

## CONCOURS ENM 2025

### Droit public

#### 1/ La dissolution

Le droit de dissolution prévu à l'article 12 de la Constitution du 4 octobre 1958 se définit comme le droit pour le chef de l'Etat de mettre fin avant le terme de la législature aux mandats des députés (le Sénat ne peut être dissout dès lors que cette Assemblée ne peut provoquer la chute d'un Gouvernement puisque l'article 49 alinéa 4 n'est assorti d'aucune sanction en cas de défiance) ce qui provoque en conséquence des élections législatives anticipées dans un délai de vingt jours au moins à quarante jours au plus à compter de la date de la dissolution. Lointain ancêtre du « congé royal » par lequel le Monarque renvoyait une Assemblée qu'il avait convoquée, d'abord prérogative monarchique permettant de contenir l'influence de la Chambre basse, le droit de dissolution est *mutadis mutandis* devenu un instrument aux mains de l'exécutif susceptible de faire contrepoids au pouvoir des parlementaires en mesure de censurer son action. Surtout, avec la démocratisation du suffrage, la dissolution est apparue comme un moyen pour le peuple souverain d'exercer directement sa souveraineté à l'occasion d'élections générales anticipées et d'exprimer clairement son opinion quant à l'organisation politique souhaitée.

Le droit de dissolution constitue avec la responsabilité politique du Gouvernement devant la Chambre basse (article 49 de la Constitution française) et le contreseing (article 22 du même texte) l'une des matrices du régime parlementaire et se trouve par suite exclu dans un régime présidentiel tel le régime des Etats-Unis ou encore celui de la France de la II<sup>ème</sup> République (1848-1852). Ce droit a connu en France une histoire mouvementée dès lors que consacré dans la Charte « octroyée » du 4 juin 1814 (article 50), il a été interdit dans la Constitution du 4 novembre 1848 (il était alors qualifié de crime de haute trahison en vertu de l'article 51), puis a été bloqué dans sa pratique sous la III<sup>ème</sup> République en raison de la nécessité d'un avis conforme du Sénat peu enclin à la délivrer (une seule dissolution le 25 juin 1877) comme sous la IV<sup>ème</sup> République en raison des conditions drastiques exigées (une seule dissolution le 2 décembre 1955 dans le cadre d'une « erreur de tir »). L'article 12 de la Constitution de 1958 réactive utilement ce droit en contribuant en tout état de cause à asseoir la puissance présidentielle réaffirmée même si la mise en pratique s'est révélée plutôt raisonnable s'expliquant en grande partie par le caractère risqué de l'entreprise pour le chef de l'Etat et sa majorité présidentielle (I). Au gré des six dissolutions initiées depuis 1958, une évolution de la finalité de cet instrument se constate avec le passage avec d'un règlement d'un conflit entre l'exécutif et le législatif par l'arbitrage populaire à un moyen circonstanciel permettant d'obtenir un renforcement de sa majorité au sein de la Chambre basse (dissolution à l'« anglaise » ou à l'« allemande ») (II).

Les conditions posées pour le déclenchement d'une dissolution sous la V<sup>ème</sup> République diffèrent quant à leur facilité (pour ne pas dire leur banalité) de celles exigées pour l'engagement de la responsabilité gouvernementale. La volonté des Constituants de 1958 tendant à protéger l'exécutif se retrouve une nouvelle fois confirmée. Ainsi, le président de la République dispose du droit de dissolution de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'un de ses pouvoirs propres dispensé du contreseing ministériel lui offrant dans ces conditions une certaine liberté d'action comme l'illustre la dissolution initiée en solitaire par le président Macron en 2024. Le chef de l'Etat doit toutefois procéder à trois consultations obligatoires qui ne lient pour autant pas. Tout d'abord, le Premier ministre même démissionnaire comme en 1962 et en 2024, ensuite les présidents des deux

Chambres qui lui remettent tous les trois des avis dépourvus d'une quelconque force juridique obligatoire. Lors de la dissolution de 1997, seul le Premier ministre de l'époque (Alain Juppé) avait rendu un avis favorable ce qui n'empêcha pourtant pas Jacques Chirac de poursuivre sa volonté avec le succès que l'on connaît. En 2024, le Premier ministre Gabriel Attal a clairement expliqué qu'il n'avait « pas choisi » la dissolution manifestant de la sorte son hostilité franche et faisant valoir que sa position n'avait pas été prise en compte par le chef de l'Etat. Par ailleurs, le droit de dissolution se trouve encadré par quelques limites temporelles et circonstancielles. Ainsi, le président de la République ne peut en aucun cas dissoudre la Chambre basse durant la durée de l'application de l'article 16, le Parlement étant alors réuni en session de plein droit. Il ne peut davantage dissoudre moins d'un an après une dissolution selon l'adage « *Dissolution sur dissolution ne vaut* » issu des ordonnances de Saint-Cloud prises par Charles X le 25 juillet 1830 (il s'agit en réalité d'un délai de treize mois puisque le point de départ de ce délai n'est pas la date de la dissolution mais celle des élections législatives consécutives), les dissolutions à répétition trahissant le mépris du suffrage universel. Cette limitation temporelle provoque aujourd'hui un contexte politique particulièrement complexe avec une absence de majorité absolue à l'Assemblée nationale et une fragilité subséquente du Gouvernement Barnier exposé à un risque de motion de censure désormais effectif, aucune évolution n'étant susceptible d'être mise en place avant le mois de juillet 2025. Par ailleurs, le président de la République par intérim quant à lui, soit le président du Sénat, ne dispose pas d'un tel droit (tout comme de la procédure référendaire de l'article 11 et de la procédure de révision de l'article 89). Enfin, le décret présidentiel portant dissolution de l'Assemblée nationale ne peut faire l'objet de recours ni devant le Conseil constitutionnel (décision du 4 juin 1988, *Rosny Minvielle de Guilhem de Lataillade*) ni devant le Conseil d'Etat (CE 20 février 1989, *Allain*) en ce qu'il s'agit d'un acte de Gouvernement bénéficiant d'une immunité juridictionnelle absolue.

Relativement à sa finalité, le droit de dissolution connaît une évolution manifeste depuis 1958. Ainsi à l'origine, ce droit n'avait pour seule fonction que de faire régler par le peuple un conflit survenu entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, le général de Gaulle déclarant à cet égard qu'il s'agit d'« *une pratique essentielle, parce qu'elle affirme la souveraineté du peuple et parce qu'elle remet les députés à leur juste place: représenter le peuple, au lieu d'outrepasser sa volonté pour usurper son pouvoir* ». Ainsi, la dissolution du 9 octobre 1962 a été engagée afin de régler une crise constitutionnelle avec le « cartel des non » opposée à l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct, répondant au demeurant dans une logique d'« *équilibre de la terreur* » à la censure du Gouvernement de Georges Pompidou du 4 octobre précédent. Dans la même ambition, la dissolution du 30 mai 1968 répondait à la volonté du général de Gaulle de sortir d'une crise sociale et sociétale issue des « événements de mai 68 » en sollicitant le peuple afin de clore ce chapitre ayant fait chanceler la présidence de la République qui ne sera pas en mesure de réellement se rétablir. Par la suite, la dissolution a surtout servi à créer voire à renforcer une majorité parlementaire l'Assemblée nationale, comme ce fut le cas les 22 mai 1981 et 14 mai 1988 par le président Mitterrand pour réaliser ce que le professeur Jean-Claude Colliard qualifie de « *transitivité majoritaire* ». Autrement dit, dans la continuité et en cohérence avec l'élection présidentielle (François Mitterrand avait été élu en 1981 mais se trouvait confronté à une Assemblée nationale élue en 1978, majoritairement à droite, puis avait été réélu en 1988 mais une nouvelle fois confronté à une Chambre basse d'une majorité politique opposée élue en 1986), le chef de l'Etat cherche à obtenir une nouvelle majorité à l'Assemblée nationale afin de mettre en conformité les majorités présidentielle, gouvernementale et législative et consacrer une « *présidentialisation* » du régime. Raymond Carré de Malberg expliquait d'ailleurs, « *dans le cas spécialement où le peuple est appelé à*

*se prononcer sur une question qui divise, soit les Chambres, soit l'une d'elles et le Gouvernement, la dissolution joue un rôle analogue à celui du référendum: elle est essentiellement ici un procédé de consultation populaire, permettant de vérifier si les volontés exprimées par la Chambre dissoute sont bien conformes à celles du corps électoral* ». Les résultats furent au demeurant probants en ce que le parti socialiste obtint une majorité absolue à l'Assemblée nationale en 1981, relative en 1988. Cette ambition se retrouve également à l'étranger comme en Allemagne en 1972 avec le chancelier Willy Brandt et 1982 avec Helmut Kohl. Enfin, le cas des deux dernières dissolutions en France se révèlent plus atypique avec à la clé deux échecs retentissants pour les présidents Chirac et Macron. La dissolution du 21 avril 1997 prononcée par Jacques Chirac pour obtenir une « *majorité ressourcée et disposant du temps nécessaire à l'action* » (alors qu'il avait rejeté le 14 juillet 1996 le principe de toute « *dissolution de confort* ») répond à une nouvelle donnée plus abstraite, aux résultats déroutants ... Il s'agit d'une dissolution « à la britannique » ou à l'« allemande » (c'est ce que fit Margaret Thatcher en 1983 après la victoire militaire britannique contre l'Argentine dans le conflit des Îles Malouines, Tony Blair en 2001 et 2005, ou encore le chancelier Gerhard Schröder le 16 novembre 2001 pour resserrer sa coalition socialo-écologiste ébranlée par l'envoi de troupes aux côtés des Américains en Afghanistan, ce type de dissolution ayant été déclarée conforme à la Loi fondamentale de 1949 par une décision du tribunal de Karlsruhe en date du 16 février 1983, confirmée en partie par une décision du 25 août 2005), sans autre nécessité qu'une bonne gestion stratégique du temps politique électoral par laquelle le président de la République choisit le moment le plus propice pour procéder au renouvellement de l'Assemblée nationale en vue de disposer d'une majorité sinon plus importante en tout cas plus disciplinée qui l'aurait soutenu jusqu'au terme de son mandat, l'assurant par là-même des conditions favorables pour sa réélection. En 1997, le président Chirac, certes convaincu d'une victoire aux élections législatives, pensait affaiblir le parti centriste (UDF) pour asseoir sa majorité sur le seul parti gaulliste (RPR). La victoire ne fut pas au bout de la logique poursuivi ! En outre, en se conduisant comme un Premier ministre britannique ou un chancelier allemand dans le cadre des institutions de la V<sup>e</sup> République, le président de la République n'engage toutefois pas sa responsabilité puisqu'il est politiquement irresponsable. Le chef de Gouvernement anglais ou allemand doit en revanche démissionner de sa fonction ministérielle et de son poste de chef du parti majoritaire en cas de défaite. C'est ainsi que toujours en 1997, à la suite de l'échec de la dissolution ayant offert à l'opposition de la « Gauche plurielle » l'opportunité d'obtenir la majorité des sièges à l'Assemblée nationale, le président de la République Jacques Chirac demeura en fonction jusqu'à la fin de son mandat contrairement au général de Gaulle qui en 1969, à la suite d'un échec référendaire, présenta sa démission consacrant ce faisant une instrumentalisation plébiscitaire. Enfin, en 2024, à la suite de la défaite du camp présidentiel aux élections européennes du 9 juin, le président Macron a procédé à une dissolution inattendue et inédite dans des conséquences en ce qu'elle n'a pas permis de dégager une majorité solide et stable à l'Assemblée nationale mais un triptyque partisan rendant la formation d'un Gouvernement particulièrement compliquée dans le cadre de négociations ayant duré trois mois. Comme Jacques Chirac, Emmanuel n'a pas présenté sa démission et nommé un Premier ministre issu d'un parti politique largement minoritaire lors des élections législatives de 2024, la mécanique du « fait majoritaire » se trouvant bloquée et renvoyant la France de la V<sup>e</sup>me République à son incapacité, à tout le moins sa grande difficulté, à devenir une démocratie « consociative » à l'allemande ou à l'israélienne.

## 2/ Le préfet de département

En vertu de l'article 72 de la Constitution de 1958, le représentant de l'Etat dans les collectivités territoriales, et de chacun des membres du Gouvernement depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, « *a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Figures de la tradition centralisatrice de la France, les intendants représentaient le Roi dans les innombrables provinces de la France d'Ancien Régime. Marginalisé sous la Révolution, l'intendant a été remplacé par le préfet à partir de la loi du 28 pluviôse an VIII. Bien que sa dénomination ait pu parfois changer au profit notamment de celle de commissaire de la République entre 1982 et 1988, le préfet de département s'est durablement stabilisé dans le paysage institutionnel français en tant que figure de l'Etat dans les territoires, reconnue sur le plan constitutionnel depuis la Constitution du 27 octobre 1946. Pour autant, cette pièce-maîtresse de l'organisation administrative se trouve prise dans de profondes mutations liées aux réformes de décentralisation et de déconcentration qui ont conduit paradoxalement à renforcer son rôle. Par ailleurs, l'impératif de maîtrise des dépenses publiques pousse à réfléchir au périmètre des missions de l'Etat auxquelles le préfet prend part (baisse des effectifs, refonte de la carte des sous-préfectures).

### **I) Incarnation de l'Etat dans les territoires, le préfet est une pièce maîtresse de la déconcentration**

A) Au service du Gouvernement, le préfet de département est à la tête des circonscriptions administratives de l'Etat

Le préfet est nommé par décret en Conseil des ministres par le Président de la République sur proposition du Premier ministre, correspondant à un emploi à la discrétion du gouvernement (article 13 alinéa 3 de la Constitution). Essentiellement recruté par la voie de l'Ecole nationale d'administration, les préfets sont choisis parmi les sous-préfets et les administrateurs civils. Le préfet de département est soumis au pouvoir hiérarchique du Gouvernement, passible ainsi de sanctions disciplinaires en cas de faute (CE, 5 mai 1911, *Sieur Giraud* ; CE, 14 mai 1916, *Camino*). Son allégeance à l'Etat justifie de fortes restrictions aux droits et libertés (liberté d'opinion, droit de grève, droit syndical, liberté d'aller et de venir). Enfin, le préfet est révoqué à tout moment. Depuis le décret du 29 juillet 1964, le préfet est à la tête d'un département ou d'une région, le préfet de région n'étant rien d'autre que le préfet de département dans lequel se situe le chef-lieu de la région. Depuis les décrets des 29 avril 2004 et 16 février 2010, le préfet de département est soumis à l'autorité du préfet de région, à l'exception de certains domaines tels que le contrôle administratif des collectivités territoriales, le maintien de l'ordre public, le droit des étrangers et l'asile. Toutefois, certaines administrations civiles échappent à l'autorité du préfet, principalement les agences régionales de santé, celles relevant du ministre chargé de l'Education nationale (les rectorats) ou des Finances (les DDFIP et DRFIP). Au niveau de l'arrondissement, le sous-préfet pilote les services déconcentrés de l'Etat.

B) Figure incontournable de l'Etat dans les territoires, le préfet est investi de larges missions et dispose à cette fin d'importants moyens humains

Le préfet dispose en ce sens de compétences décisionnelles élargies. La prise de décisions individuelles lui est réservée dans la grande majorité des cas (décret du 15 janvier 1997). Le préfet

est par ailleurs l'unique ordonnateur secondaire des dépenses de l'Etat pour tous ses services civils. Il est en justice au nom de l'Etat devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. En matière de police, le préfet de département dispose d'une compétence de police administrative générale s'agissant de mesures excédant les limites d'une seule commune (article L. 2215-1 et suivants du code général des collectivités territoriales). Il est en outre compétent dans les villes dites « à police étatisée », c'est-à-dire les chefs-lieux de département ou les communes de plus de 20 000 habitants qui sont reconnues comme telles par décision des autorités administratives centrales. Par-delà la police administrative générale, le préfet est en charge de bon nombre de polices spéciales (installations classées pour la protection de l'environnement, chasse, pêche, mines, carrières).

Le préfet dispose en outre d'un pouvoir de direction sur les services déconcentrés de l'Etat (décret du 10 mai 1982), à l'exception des services de l'éducation nationale, qui ont leur propre maillage avec les rectorats et les académies, les services relevant de la Direction générale des finances publiques, les juridictions. Son pouvoir de direction s'étend aux autorités publiques locales qui agissent au nom de l'Etat : tel est le cas du maire. Lorsque le maire agit au nom de l'Etat, il est placé sous l'autorité hiérarchique ou le contrôle du préfet, qui peut lui adresser les instructions nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Si le maire refuse d'accomplir une de ses obligations, le préfet, après mise en demeure, peut se substituer à lui (article L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales). Outre ses fonctions administratives, le préfet occupe une fonction politique de premier plan. En tant qu'il incarne, met en œuvre et défend la politique du Gouvernement, il est une source d'information privilégiée pour l'exécutif et un de ses relais auprès des élus locaux. En outre, la fonction préfectorale cristallise la symbolique républicaine (cérémonies officielles etc.).

## **II) Gardien de l'unité de l'Etat, le préfet est une pièce maîtresse de la décentralisation administrative.**

A) Par le biais du déféré préfectoral, le préfet assure le contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales

Le déféré préfectoral ne se réduit pas aux actes sur lesquels pèse l'obligation de transmission puisqu'il est ouvert contre tout acte, y compris ceux qui ont été portés à sa connaissance sur la plainte d'un administré. En effet, toute personne dispose d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la décision est devenue exécutoire pour demander au représentant de l'Etat de la déférer au juge administratif, prorogeant ainsi le délai du recours contentieux jusqu'à l'intervention de la décision explicite ou implicite par laquelle le préfet se prononce sur la demande (CE, Sect., 25 janvier 1991, *Brasseur*). Avant d'emprunter la voie du déféré préfectoral, le préfet peut exercer un recours gracieux devant la collectivité qui a édicté l'acte (CE, Sect., 6 décembre 1995, *Préfet des Deux-Sèvres*). En outre, s'il estime que la transmission de l'acte était incomplète, il est en droit de lui demander la communication des pièces complémentaires (CE, Sect., 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*). Dans l'un ou l'autre des cas, le délai de recours contentieux de deux mois est prorogé et court à compter de la réponse de la collectivité sollicitée. Ces deux possibilités peuvent se cumuler et le délai de recours sera alors prorogé à deux reprises (dans l'hypothèse d'une demande de communication de pièces puis d'un recours gracieux : CE, 4 novembre 1996, *Département de la Dordogne*). Le déféré préfectoral est « une voie de droit à

double visage ». Auparavant, même dirigé contre un contrat (CE, 2 novembre 1988, *Commissaire de la République des Hauts-de-Seine c/ OPHLM Malakoff*), le déféré préfectoral était regardé comme un recours pour excès de pouvoir (CE, Sect., 26 juillet 1991, *Commune de Sainte-Marie*). Les évolutions du contentieux contractuel ont eu cependant raison de l'assimilation du déféré préfectoral exercé contre un contrat à un recours pour excès de pouvoir: le Conseil d'Etat, renonçant à donner une nature uniforme au déféré préfectoral, fait désormais varier celle-ci en fonction de l'acte contre lequel il est dirigé. Le déféré préfectoral dirigé contre un contrat est ainsi tenu pour un recours de plein contentieux (CE, Sect., 23 décembre 2011, *Ministre de l'intérieur*). Dans le cadre du contrôle de légalité le préfet jouit d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation dans la mesure où il n'est jamais tenu de mettre en mouvement un déféré préfectoral. Le refus du préfet de mettre en œuvre le déféré préfectoral est insusceptible de donner lieu à un recours en annulation (CE, Sect., 25 janvier 1991, *Brasseur*, précité). En revanche, le contrôle de légalité est conçu comme une obligation susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, pour faute lourde, c'est-à-dire en cas de carences graves ou répétées (CE, 21 juin 2000, *Commune de Roquebrune-Cap-Martin*; CE, 6 octobre 2000, *Commune de Saint-Florent et autres*). Le déféré préfectoral est en proie à de profonds dysfonctionnements. Les préfets défèrent aux tribunaux administratifs environ 0,02% des actes qui lui sont transmis, soit environ 1 000 déférés par an sur 6 millions d'actes transmis.

Dans un contexte de complexification croissante du droit, le déficit de moyens et d'expertise juridique dans les services préfectoraux constituent une des causes de cette crise du déféré préfectoral. Par ailleurs, le préfet privilégie, en pratique, la négociation au recours gracieux en vue de soigner ses relations avec les élus locaux.

#### B) Le préfet assure, avec les chambres régionales des comptes, le contrôle des finances locales

Depuis 1982, les actes budgétaires locaux sont contrôlés *a posteriori*, après leur vote, par le préfet, avec le concours des chambres régionales de comptes. Le contrôle budgétaire des collectivités territoriales est mis en œuvre dans quatre grandes hypothèses: retard dans le vote du budget ou dans sa transmission au préfet, déséquilibre réel du budget, déficit important à la clôture des comptes, défaut d'inscription au budget des crédits suffisants pour couvrir une dépense obligatoire. En la matière, les chambres régionales des comptes sont investies d'un rôle exclusivement consultatif. La consultation de la chambre régionale des comptes par l'autorité préfectorale est une simple faculté laissée au préfet, dont le refus est insusceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir (CE, 9 septembre 1996, *Syndicat CGTM des sapeurs-pompiers départementaux de la Martinique*). En outre, le préfet jouit d'un pouvoir discrétionnaire dans les suites à donner aux propositions des juridictions financières (CE, 10 février 1988, *Commune de Brèves-Charensac c/ Arnaud*). Comme de manière générale dans la responsabilité du fait des activités de contrôle ou de tutelle, le refus illégal du préfet de mettre en œuvre le contrôle budgétaire des finances locales n'engage la responsabilité qu'en cas de faute lourde (CE, 29 avril 1987, *Ecole Notre-Dame de Kernitron*). Dans l'hypothèse particulière où le préfet s'abstient de mettre en œuvre son pouvoir de substitution aux organes d'une collectivité locale qui n'assureraient pas la pleine exécution d'une décision de justice, le Conseil d'Etat a rappelé l'exigence d'une faute lourde (CE, Sect., 18 novembre 2005, *Société fermière de Campoloro*).