de responsabilité	362
L'impuissance du Parlement	362
Les tentatives de redressement	362
Le système des coalitions de partis	363
La législation par décrets-lois	363

CHAPITRE V. — LES INSTITUTIONS POLITIQUES FRANÇAISES DE 1940 A 1944	365
La France partagée	365
<i>Section I.</i> — Le Gouvernement de « L'Etat français »	366
§ 1. — L'Acte dit loi constitutionnelle du 10 juillet 1940	366
La réunion de l'Assemblée nationale	366
Le calcul de la majorité	367
Portée de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940	368
§ 2. — L'organisation constitutionnelle du Gouvernement de Vichy	370
<i>Section II.</i> — L'organisation de la continuité républicaine dans la France libre	372
§ 1. — Permanence d'une liberté française	372
Le Gouvernement de la France libre	373
Le Comité national français	374
§ 2. — L'unité politique de l'Empire dans la Résistance	375
Le ralliement de l'Afrique du Nord	375
Le Comité français de la Libération nationale	376
L'Assemblée consultative provisoire	378
CHAPITRE VI. — LES GOUVERNEMENTS PROVISOIRES DE 1946	379
Les étapes du provisoire	379
<i>Section I.</i> — Le premier Gouvernement provisoire	380
§ 1. — Caractères généraux	380
I. — Le rétablissement de la légalité républicaine	380
La restauration des libertés démocratiques	380
L'illégitimité du Gouvernement de Vichy	382
II. — La place faite aux forces de la Résistance	384
III. — La forme du Gouvernement	386
Structure autoritaire	386
Esprit démocratique	387
§ 2. — L'organisation des pouvoirs publics	388
I. — Le Gouvernement	389
Le Président du Gouvernement	389
Les ministres	389
Attributions du Gouvernement	390
II. — L'Assemblée consultative provisoire	391
La composition de l'Assemblée	391
Organisation de l'Assemblée	392
Attributions	392
Les avis	394
Le pouvoir d'initiative de l'Assemblée	394

<i>Section II.</i> – Le régime provisoire de la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945	395
§ 1. – La détermination de l'organe constituant	396
Le problème	396
Portée du référendum du 21 octobre 1945	396
§ 2. – Etendue du pouvoir constituant de l'Assemblée	397
§ 3. – L'organisation des pouvoirs	398
Forme du Gouvernement	398
I. – L'Assemblée	399
Le régime électoral	399
Les pouvoirs de l'Assemblée	400
Les méthodes de travail	401
II. – Le Gouvernement	401
L'organisation du Gouvernement	401
La recherche de la stabilité gouvernementale	402
<i>Section III.</i> – Le projet de constitution du 19 avril 1946	403
§ 1. – La Déclaration des droits	403
Les libertés	404
La garantie des droits	405
La démocratie sociale	406
§ 2. – Le régime politique	407
L'organisation des pouvoirs publics	407
Les rapports des pouvoirs publics	408
CHAPITRE VII. – LA CONSTITUTION DU 27 OCTOBRE 1946	410
Son adoption	410
La révision de 1954	410
<i>Section I.</i> – Notions générales	411
§ 1. – Caractères de la Constitution de 1946	411
§ 2. – Philosophie politique et sociale du régime	412
Le Préambule	412
§ 3. – La forme de l'Etat : l'Union française	414
La notion d'Union française	415
Organisation	416
Régime des départements et territoires d'Outre-mer.	416
<i>Section II.</i> – L'organisation des pouvoirs publics	417
§ 1. – Le Parlement	418
A. – Les deux chambres	418
Inégalité de prestige et de pouvoirs	418
L'évolution du Conseil de la République	419
B. – L'Assemblée nationale	420

Composition	420
Le régime électoral	420
L'apparementement	421
L'attribution des sièges	422
Attributions de l'Assemblée nationale	422
C. - Le Conseil de la République	423
Composition	423
Mode d'élection	423
Attributions	424
§ 2. - Le Pouvoir exécutif	425
A. - Le Président de la République	425
Mode d'élection	425
Condition	426
Attributions	427
B. - Le Conseil des ministres	428
Le Président du Conseil. - Procédure de nomination.	428
La procédure de 1954	429
Effacement de la prééminence du Président du Conseil	430
Attributions	430
Les ministres	431
Unité et responsabilité du Cabinet	431
La réunion du Conseil	432
<i>Section III. - Le fonctionnement des pouvoirs publics</i> ...	433
Mesure du parlementarisme dans la constitution de 1946	433
§ 1. - La législation	433
La délégation du pouvoir législatif	433
La technique de la législation gouvernementale	434
Intérêt actuel de cette technique	436
Le Conseil économique	436
Le rôle du Conseil de la République	437
§ 2. - Les rapports entre les pouvoirs publics	438
Multiplicité des contacts entre le Parlement et le Gouvernement	438
La responsabilité ministérielle	438
La fréquence des crises ministérielles	440
La dissolution	441

QUATRIÈME PARTIE

LES INSTITUTIONS DE LA V^e RÉPUBLIQUE

CHAPITRE PREMIER — LES CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA CONSTITUTION DE 1958	446
<i>Section I.</i> — L'élaboration de la Constitution	446
La continuité légale du Pouvoir	446
§ 1. — Le régime des pleins pouvoirs	447
Ses bases juridiques	447
La loi des pleins pouvoirs	447
Les dispositions transitoires	448
§ 2. — L'exercice du pouvoir constituant	449
La loi constitutionnelle du 3 juin 1958	449
Forme de la révision constitutionnelle	450
Les limitations de fond du pouvoir constituant	451
L'élaboration du projet de constitution	451
Le référendum du 28 septembre	453
<i>Section II.</i> — La restauration de l'idée de l'Etat	455
Le Pouvoir et les partis	455
La contestation de la toute-puissance parlementaire	455
L'option	456
Le pouvoir de la République	456
La Constitution de 1958 aménage le Pouvoir sur deux plans	458
Un mécanisme d'application difficile	459
Le maintien des libertés démocratiques	460
<i>Section III.</i> — La Communauté	461
Une association librement acceptée	461
L'évolution	461
Une union de droit international	462
La loi constitutionnelle du 4 juin 1960	463
La fin de la Communauté	463
<i>Section IV.</i> — La Constitution et la pratique politique	464
La concentration du Pouvoir	464
Le tournant de 1962	467
L'unité du Pouvoir et la hiérarchie des fonctions	467
Le second septennat	469
Le troisième septennat	471
L'avènement de F. Mitterrand	473

CHAPITRE II. – LE CORPS ELECTORAL	475
Le premier des pouvoirs	475
<i>Section I.</i> – L'aménagement du suffrage	475
Le suffrage universel	475
§ 1. – Conditions de jouissance du droit de vote	476
A. – La capacité électorale	476
B. – Les incapacités électorales	477
§ 2. – Conditions d'exercice du droit de vote	478
La liste électorale	478
Inscription	479
Conditions pour être inscrit	479
Caractères de la liste	481
Etablissement et révision de liste	481
Suspension de l'exercice du droit de vote	482
§ 3. – Caractères du droit de vote	482
<i>Section II.</i> – L'opération électorale	484
§ 1. – La préparation de l'élection	484
La circonscription électorale	484
La période électorale	485
La candidature	486
La propagande orale	488
Cautionnement	488
§ 2. – Le scrutin	489
I. – Les fluctuations du régime électorale sous la III ^e République	489
Sous la IV ^e République	490
II. – Le mode actuel d'élection des députés	490
Le mode de scrutin	490
Le remplacement des élus	491
Limitation des élections partielles	493
III. – Le vote	494
La personnalité du vote	494
Le dépouillement du scrutin	495
§ 3. – Le contentieux électorale	495
La compétence du Conseil constitutionnel	495
Le Conseil constitutionnel interprète restrictivement sa compétence	496
La procédure	497
CHAPITRE III. – LE POUVOIR EXECUTIF	499
La dualité des organes de l'exécutif	499
La prépondérance du Président de la République.	500

<i>Section I. – Le Président de la République</i>	500
§ 1. – L'élection du Président de la République	500
Le mode initial de désignation	501
Caractères de la représentation établie en 1958	501
L'élection au suffrage universel direct	502
Les candidatures	504
Les opérations électorales	505
Le contentieux de l'élection	506
La vacance de la Présidence	506
§ 2. – Le statut du Président	507
Rééligibilité et incompatibilités	507
Organisation de la Présidence	507
Durée du mandat	508
Suppléance	509
Fin des fonctions	510
§ 3. – Les attributions du Président	510
Le pouvoir d'arbitrage	510
Les deux catégories d'attributions	511
Les attributions soumises à l'obligation du contreseing	512
Le cas des attributions en matière internationale	512
Les attributions en matière de défense	513
Attributions dispensées du contreseing	513
Le droit de message	514
Le droit de grâce	515
L'extension des pouvoirs présidentiels	515
L'effacement du dualisme de l'exécutif	516
La continuité des pouvoirs présidentiels	517
Le troisième septennat : Le Président en quête d'un peuple	519
La souveraineté de M. Mitterrand	520
L'irresponsabilité politique du Président	521
<i>Section II. – Le Gouvernement</i>	522
§ 1. – L'organisation du Gouvernement	522
Confirmation de l'institution du Premier ministre	522
Nomination des membres du Gouvernement	523
L'incompatibilité de la fonction de ministre avec d'autres activités	525
Modalités d'application de l'article 23	526
L'incompatibilité et la nature du régime	527
Les risques créés par l'incompatibilité	528
La révocation des ministres	529
Le Conseil des ministres	531

Les formations restreintes	532
La nature du Conseil des ministres : organe présidentiel ou cabinet parlementaire	533
§ 2. – Les attributions du Gouvernement	534
La direction de la politique	534
L'entente nécessaire	535
Le Premier ministre, le chef de l'Etat et le fait majoritaire	537
Les moyens	539
Les compétences	539
Prépondérance du Premier ministre	540
Le pouvoir de légiférer	542
Les ministres	543
Les actes de l'exécutif	543
CHAPITRE IV. – LE PARLEMENT	545
<i>Section I.</i> – Composition du Parlement	545
§ 1. – Le bicaméralisme	545
Les divers types de Chambres hautes	546
Avantages et inconvénients du bicaméralisme	546
La Constitution de 1958 établit un bicaméralisme plus équilibré que celui de 1946	547
§ 2. – L'Assemblée nationale	548
Composition et durée des pouvoirs	548
Eligibilité	548
Inéligibilité	549
Les attributions de l'Assemblée nationale	551
La structure politique de l'Assemblée	551
Les majorités	553
§ 3. – Le Sénat	554
Composition et durée des pouvoirs	554
Le collège électoral	555
Les délégués sénatoriaux	555
L'élection des sénateurs	556
Mode de scrutin	556
Contentieux électoral	557
Signification politique du recrutement sénatorial	557
Le projet de réforme	558
Attributions du Sénat	559
<i>Section II.</i> – La protection de l'exercice du mandat parlementaire	560
Le mandat	560

§ 1. – L'indemnité parlementaire	560
§ 2. – Les incompatibilités	561
La sanction des incompatibilités	564
§ 3. – Les immunités parlementaires	565
L'irresponsabilité	565
L'inviolabilité	565
La levée de l'immunité	566
La levée de détention	567
§ 4. – Les obligations militaires	568
<i>Section III. – Le fonctionnement des Chambres</i>	<i>568</i>
§ 1. – Mesures destinées à assurer l'indépendance	569
Les sessions	569
Le régime actuel des sessions	570
Le règlement	572
Autonomie financière	573
Personnalité du vote	573
§ 2. – Les organes du travail parlementaire	574
I. – Le bureau	575
Organisation et rôle du bureau	575
Les Présidents des Assemblées	576
Le Président de l'Assemblée nationale	576
II. – Les groupes	576
Interdiction des groupes d'intérêts	577
Les groupes politiques	578
Absence des partis sur le plan parlementaire	578
III. – Les commissions	578
Les modifications du système antérieur	578
Les différentes catégories de commissions	579
Mode de désignation	581
§ 3. – La séance	582
La publicité	582
L'ordre du jour	583
Le débat	584
Le vote	585
Majorité	586
Discipline	586
Un fonctionnement défectueux	587
Le « déclin » des Parlements	587
CHAPITRE V. – LE FONCTIONNEMENT DES POUVOIRS PUBLICS	590
Nature du régime établi par la Constitution	590
Nature du régime résultant de la pratique politique	591

<i>Section I.</i> – Le fonctionnement des pouvoirs publics dans le cadre du parlementarisme		598
§ 1.	– La compétence normative	598
	La notion de loi	598
	La hiérarchie classique entre la loi et le règlement ...	599
	I. – La loi parlementaire	599
	La définition matérielle de la loi	599
	Les difficultés du partage de compétence	601
	II. – La compétence normative du gouvernement ...	603
	Son étendue	603
	A. – Les décrets réglementaires	603
	1 ^o Les règlements autonomes	603
	2 ^o Les règlements du type classique	603
	Le pouvoir réglementaire et les matières déjà légiférées	604
	La compétence réservée au gouvernement par l'article 37 est exclusive	605
	B. – Les ordonnances	606
	Une délégation de pouvoir	606
	Conditions d'édition des ordonnances	607
	Régime juridique des ordonnances	608
	C. – Le contrôle juridictionnel de l'activité normative du Gouvernement	609
	Importance des innovations introduites par la Constitution de 1958	611
	La compétence du Parlement en matière financière	613
	III. – La sanction du partage des compétences ...	614
	Les conflits possibles	614
	A. – La protection du domaine réglementaire ...	614
	Le contrôle préventif	614
	Le contrôle <i>a posteriori</i>	615
	B. – La protection du domaine législatif du Parlement	615
	Le contrôle du juge administratif	615
	Les risques de contrariété de jurisprudence	616
§ 2.	– La procédure législative	617
	I. – Les lois ordinaires	617
	L'initiative	617
	Les restrictions à l'initiative parlementaire en matière financière	619
	Le Conseil économique et social	620
	Rôle prépondérant du Gouvernement dans la discussion	622

La question préalable	623
Le cas de désaccord entre les deux Chambres	624
Effets de l'intervention de la Commission paritaire ..	624
Le référendum	626
La promulgation	627
La demande d'une nouvelle délibération	629
La publication	629
Les mesures de suspension de la loi	630
II. - Les lois de finances	631
La présentation du budget	632
Le vote du budget	633
§ 3. - Les rapports entre les pouvoirs	634
Nature des contacts entre l'exécutif et le législatif ..	634
Les questions	635
Les questions orales avec débat	636
Les questions d'actualité	637
Les pétitions	638
I. - La responsabilité ministérielle	638
L'interpellation	638
La motion de censure	639
La question de confiance	640
Le démission du gouvernement renversé	642
Le Sénat ne peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement	643
II. - La dissolution	644
Un pouvoir présidentiel	644
Un pouvoir d'État	644
L'exercice de la dissolution	646
<i>Section II. - L'exercice du Pouvoir en dehors du cadre parlementaire</i>	<i>646</i>
§ 1. - Le référendum	647
Les significations possibles du référendum	647
L'utilisation du référendum	648
Le contentieux du référendum	649
§ 2. - L'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics : l'article 16	650
La constitutionnalisation des circonstances exception- nelles	650
Conditions d'entrée en vigueur du régime de crise ..	651
Les pouvoirs visés par l'article 16	652
Conditions d'exercice des pouvoirs exceptionnels ..	653
Le contrôle de l'application de l'article 16	655

CHAPITRE VI. – LES ORGANES JURIDICTIONNELS	657
<i>Section I.</i> – L'autorité judiciaire	657
Importance constitutionnelle de l'autorité judiciaire . .	657
§ 1. – Le statut des magistrats du siège	658
§ 2. – Le Conseil supérieur de la magistrature	659
Composition	659
Compétence	659
<i>Section II.</i> – La justice politique	660
§ 1. – L'évolution de la justice politique	660
Le système de la Constitution de 1875	660
Le système du Gouvernement de Vichy	661
La justice politique pendant le Gouvernement provi- soire	662
La Haute Cour de 1946	663
§ 2. – La Haute Cour de justice	664
Composition	664
L'accusation	664
La procédure	664
Jugement	665