

## ► Fiche 1 LES FORMES JURIDIQUES DE L'ÉTAT

### A. L'État unitaire

1. Forme la plus répandue, l'État **unitaire ou simple** comporte un seul ordre constitutionnel et politique : il détient et exerce en principe l'ensemble des compétences régaliennes (diplomatie, défense, législation, justice, monnaie...). En cas de **centralisation**, il constitue même la seule personne morale de droit public compétente sur son territoire : toutes les décisions politiques mais aussi administratives sont prises au nom de l'État (voir Fiche 31).

En général, l'État unitaire recourt à la **décentralisation administrative territoriale** (voir Fiches 31-34). Dans les **États régionaux**, la décentralisation est politique car l'État partage le pouvoir législatif avec les collectivités supérieures comme les communautés autonomes en Espagne et les régions en Italie. Mais, contrairement aux États fédérés, ces collectivités ne disposent pas du pouvoir constituant. Toutefois, le développement des autonomies locales rend moins nette la frontière entre l'État unitaire décentralisé, l'État régional et l'État fédéral.

2. La **France** constitue traditionnellement un État unitaire et, depuis 1875, une République indivisible. Consacrée par la Constitution du 4 octobre 1958 (art. 1<sup>er</sup> et 72 C notamment), cette conception inspire une jurisprudence du Conseil constitutionnel refusant de confondre libre administration et libre gouvernement des collectivités territoriales (Cons. const., 25 février 1982, Loi de décentralisation).

Malgré sa tradition centralisatrice héritée de l'Ancien Régime et perfectionnée par la Révolution puis par Napoléon Bonaparte, la France commence sa « **longue marche** » vers la **décentralisation** dès la monarchie de Juillet. Après les importantes réformes opérées entre 1982 et 1986 et constitutives de l'Acte I de la décentralisation, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui fonde l'Acte II de la décentralisation, ajoute à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution le principe que la France a une « organisation décentralisée ». Quant à l'Acte III de la décentralisation lancé en 2008, il vise à simplifier le « millefeuille territorial » sans toucher à la Constitution.

L'État français apparaît toutefois aujourd'hui comme une « **monstruosité constitutionnelle** ». D'une part, la Nouvelle-Calédonie constitue depuis 1998 un pays d'outre-mer « à souveraineté partagée », c'est-à-dire un quasi-État fédéré au sein d'un État unitaire, avant une probable accession à l'indépendance.

D'autre part, l'État français fait partie de l'Union européenne dont des pans entiers relèvent d'une logique fédérale et qui voulait se doter d'une Constitution (voir Chapitre 18).

Enfin, la Constitution autorise dans certains cas les collectivités territoriales situées en outre-mer ou, dans le cadre d'une expérimentation régie par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003, l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, à modifier par des actes administratifs les lois et les règlements nationaux.

---

## B. L'État composé

---

1. L'État composé consiste en une association d'États. Sa forme contemporaine est essentiellement celle de l'**État fédéral**. Pour concilier l'unité et la diversité, deux ordres constitutionnels se superposent, celui des différents États fédérés et celui du super-État fédéral qui seul est sujet de droit international.

Deux lois du fédéralisme sont traditionnellement distinguées. En vertu de la **loi de participation ou de collaboration**, les États fédérés participent par leurs représentants à l'élaboration et à la révision de la Constitution fédérale, à la formation des institutions fédérales ainsi qu'à l'élaboration de leurs décisions, c'est-à-dire à la définition de la volonté fédérale. Le plus souvent, la participation à l'élaboration de la législation fédérale se fait grâce au bicamérisme, une chambre représentant le peuple (par ex. la Chambre des représentants américaine et le Bundestag en Allemagne) et l'autre les États fédérés (le Sénat américain et le Bundesrat allemand par ex.).

En vertu de la **loi d'autonomie**, les collectivités associées constituent des États et possèdent leurs Constitutions, leurs Parlements, leurs législations, leurs systèmes juridictionnels et administratifs. La Constitution fédérale leur garantit une compétence de principe ou du moins des compétences étendues, la compétence fédérale ne s'appliquant normalement qu'à la gestion des affaires d'intérêt commun : diplomatie, défense, monnaie... Une juridiction constitutionnelle (la Cour suprême américaine et la Cour constitutionnelle fédérale allemande par ex.) garantit cette répartition des compétences.

Entre le risque de séparatisme et la tendance à la centralisation, les régimes fédéraux contemporains peinent cependant à trouver un équilibre.

2. Un État fédéral se forme soit par démembrement d'un État unitaire, comme la Belgique en 1993, soit par agrégation libre ou forcée de plusieurs États unitaires, comme les États-Unis d'Amérique en 1787 et l'Allemagne en 1871.

Dans le second cas, la **confédération** peut constituer une étape : elle se définit comme une association d'États qui conservent leur souveraineté internationale mais qui coopèrent pour des activités définies par un traité (économie, défense, etc.) en prenant leurs décisions à l'unanimité. Malgré son nom, la Confédération helvétique est devenue une fédération en 1848.

## ► Fiche 2 LE POUVOIR CONSTITUANT

### A. L'élaboration des Constitutions

1. Dans le **mode de formation coutumier**, les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics résultent de pratiques dont la répétition engendre un sentiment d'obligation.

Dans le monde contemporain, quelques pays seulement, le Royaume-Uni notamment, ont encore une Constitution principalement coutumière, même s'il existe aussi quelques textes comme le *House of Lords Act* de 1999 (quasi-suppression de la pairie héréditaire à la Chambre des Lords).

2. Inauguré par les États-Unis en 1787 (avec une Constitution 27 fois révisée et toujours en vigueur), le **système des Constitutions écrites** s'est imposé dans presque tous les pays. D'inspiration libérale, le mouvement de rédaction des Constitutions, appelé constitutionnalisme, avait pour objet de limiter l'absolutisme du pouvoir (notamment monarchique) afin de garantir les droits des citoyens.

En s'attachant aujourd'hui à promouvoir une supériorité juridique effective de la Constitution sur les autres normes internes (notamment législatives), le constitutionnalisme vise à préserver d'une dictature de la majorité et à protéger l'État de droit.

La première Constitution écrite de la **France** est celle du 3 septembre 1791 qui instaure une monarchie limitée. Mais notre pays connaît ensuite une « valse » des Constitutions. Entre 1791 et 1958, seize textes constitutionnels ont mis en place trois monarchies, deux empires et cinq républiques, des dictatures, des oligarchies et des démocraties, des régimes de séparation (stricte ou souple) ou de confusion des pouvoirs (au profit d'un homme ou d'une assemblée). La France a constitué un véritable laboratoire constitutionnel.

Les **procédés d'élaboration** d'une Constitution écrite sont divers, autoritaires aussi bien que démocratiques. La Constitution peut ainsi être octroyée par un monarque, telle la Charte que Louis XVIII accorde en 1814 à ses « sujets », ou négociée avec lui comme la Charte de 1830.

Dans la tradition républicaine française, elle est élaborée par une assemblée exerçant le pouvoir législatif, puis adoptée par elle (lois constitutionnelles de 1875) ou par le peuple dans le cadre d'un référendum (Constitution du 27 octobre 1946). En 1958, la France opte pour un mode d'élaboration d'apparence bonapartiste (voir Fiche 5).

---

## B. La révision des Constitutions

---

1. Le problème de la révision concerne les pays à Constitution écrite. En principe, la Loi fondamentale fixe les règles relatives à sa modification. Une Constitution est **rigide** lorsqu'elle impose une procédure spéciale et renforcée en vue de sa révision. Elle est **souple** quand elle peut être modifiée dans les mêmes conditions qu'une loi ordinaire. L'absence de procédure prévue, comme dans les Chartes de 1814 et 1830, signifie l'existence d'une Constitution souple.

En **France**, toutes les Constitutions républicaines ont été rigides, même si cette rigidité s'est atténuée au fil du temps. En effet, plus une Constitution est rigide, plus elle freine voire empêche les évolutions nécessaires, plus elle appelle finalement les révolutions et les coups d'État.

Il n'existe toutefois aucune automaticité. Ainsi la rigidité de la Constitution américaine n'a nullement empêché sa longévité. En France, la procédure de révision est notamment organisée par l'article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 (voir Fiche 5).

2. La question de la valeur juridique de la **coutume** concerne au premier chef les pays à Constitution écrite, surtout si elle est rigide. En effet, dans un **pays à Constitution coutumière**, une coutume nouvelle peut en principe modifier une coutume ancienne. C'est ainsi que les institutions britanniques ont pu évoluer dans la stabilité depuis 1688.

En ce qui concerne les **pays à Constitution écrite**, le rôle de la coutume constitutionnelle divise les juristes. Beaucoup admettent finalement que la coutume peut préciser une disposition constitutionnelle (coutume interprétative) voire compléter la Constitution en cas de lacune (coutume supplétive). En revanche, ils rejettent la coutume abrogative qui aurait pour objet de modifier ou de contredire le texte constitutionnel : la Constitution se définit comme « une loi possédant une puissance renforcée », donc « la coutume ne possède pas la force supérieure qui caractérise le droit constitutionnel » (Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, 1920-1922).

Force est pourtant de reconnaître avec René Capitant « le divorce presque constant entre l'apparence juridique et la réalité politique, en un mot l'importance de la coutume constitutionnelle, à côté, et souvent à l'encontre des Constitutions écrites » (*La Coutume constitutionnelle*, 1929). Dans l'évolution des régimes politiques, cette coutume a souvent joué un rôle plus important que les révisions formelles. Sous la V<sup>e</sup> République, elle a par exemple établi la détermination de la politique nationale par le président de la République et le recours au référendum de l'article 11 C pour réviser la Constitution (voir Fiche 5).

## ► Fiche 3 LES FONCTIONS JURIDIQUES DE L'ÉTAT

### A. Les régimes de confusion des pouvoirs

1. Dans un régime conventionnel ou régime d'**assemblée**, les fonctions législative et exécutive sont exercées par une assemblée. D'inspiration rousseauiste, notre première Constitution républicaine (24 juin 1793) — demeurée inappliquée — donne tous les pouvoirs au Corps législatif, auquel le Conseil exécutif est étroitement subordonné.

Le régime d'assemblée désigne également une dérive du régime parlementaire caractérisée par la subordination du Gouvernement au Parlement, en raison notamment de l'absence de majorité parlementaire stable (par ex. les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques).

2. La confusion des pouvoirs législatif et exécutif peut également profiter à un **homme** comme dans la France de l'Ancien Régime ou dans les Constitutions bonapartistes.

### B. Les régimes de séparation des pouvoirs

1. On distingue traditionnellement les régimes présidentiel et parlementaire respectivement illustrés par les États-Unis et le Royaume-Uni. Le **régime parlementaire** est un régime de séparation souple des pouvoirs : sous l'arbitrage du chef de l'État, le Gouvernement et le Parlement collaborent et possèdent un droit de récusation réciproque.

Cela signifie d'abord qu'aucun organe n'exerce seul sa fonction maîtresse : le Gouvernement collabore à l'élaboration de la loi (par ex. initiative législative), tandis que le Parlement participe à l'exécution des lois (autorisation de ratifier les traités par ex.). Cela signifie ensuite que le Parlement peut mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement qui, de son côté, peut décider la dissolution du Parlement (même si la décision relève formellement du chef de l'État).

Les éléments du régime parlementaire se mettent en place au Royaume-Uni à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle et en France après la Restauration. Dans un premier temps, le roi conserve des pouvoirs personnels, si bien que le Gouvernement est également responsable devant lui. C'est pourquoi ce type de régime parlementaire est appelé **dualiste** ou, en référence à la monarchie de Juillet, orléaniste. Puis l'affirmation du suffrage universel comme source du pouvoir conduit à l'effacement du chef de l'État et à une responsabilité politique exclusive du Gouvernement devant le Parlement dans le cadre d'un régime parlementaire **moniste**.

Le système des partis exerce une influence décisive sur le fonctionnement des régimes parlementaires. S'il permet de dégager des urnes des majorités stables, qu'il soit bipartisan ou producteur de coalitions solides comme au Royaume-Uni ou en Allemagne, il donne naissance au **parlementarisme majoritaire** et au gouvernement de législature. En l'absence de majorité cohérente au Parlement, le régime risque de sombrer dans l'instabilité gouvernementale comme sous la IV<sup>e</sup> République française.

Inauguré en 1919 par la Constitution allemande de Weimar, le **parlementarisme rationalisé** consiste à constitutionnaliser des règles traditionnellement déterminées par les assemblées parlementaires, notamment celles relatives à la responsabilité gouvernementale, en vue de renforcer le Gouvernement et de favoriser sa stabilité (voir par ex. art. 49 C et Fiche 20).

Dans un **régime présidentiel**, la modération du pouvoir doit au contraire résulter de la séparation stricte des pouvoirs qui font « poids et contrepoids ». En vertu du principe de séparation fonctionnelle, qui souffre certes des exceptions, le président élu exerce l'ensemble des attributions exécutives, tandis qu'une ou deux chambres (l'Assemblée nationale de la Constitution du 4 novembre 1848 ou le Congrès américain composé de la Chambre des représentants et du Sénat) font la loi et votent le budget.

La séparation est également organique : le président ne peut dissoudre les assemblées qui, elles, ne peuvent mettre en cause sa responsabilité politique. Faute de pouvoir se révoquer, les pouvoirs exécutif et législatif sont condamnés à s'entendre, comme ils le font aux États-Unis, ou à faire un coup d'État, comme Louis Napoléon Bonaparte le 2 décembre 1851.

2. Les cinq principes définis par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 (voir Fiche 5) faisaient le choix d'un régime parlementaire. En raison des pouvoirs importants attribués au président de la République par la **Constitution du 4 octobre 1958**, la doctrine a d'abord qualifié le régime de parlementarisme dualiste ou orléaniste. La révision du 6 novembre 1962 la plonge dans la perplexité. Le nouveau régime serait « semi-parlementaire » ou « semi-présidentiel » (Maurice Duverger), « présidentialiste » (Jean Gicquel), « mixte » (Pierre Avril), « parlementaire à direction présidentielle » (Guy Carcassonne)...

C'est en effet un régime dans lequel le pouvoir exécutif appartient à un président de la République élu au suffrage universel direct — comme dans un régime présidentiel — et à un Gouvernement responsable devant le Parlement — comme dans un régime parlementaire. En cas de coïncidence entre les majorités présidentielle et parlementaire, il se produit une concentration du pouvoir au profit du chef de l'État. Mais les cohabitations sont venues rappeler que la Constitution de 1958 est porteuse d'au moins deux régimes distincts (voir Fiche 10).

## ► Fiche 4 LE SUFFRAGE

### A. Les conditions du suffrage

1. Depuis 1848, le suffrage « est toujours **universel**, égal et secret » (art. 3 al. 3 C). Toutefois, l'universalisation du suffrage n'est jamais entière.

Depuis la reconnaissance de l'électorat des femmes en 1944, les principales conditions sont la nationalité, l'âge et la dignité morale, c'est-à-dire la jouissance des droits civils et politiques (art. 3 al. 4 C). La loi du 5 juillet 1974 abaisse la majorité électorale de 21 à 18 ans accomplis. Par ailleurs, dans la tradition républicaine française, la citoyenneté est liée à la nationalité. Toutefois, la loi organique du 25 mai 1998 permet aux ressortissants étrangers de l'Union européenne domiciliés ou résidant en France d'être électeurs lors des élections municipales, comme ils le peuvent depuis 1994 pour les élections européennes.

Dans tous les cas, l'électorat suppose l'inscription sur une liste électorale qui, depuis la loi du 10 novembre 1997, se fait d'office pour les nationaux à leur majorité. En revanche, le vote demeure en principe facultatif.

Toujours d'après l'article 3 al. 3 C, le suffrage peut être « **direct ou indirect** ». Dans le premier cas, les électeurs choisissent eux-mêmes les personnes qui occuperont les mandats ou les fonctions à pourvoir (élection présidentielle par ex.). Dans le second, ce choix revient aux représentants ou « grands électeurs » qu'ils ont élus (élections sénatoriales).

2. Pour être candidat à une élection politique il faut être électeur. Le code électoral impose par ailleurs **trois conditions générales** sanctionnées par une inéligibilité absolue. D'abord, l'éligibilité est réservée aux nationaux. Cependant, un étranger communautaire peut être éligible comme représentant au Parlement européen ou comme conseiller municipal (mais non comme maire, adjoint au maire ou « grand électeur » sénatorial). Ensuite, l'âge d'éligibilité dépend de l'élection : 18 ans pour les élections locales et, depuis la loi organique du 14 avril 2011, législatives et présidentielle, 24 ans pour les élections sénatoriales (30 ans avant 2011 et 35 ans avant 2003). Enfin, l'individu que le juge a interdit de droits civiques ne peut être candidat à aucune élection.

La législation définit également des **conditions particulières** aux différentes élections et sanctionnées par une inéligibilité relative. Ainsi, lors des élections parlementaires ou locales, certains hauts fonctionnaires de l'État comme les préfets et les magistrats ne peuvent être élus dans le ressort d'exercice de leurs fonctions.

L'inéligibilité ne doit pas être confondue avec l'**incompatibilité** qui, elle, n'interdit pas à la personne concernée de se présenter et d'être régulièrement élue. Mais, en cas d'élection, elle doit, soit renoncer aux mandats, fonctions ou activités

incompatibles, soit démissionner de son nouveau mandat (voir Fiches 12 et 16 notamment). La loi peut aussi décider du sens de la régularisation.

---

## B. L'exercice du suffrage

---

1. Traditionnellement, le mode de **scrutin majoritaire** s'oppose à la représentation proportionnelle. En France, le scrutin majoritaire concerne les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants, les élections sénatoriales dans les départements élisant trois sénateurs ou moins, les élections cantonales, législatives et présidentielle, ainsi que les élections territoriales prévues en 2014 (voir Fiche 34).

Pour être élu au premier tour, le candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés représentant, sauf pour l'élection présidentielle, le quart des électeurs inscrits. En cas de ballottage, seuls certains candidats peuvent en principe se maintenir au second tour (obtention d'un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des inscrits par ex.) à l'issue duquel le ou les candidats arrivés en tête obtiennent le ou les sièges. Ce mode de scrutin est habituellement loué pour son efficacité ou critiqué pour son manque de représentativité.

La **représentation proportionnelle** est un scrutin de liste à un tour présentant des vertus et des vices exactement opposés à ceux du scrutin majoritaire. Elle consiste à répartir les sièges entre les différentes listes au prorata des suffrages exprimés qu'elles ont obtenus, sans panachage ni vote préférentiel.

Elle concerne actuellement les représentants français au Parlement européen et les départements où sont élus quatre sénateurs ou plus. Entre 1985 et 1999, elle s'est aussi appliquée aux conseils régionaux dans lesquels elle ne permettait pas l'émergence de majorités cohérentes et durables.

2. Le **mode de scrutin mixte** inauguré par la loi du 19 novembre 1982 pour les communes de 3 500 habitants et plus combine majorité et proportionnalité. À l'issue du premier ou du second tour, on commence par attribuer la moitié des sièges à la liste ayant obtenu la majorité absolue ou relative. Puis on répartit la seconde moitié à la représentation proportionnelle entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (y compris la liste majoritaire).

Ce mode de scrutin permet donc à la fois de dégager une majorité municipale, grâce à la prime majoritaire, et de représenter la pluralité des listes. C'est pourquoi la loi du 19 janvier 1999 réformée par celle du 11 avril 2003 instaure un mode de scrutin mixte pour les élections régionales (la prime correspondant au quart des sièges).