

344  
D 89E

R. 2176

THÉMIS

COLLECTION DIRIGÉE PAR MAURICE DUVERGER  
DROIT

MAURICE DUVERGER

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

*Eléments de  
Droit public*



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

## 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 <sup>e</sup> 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 <sup>e</sup> République (1940-1958) .....	55
§ 1. Les gouvernements provisoires (1940-1944) .....	55
A) Le gouvernement de Vichy .....	55
B) Le gouvernement provisoire de la République .....	58
§ 2. L'élaboration de la Constitution de 1946 .....	59
A) Les élections et le référendum du 21 octobre 1945 .....	59
B) La « préconstitution » du 2 novembre 1945 .....	60
C) Le projet de Constitution du 19 avril 1946 .....	61
D) La seconde Constituante et la rédaction de la Constitution du 27 octobre 1946 .....	63
§ 3. Le fonctionnement de la IV <sup>e</sup> République .....	64
A) Le régime établi par la Constitution de 1946 .....	64
B) L'évolution de la IV <sup>e</sup> République .....	69

§ 4. La fin de la IV <sup>e</sup> République et l'avènement de la V <sup>e</sup> .....	72
A) La crise du 13 mai et la chute de la IV <sup>e</sup> 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 <sup>e</sup> République : la proportionnelle et les apparentements .....	88
B) Le système de la V <sup>e</sup> 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 .....	96
CHAPITRE II. — Les gouvernants .....	98
Section I. — Le Président de la République .....	98
§ 1. Les pouvoirs du Président de la République en période normale. .....	98
A) Les pouvoirs à l'égard du Gouvernement .....	98
B) Les pouvoirs à l'égard du Parlement .....	99
C) Les pouvoirs juridictionnels .....	101

§ 2. Les pouvoirs du Président de la République en période exceptionnelle .....	101
A) La définition des circonstances exceptionnelles .....	102
B) Le contrôle de l'exercice des pouvoirs de l'article 16 ....	103
<b>Section II. — Le Premier Ministre .....</b>	<b>103</b>
§ 1. La désignation du Premier Ministre .....	104
A) La nomination par le Président de la République .....	104
B) L'absence d'intervention du Parlement .....	104
§ 2. Les pouvoirs du Premier Ministre .....	104
A) La direction générale de l'activité gouvernementale .....	105
B) Le pouvoir exécutif et le pouvoir réglementaire .....	106
<b>Section III. — Les ministres .....</b>	<b>107</b>
§ 1. Les ministres considérés individuellement .....	107
A) La nomination et la révocation des ministres .....	107
B) Les incompatibilités ministérielles .....	107
C) La hiérarchie ministérielle .....	108
§ 2. La collectivité des ministres .....	109
A) Les différentes formations du ministère .....	109
B) Les pouvoirs du Gouvernement .....	110
<b>CHAPITRE III. — Le Parlement .....</b>	<b>113</b>
<b>Section I. — La situation personnelle des parlementaires .....</b>	<b>113</b>
§ 1. Règles relatives à l'accès au Parlement .....	113
A) Les inéligibilités .....	113
B) Les incompatibilités .....	115
§ 2. La situation du parlementaire en fonction .....	117
A) Les immunités parlementaires .....	117
B) L'indemnité parlementaire .....	118
C) Les obligations militaires des parlementaires .....	119
<b>Section II. — L'organisation intérieure du Parlement .....</b>	<b>119</b>
§ 1. Le bureau et le règlement .....	119
A) Le règlement des assemblées .....	120
B) Le bureau .....	120
§ 2. Les organes du travail parlementaire .....	121
A) Les groupes .....	121
B) Les commissions .....	122

**TABLE DES MATIÈRES**

435

§ 3. L'organisation des débats parlementaires .....	123
A) Les sessions .....	123
B) Les séances .....	124
C) Le déroulement des débats .....	125
D) Les votes .....	127
Section III. — Les pouvoirs propres du Parlement.....	128
§ 1. Le pouvoir législatif .....	128
A) Les restrictions à la compétence législative du Parlement ..	128
B) La procédure législative : les pouvoirs des deux Chambres ..	129
§ 2. Le pouvoir financier .....	131
A) Les restrictions du pouvoir financier.....	131
B) La procédure budgétaire .....	133
§ 3. Les autres pouvoirs exercés par le Parlement .....	133
A) Le pouvoir diplomatique .....	133
B) Le pouvoir juridictionnel .....	134
C) Le pouvoir constituant .....	134
D) Le contrôle de l'activité gouvernementale .....	136
Section IV. — Les rapports entre le Parlement et le Gouvernement...	137
§ 1. Les faibles moyens d'action du Parlement sur le Gouvernement	137
A) Moyens de contrôle proprement dits .....	138
B) Moyens de mise en jeu de la responsabilité politique.....	139
§ 2. Les puissants moyens d'action du Gouvernement sur le Par-	
lement .....	140
A) Le renforcement des moyens d'action traditionnels.....	141
B) La création de moyens d'action nouveaux .....	141
C) Le parlementarisme majoritaire .....	142
CHAPITRE IV. — Les organes juridictionnels et consultatifs .....	146
Section I. — Les organes juridictionnels .....	146
§ 1. Le Conseil constitutionnel .....	146
A) La composition du Conseil constitutionnel .....	146
B) Les attributions du Conseil constitutionnel .....	147
§ 2. La Haute Cour de Justice .....	150
A) L'organisation de la Haute Cour .....	150
B) La compétence de la Haute Cour .....	151
C) Le fonctionnement de la Haute Cour .....	152

Section II. — Les organes consultatifs .....	153
§ 1. Le Conseil économique et social .....	153
A) La composition du Conseil économique et social .....	153
B) Le fonctionnement du Conseil économique et social .....	154
C) Les pouvoirs du Conseil économique et social .....	155
§ 2. Le Conseil supérieur de la Magistrature .....	156

### TROISIÈME PARTIE

#### LES LIBERTÉS PUBLIQUES

CHAPITRE PREMIER. — Les fondements des libertés publiques .....	159
Section I. — La conception traditionnelle des libertés publiques : les libertés-résistance .....	159
§ 1. Les origines de la doctrine libérale .....	160
§ 2. Les conséquences : les libertés, moyen de résistance .....	162
Section II. — L'évolution moderne de la notion de libertés publiques .....	163
§ 1. Les sources de l'évolution .....	163
A) La théorie jacobine : la « liberté-participation » .....	163
B) Le marxisme : la distinction des libertés formelles et des libertés réelles .....	164
C) La pensée économique contemporaine .....	165
§ 2. Les conséquences de l'évolution .....	166
A) La transformation du concept de libertés publiques .....	166
B) Le conflit sur la limitation de l'Etat .....	168
CHAPITRE II. — La réglementation des libertés publiques .....	171
Section I. — Les libertés physiques .....	172
§ 1. La sûreté .....	172
§ 2. La liberté du domicile .....	175
§ 3. La liberté de circulation .....	177
Section II. — Les libertés de la pensée .....	178
§ 1. La liberté religieuse .....	178
§ 2. La liberté de l'enseignement .....	180
§ 3. La liberté de la presse .....	184
§ 4. La liberté des spectacles .....	188

Section III. — Les libertés de groupement .....	192
§ 1. La liberté des manifestations sur la voie publique .....	192
§ 2. La liberté de réunion .....	193
§ 3. La liberté d'association .....	194
Section IV. — Les libertés économiques .....	198
§ 1. La liberté du travail .....	199
§ 2. La liberté syndicale .....	200
§ 3. La liberté d'entreprise.....	202

## QUATRIÈME PARTIE

## LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

CHAPITRE PREMIER. — Les autorités administratives .....	209
Section I. — Les autorités centrales et les formes de décentralisation..	209
§ 1. Les organes administratifs centraux .....	209
A) Les autorités de décision .....	210
B) Les organismes consultatifs .....	212
§ 2. L'étendue des pouvoirs de l'administration centrale : centralisation et décentralisation .....	213
A) La décentralisation territoriale ou locale .....	213
B) La décentralisation technique ou décentralisation par services .....	216
Section II. — Les autorités communales .....	218
§ 1. Le Conseil municipal .....	219
A) La composition du Conseil municipal .....	219
B) Le fonctionnement du Conseil municipal .....	221
C) Les pouvoirs du Conseil municipal .....	222
D) La tutelle du pouvoir central .....	223
§ 2. Le maire et les adjoints .....	225
A) Statut personnel du maire et des adjoints .....	225
B) Fonctions du maire et des adjoints .....	226
C) Le contrôle du pouvoir central sur le maire et les adjoints... ..	227
§ 3. Les régimes spéciaux .....	229
A) Les regroupements de communes .....	230
B) La ville de Paris et la région parisienne .....	231
C) La création des villes nouvelles .....	232

Section III. — Les autorités départementales .....	233
§ 1. Le Commissaire de la République (ex-Préfet) .....	234
A) La situation personnelle du Commissaire de la République .....	234
B) Les pouvoirs du Commissaire de la République .....	236
§ 2. Le Conseil général .....	237
A) La composition du Conseil général .....	237
B) Le fonctionnement du Conseil général .....	239
C) Les pouvoirs du Conseil général .....	240
D) La tutelle du pouvoir central .....	241
§ 3. Le président du Conseil général .....	242
A) Les pouvoirs du président du Conseil général .....	243
B) Le statut du président du Conseil général .....	243
Section IV. — Les autorités régionales .....	244
§ 1. Le Commissaire de la République (ex-Préfet de région) .....	245
A) Le préfet de région .....	245
B) Le Commissaire de la République .....	246
§ 2. Le Conseil régional .....	247
A) La structure du Conseil régional .....	247
B) Les pouvoirs du Conseil régional .....	248
§ 3. L'exécution et le contrôle des décisions régionales .....	249
A) Le président du Conseil régional .....	249
B) Le contrôle des décisions régionales .....	249
§ 4. La région d'Île-de-France .....	251
A) La ressemblance avec les autres régions .....	251
B) Les caractères particuliers .....	251
Section V. — Les établissements publics .....	252
§ 1. La notion d'établissement public .....	252
A) La conception classique de l'établissement public .....	252
B) La crise actuelle de la notion d'établissement public .....	253
§ 2. Le statut des établissements publics .....	255
A) La création et la suppression .....	255
B) L'administration de l'établissement public .....	256
Section VI. — La protection des administrés .....	257
§ 1. Le médiateur .....	257
A) Le statut du médiateur .....	257
B) Les pouvoirs du médiateur .....	258
§ 2. Les droits du citoyen sur les actes et documents administratifs .....	259
A) Informatique, fichiers et libertés .....	259
B) Le libre accès aux documents administratifs .....	261
C) La motivation des décisions administratives .....	261

<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>439</b>
<b>CHAPITRE II. — Les juridictions administratives</b>	<b>260</b>
Section I. — L'organisation des juridictions administratives	264
§ 1. Le Conseil d'Etat	265
A) Le personnel du Conseil d'Etat	265
B) Les pouvoirs du Conseil d'Etat	268
C) L'organisation intérieure du Conseil d'Etat	269
§ 2. Les Tribunaux administratifs (locaux)	270
A) L'organisation des Tribunaux administratifs	271
B) Les pouvoirs des Tribunaux administratifs	272
§ 3. Les autres juridictions administratives	272
Section II. — La compétence des juridictions administratives	273
§ 1. La répartition des compétences entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires	273
A) L'évolution de la répartition des compétences	274
B) La délimitation actuelle des compétences entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire	276
C) Les conflits de compétence : le Tribunal des Conflits	280
§ 2. La répartition des compétences entre les différentes juridictions administratives	283
A) La compétence des Tribunaux administratifs (locaux)	283
B) La compétence du Conseil d'Etat	284
Section III. — Les recours administratifs	286
§ 1. Les différents recours contentieux	286
A) La distinction du recours pour excès de pouvoir et du recours de pleine juridiction	286
B) Les autres recours administratifs	289
C) Les voies de recours contre les jugements des juridictions administratives	290
D) Les règles communes à tous les recours contentieux	291
§ 2. Le recours pour excès de pouvoir	295
A) Les conditions de recevabilité	296
B) Les moyens d'annulation	301
C) La décision du juge	305
<b>CHAPITRE III. — La fonction publique</b>	<b>307</b>
Section I. — L'organisation générale de la fonction publique	308
§ 1. Les garanties fondamentales des fonctionnaires	308

§ 2. Les organes de la fonction publique .....	311
A) Les organes centraux de la fonction publique.....	311
B) Les organes internes de chaque administration ou service..	312
 Section II. — La carrière du fonctionnaire .....	 314
§ 1. Le recrutement des fonctionnaires .....	314
A) Les conditions générales d'accès aux emplois publics.....	314
B) Les procédés de recrutement.....	315
§ 2. Le déroulement de la carrière du fonctionnaire .....	318
A) L'avancement .....	318
B) Les positions du fonctionnaire .....	320
C) La fin de carrière .....	321
§ 3. La discipline et les garanties de carrière .....	322
A) La faute disciplinaire .....	323
B) Les sanctions disciplinaires .....	323
C) La procédure disciplinaire .....	324
 Section III. — Les obligations et les droits du fonctionnaire .....	 325
§ 1. Les obligations du fonctionnaire.....	325
§ 2. Les avantages matériels du fonctionnaire .....	328
A) La rémunération du fonctionnaire .....	328
B) La pension de retraite .....	329
§ 3. Le fonctionnaire et les libertés publiques .....	330
A) La liberté d'opinion.....	331
B) La liberté de groupement .....	331
C) Le droit de grève des fonctionnaires .....	332

## CINQUIÈME PARTIE

### LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

<b>CHAPITRE PREMIER. — Le budget .....</b>	<b>339</b>
 Section I. — La notion de budget .....	 339
§ 1. Budget de l'État et comptabilité nationale .....	340
A) La distinction du budget et des comptes de la nation .....	340
B) La technique des comptes de la nation .....	342
C) Les liens entre le budget et les comptes de la nation .....	344

**TABLE DES MATIÈRES**

441

§ 2. L'équilibre du budget .....	345
A) La doctrine classique de l'équilibre budgétaire .....	345
B) La doctrine moderne de l'équilibre budgétaire .....	346
§ 3. La règle de l'annualité budgétaire .....	348
A) La signification de l'annualité budgétaire .....	348
B) Les exceptions à l'annualité .....	349
C) Le problème de l'extension du cadre annuel .....	353
 Section II. — L'établissement du budget .....	 354
§ 1. L'élaboration du projet de budget .....	354
A) L'autorité chargée de la préparation du budget .....	355
B) L'unité budgétaire et ses exceptions .....	356
C) La présentation des documents budgétaires .....	359
§ 2. Le vote du budget par le Parlement .....	361
A) Les modifications du projet gouvernemental .....	361
B) La procédure de vote du budget (loi annuelle de finances) ..	363
C) La portée de l'autorisation budgétaire .....	365
§ 3. Les budgets des collectivités locales .....	368
A) La limitation de la liberté de dépenses .....	368
B) La limitation de la liberté de recettes .....	369
C) Les Chambres régionales des Comptes .....	370
 Section III. — L'exécution du budget .....	 372
§ 1. Les opérations d'exécution .....	372
A) Les opérations de dépenses .....	372
B) Les opérations de recettes .....	374
§ 2. Le contrôle de l'exécution .....	376
A) Les contrôles administratifs .....	376
B) Les contrôles juridictionnels .....	378
C) Les contrôles parlementaires .....	381
 CHAPITRE II. — Le système fiscal .....	 384
Section I. — Notions générales sur l'impôt .....	385
§ 1. Les principes de l'impôt .....	385
A) L'égalité fiscale .....	385
B) Le rendement .....	387
C) Neutralité ou interventionnisme ? .....	388

§ 2. La technique de l'impôt .....	389
A) Le choix d'une matière imposable .....	389
B) L'évaluation de la matière imposable .....	392
C) Le taux de l'impôt .....	394
D) Le recouvrement de l'impôt .....	395
§ 3. Le poids de l'impôt .....	396
A) L'évasion fiscale .....	396
B) La répercussion et l'incidence de l'impôt .....	398
Section II. — Le système fiscal français .....	399
§ 1. L'impôt sur le revenu des personnes physiques .....	400
A) L'évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques .....	401
B) L'évaluation de la matière imposable .....	403
C) L'application de l'impôt sur le revenu des personnes physiques .....	411
§ 2. L'impôt sur les sociétés et autres personnes morales .....	413
A) Les personnes morales imposables .....	413
B) L'application de l'impôt .....	415
§ 3. Les impôts sur la dépense .....	416
A) L'évolution des taxes sur le chiffre d'affaires avant la réforme de 1954-1955 .....	417
B) La réforme de 1954-1955 : la taxe à la valeur ajoutée .....	419
C) La réforme de 1966-1968 : l'extension de la taxe à la valeur ajoutée .....	423
D) Les impôts particuliers sur la dépense .....	424
§ 4. Les impôts sur la fortune .....	425
A) Les droits de succession .....	425
B) Le prélèvement exceptionnel de 1945 (impôt de solidarité) .....	426
§ 5. Les impôts des collectivités locales .....	427
A) La fiscalité directe locale .....	427
B) La dotation globale de fonctionnement .....	429