

Concours ENM 1^{er} concours

SESSION 2026

Épreuve de QRC en droit public

Corrigé du sujet :

1/ La démission du Gouvernement. (10 points)

2/ La région. (10 points)

Présentation générale du sujet

Le sujet 2026 de Questions à Réponses Courtes de l'ENM reste dans la continuité des précédents. On pouvait s'attendre à la responsabilité du Gouvernement après le sujet sur la dissolution en 2025. L'actualité commandait de se tourner vers ces thèmes.

Pour la seconde question, le choix du sujet demeure les autorités locales, mais cette fois dans la décentralisation et non la déconcentration. On pouvait s'attendre au maire ou à la commune après le préfet. Sujets peut-être trop attendus au regard des élections municipales de 2026. Le choix s'est porté sur une collectivité moins connue mais tout aussi riche en termes de problématique.

Question 1 : *La difficulté réside dans la formulation du sujet. Il ne s'agit pas uniquement de la responsabilité du Gouvernement mais plus précisément de sa démission. Il faut entendre ici la démission collégiale qui s'opère par la mise en cause de la responsabilité, mais aussi la démission ordonnée par le président de la République. En se concentrant sur le terme « démission », on pouvait aussi y ajouter les démissions individuelles. Celles-ci, plus rares, permettent aussi de tester la notion de collégialité.*

Question 2 : *Un tel sujet sur la région est assez troublant. Il ne correspond à aucune actualité majeure et peut paraître un sujet descriptif sur le statut de collectivité territoriale et ses fonctions déléguées par l'État. Il faut aller plus loin que les apparences. Une problématisation sur le rôle des régions comme facteur clé de la décentralisation est un plus pour traiter le sujet. Sans parler d'État fédéral ou d'État régional, la région concentre toutefois suffisamment de compétences pourtant invisibles pour constituer une étape vers la régionalisation. Les réformes récentes restructurent la région dans ce sens.*

Corrigé

1/ La démission du Gouvernement. (10 points)

Selon Jean-Pierre Chevènement, lors de sa démission en 1991 à l'occasion de la guerre du Golfe, « *un ministre ça démissionne ou ça ferme sa gueule* ».

La démission est le fait de quitter volontairement un emploi, une fonction ou une charge. En droit du travail, c'est la rupture du contrat de travail à l'initiative du salarié, avec une volonté claire et non équivoque de partir. Dans un sens plus large, le mot peut aussi désigner le fait de renoncer à une responsabilité ou, de manière figurée, une forme d'abandon devant ses devoirs.

Le Gouvernement est l'organe issu d'une majorité parlementaire qui le soutient pour assurer le pouvoir exécutif. En France, il est nommé par le président de la République selon les termes de l'article

8, paragraphe 1 de la Constitution. Il met également fin aux fonctions sur présentation de la démission par le Premier ministre.

La démission est la conséquence de la mise en cause de la responsabilité selon l'article 50 de la Constitution. La responsabilité est une relation politique essentielle et caractéristique du régime parlementaire. De manière générale, la responsabilité, du latin *respondere*, répondre ou se porter garant, signifie répondre de ses actes. Il s'agit d'assumer les conséquences de son activité. Ici, il s'agit d'envisager la responsabilité dans le cadre politique. C'est l'obligation pour un gouvernant qui a perdu la confiance de ceux qui l'ont investi, de quitter le pouvoir si cette confiance est rompue.

En France, après la chute de Napoléon, ce système parlementaire s'est imposé sous la Restauration principalement avec la Charte de 1830 édictée par Louis-Philippe. Il finit par devenir pérenne à partir de la IIIe République. La responsabilité politique est alors inscrite à l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 comme suit : « *Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison* ». Ce principe est repris sous la IVe République à l'article 48 de la Constitution du 26 octobre 1946. Enfin, la Ve République est également fondée sur ce principe énoncé comme pilier de la future constitution dans la loi du 3 juin 1958. Il siège désormais à l'article 20, alinéa 3 : « *Il [le Gouvernement] est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50* ».

Si la démission était largement contenue dans la logique parlementaire sous la IIIe et IVe République, entraînant une « valse des Gouvernements », la démission prend une autre forme encore plus large sous la Ve République.

Dès lors, dans quelle circonstance le Gouvernement ou un membre du Gouvernement se retrouve contraint à démissionner ?

Si la Ve République envisage des démissions obligatoires du Gouvernement (I), il existe également des cas de démissions facultatives (II).

I – Les démissions obligatoires du Gouvernement

A – Les démissions obligatoires issues de la logique parlementaire et encadrées par la Constitution

La loi du 3 juin 1958 impose aux rédacteurs de la Constitution du 4 octobre 1958 de respecter la séparation des pouvoirs et d'inclure le principe de responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. Cette exigence provient principalement de Michel Debré qui désirait à l'époque un régime proche du régime parlementaire britannique. De plus, cette approche parlementaire correspondait à une tradition issue de la IIIe République. Cette logique parlementaire est affirmée à l'article 20 de la Constitution et implique que le Gouvernement puisse déterminer et conduire la politique de la Nation sous le contrôle du Parlement. Ce contrôle se manifeste par l'examen des projets de lois en commission, les traditionnelles questions écrites et orales, les commissions d'enquête, mais surtout,

par la possibilité de révoquer un Gouvernement dont l'action serait jugée contraire aux vœux des représentants du peuple au Parlement. Dans cette perspective, il doit remettre sa démission au président de la République. L'article 50 de la Constitution prévoit que : « *Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement* ».

Cette responsabilité s'explique alors au regard du pouvoir gouvernemental confié au Gouvernement. Celui-ci n'a d'autres légitimité qu'il est nommé par le président de la République (article 8) en fonction de la majorité parlementaire. Cette relation assure une certaine confiance qui peut être remise en cause si elle se perd. Ainsi, en 1962, la confiance dans le Gouvernement Pompidou s'est étiolée lorsque le Gouvernement a dû proposer au président de la République, le référendum sur l'élection de ce dernier au suffrage universel direct. Les parlementaires méfiants ont donc censuré le Gouvernement qui a dû démissionner. En 2024 et 2025, les Gouvernements Barnier et Bayrou ont également chuté, mais cette fois-ci par le fait d'une majorité trop faible pour les soutenir.

Sous la Ve République, la responsabilité du Gouvernement repose sur un parlementarisme rationalisé (art. 49 et 50 C.), conçu pour assurer la stabilité exécutive tout en maintenant un contrôle parlementaire effectif. Toutefois, la responsabilité politique du Gouvernement a une mise en œuvre limitée. Le fait majoritaire quasi-omniprésent sous la Ve République a profité au Gouvernement assis sur une majorité forte, disciplinée et stable. Ainsi, un Gouvernement contraint à la démission par une motion de censure n'a été qu'anecdotique sous la Ve République en 1962 et 2024. Un Gouvernement démissionnaire doit toutefois assurer la gestion des affaires courantes pour assurer la transition et éviter la vacance du pouvoir. Il dirige l'Administration sans prendre de décisions politiques.

En dehors de la Constitution, il doit être souligné que la tradition républicaine enjoint au Gouvernement de démissionner automatiquement à l'approche d'élections législatives ou d'élections présidentielles.

B – Les démissions obligatoires issues de la logique propre du régime de la Ve République

Si le Gouvernement ne craint qu'exceptionnellement une majorité hostile, il n'est pas pour autant indéboulonnable. La Ve République s'analyse comme un régime parlementaire ambigu. Le texte prévoit le monisme parlementaire ; c'est-à-dire un Gouvernement responsable devant le Parlement et uniquement contraint à la démission face à son hostilité (article 20, 49 et 50 de la Constitution). Pour autant, la pratique du régime fait envisager une forme dualiste. En effet, la pratique montre une responsabilité de fait face au président de la République. Cette responsabilité se justifie par le statut particulier que le président a acquis dans l'évolution du régime. De super sénateur élu par un collège de grands électeurs, il est devenu un représentant du peuple élu au suffrage universel avec la réforme du 28 octobre 1962. Cette aura populaire va avoir un impact fort sur le régime et sur les rapports au sein de l'Exécutif. La qualification du régime devient un régime semi-présidentiel et l'influence du président va se renforcer. Celui-ci est élu sur un programme de plus en plus politique que le peuple lui demande, par la voie de l'élection de mettre en œuvre. Cela aboutit à une domination du président de

la République sur le Gouvernement confirmée par une nouvelle lecture de la Constitution. En effet, l'influence commence par la légitimité renforcée aux articles 6 et 7 de la Constitution et son élection au suffrage universel. Elle se poursuit par la nomination du Gouvernement à l'article 8 de la Constitution ; certes en fonction de la majorité parlementaire, mais dans une liberté totale lorsque cette majorité lui correspond. Enfin, sur le plan fonctionnel, le président de la République préside le Conseil des ministres selon l'article 9 de la Constitution. C'est ici que se joue la solidarité du Gouvernement et la détermination de la politique de la Nation. Le président va jouer de son influence pour privilégier son programme et peser sur la politique nationale.

Cette démission amène donc à un pouvoir de révocation implicite. Si la Constitution ne prévoit pas explicitement une révocation, il n'empêche que le président peut réclamer au Premier ministre sa démission. Entre un président de la République et un premier ministre, il est entendu, sous la Ve République, que c'est le premier ministre qui doit s'écarter le jour où c'est nécessaire. Jacques Chaban-Delmas répliquant à François Mitterrand a affirmé qu'un premier ministre qui, en désaccord avec le président, ne s'en irait pas, serait un « triste sire ». Jacques Chirac en 1974 affirmait : *« C'est le chef de l'État qui est directement responsable de l'orientation générale de la politique, c'est lui qui doit donner les directives servant à l'action quotidienne du gouvernement. Cela implique qu'il ne peut y avoir de discussion sur les orientations qu'il nous donne. Donc que le premier ministre, par définition, doit adhérer aux actions du président de la République ou se retirer »*.

Ainsi, le président de la République peut retirer sa confiance à un Gouvernement pour des raisons de mauvaise entente, de décrédibilisation de l'action gouvernement ou de stratégie politique. On peut citer la substitution du Gouvernement Mauroy par le Gouvernement Fabius pour marquer un changement de politique économique en 1984 ou encore le Gouvernement Ayrault par le Gouvernement Valls en 2014 face à la menace terroriste.

II – Les démissions facultatives du Gouvernement

A – Les démissions conséquences de l'initiative Gouvernementale

Le Gouvernement peut être à l'initiative d'une démission en questionnant sa légitimité au Parlement. Si la démission est une obligation en cas d'échec, en revanche l'initiative d'engagement n'est qu'une faculté. En premier lieu, la question de confiance, prévue à l'alinéa 1 donne l'initiative exclusive au Premier ministre, après consultation du Conseil des ministres d'engager sa responsabilité sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. La confiance doit être acceptée à la majorité simple des voix exprimées pour entraîner la démission du Gouvernement. Le débat sur le caractère obligatoire de la question de confiance est ouvert à l'aube de la Ve République. Les parlementaristes tels que Michel Debré ou encore François Mitterrand dans les années 1960 ont affirmé l'obligation pour un Gouvernement nouvellement nommé de présenter la question de confiance dès sa nomination. Cette logique rappelle l'investiture qui implique que le Gouvernement dévoile son programme et les lois qu'il compte faire voter au Parlement. Toutefois les présidentialistes, après 1962, militent pour le caractère facultatif de la question de confiance. C'est l'expression d'un déplacement de la responsabilité du Parlement vers le président de la République.

On compte 38 utilisations depuis 1958 et elle devient systématique depuis 1993. Le Gouvernement « Bayrou » a chuté par un refus de la confiance le 8 septembre 2025.

Enfin, l'article 49 alinéa 3 prévoit l'engagement de la responsabilité sur un texte. Depuis la révision du 23 juillet 2008, cet engagement à l'initiative du Premier ministre peut intervenir sur une loi ordinaire par session hors loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Une fois la responsabilité mise en jeu, en l'absence de censure dans les 24 heures, le texte est adopté. En cas de censure, le Gouvernement doit démissionner aux termes de l'article 50 de la Constitution. Le record d'utilisation est de 39 utilisations lors de la IXe législature entre 1988 et 1993. ». En décembre 2024 une censure refusant un projet de loi de financement de la sécurité sociale a été adoptée contre le Gouvernement « Barnier ».

B – Les démissions individuelles des ministres

La démission des membres du Gouvernement s'inscrit dans le cadre de l'article 8 de la Constitution de 1958, selon lequel le Président de la République nomme le Premier ministre et, sur proposition de celui-ci, les autres membres du Gouvernement, puis met fin à leurs fonctions. En pratique, cette règle signifie que la sortie d'un ministre du Gouvernement ne dépend pas seulement de sa volonté personnelle : elle relève aussi d'une décision institutionnelle du chef de l'État, proposée par le Premier ministre. La fin des fonctions peut donc être individuelle ou collective, et elle obéit à une logique à la fois politique et juridique.

Sur le plan individuel, un ministre peut quitter le Gouvernement de sa propre initiative. C'est le cas lorsqu'il invoque des convenances personnelles, comme lorsqu'un responsable choisit de retrouver un mandat électif ou de se consacrer à une autre fonction. Ainsi, Louis Le Pensec a préféré assurer son mandat de sénateur en 1998 plutôt que sa fonction de ministre de l'Agriculture. La pratique politique montre aussi que la démission peut résulter d'un désaccord avec la ligne gouvernementale : dans ce cas, le ministre estime qu'il ne peut plus rester solidaire d'une politique qu'il ne partage plus. On peut citer alors Jean-Pierre Chevènement en 1983 ou encore Alain Madelin en 1995 et plus récemment Nicolas Hulot en 2018. Cette dimension reste très actuelle, car la cohérence politique du Gouvernement demeure une condition essentielle de son fonctionnement.

La démission peut également intervenir à l'initiative du Président de la République ou du Premier ministre. Historiquement, cela s'est produit en cas de désaccord politique ou de perte de confiance entre les acteurs de l'exécutif. Sous la Ve République, la pratique a longtemps montré que le sort des ministres dépendait largement de l'équilibre interne entre le chef de l'État, le Premier ministre et la majorité parlementaire. Aujourd'hui encore, les remaniements ministériels illustrent cette logique de réajustement politique permanent : un ministre peut être remplacé pour réorienter l'action gouvernementale, rétablir une cohérence d'équipe ou répondre à une crise. Ce fut le cas pour Léon Schwartzenberg en 1988 ou Jean-Jacques Servan Schreiber en 1974.

Une autre cause de fin de fonctions est liée aux affaires judiciaires. Depuis les années 1990, la « doctrine Balladur » a longtemps inspiré une exigence de démission en cas de mise en examen, afin

de préserver l'exemplarité de l'exécutif. Cette règle n'a toutefois jamais eu de valeur juridique absolue : elle relève surtout d'une norme politique et morale. Dans les pratiques contemporaines, les affaires judiciaires, les enquêtes préliminaires, les mises en cause médiatiques ou les soupçons d'atteinte à l'éthique publique peuvent encore fragiliser un ministre et conduire à son départ, même sans condamnation. Ce fut le cas pour Alain Carignon en 1994 dans une affaire d'abus de biens sociaux, Dominique Strauss-Kahn en 1998 dans l'affaire du rapport fictif de la MNEF, Jérôme Cahuzac en 2013 ou encore Georges Tron en 2011 dans une affaire d'agression sexuelle.

Enfin, il faut distinguer la fin individuelle de la fin collective. La démission d'un Premier ministre entraîne celle de l'ensemble du Gouvernement, soit à l'occasion d'un changement de majorité, d'une recomposition présidentielle, ou d'une crise politique majeure. C'est ce mécanisme qui permet au régime de rester souple : le Gouvernement peut être renouvelé sans que le régime lui-même soit remis en cause. En ce sens, la démission ministérielle n'est pas seulement un départ personnel ; elle est un instrument de régulation politique au cœur du fonctionnement institutionnel de la Ve République.

2/ La région. (10 points)

« La France s'est faite par les provinces, elle s'est sauvée par les départements, elle se développera par les régions ». Cette formule de l'historien Pierre Goubert résume le destin d'un échelon territorial longtemps suspecté de réveiller les vieux particularismes locaux face au dogme républicain de l'État unitaire « un et indivisible ».

La région est la plus jeune des collectivités territoriales de droit commun consacrée par la loi du 2 mars 1982. Elle dispose de la personnalité morale, d'affaires propres et d'organes élus. La régionalisation, quant à elle, désigne un processus d'approfondissement où l'État central transfère des compétences structurantes et un pouvoir normatif autonome à cet échelon, pouvant conduire, à terme, à un « État régional » (modèle intermédiaire entre l'État unitaire et l'État fédéral, à l'image de l'Italie ou de l'Espagne).

Simple établissement public régional en 1972, la région acquiert le statut de collectivité territoriale en 1982, avant d'être constitutionnalisée en 2003 (article 1^{er} de la Constitution : « Son organisation est décentralisée »). La loi NOTRe de 2015 a redessiné ses contours en fusionnant les territoires pour créer des « super-régions » à taille européenne, tout en supprimant leur clause de compétence générale au profit de blocs de compétences spécialisées.

Dans quelle mesure l'affirmation de la région comme échelon stratégique de l'action publique bouscule-t-elle le modèle unitaire français, ouvrant la voie à une potentielle régionalisation de l'État ?

Si la région s'est imposée comme un pivot stratégique incontournable du développement économique et de l'aménagement du territoire (I), sa mutation vers une véritable régionalisation se heurte encore aux verrous constitutionnels et financiers d'un État unitaire rétif au pluralisme normatif (II).

I – La région, un échelon stratégique dans le modèle unitaire français

La région française a évolué pour devenir un acteur clé dans le développement économique et l'aménagement du territoire (A). En tant que collectivité territoriale, elle s'est transformée d'un simple guichet de subventions à un véritable chef de file des politiques publiques à grande échelle (B).

A – L'affirmation d'un rôle de « chef de file » spécialisé

La maturité de l'échelon régional s'est traduite par une spécialisation de ses compétences, rompant avec le modèle de la clause de compétence générale qui créait des doublons avec les départements et les communes. En premier lieu, la région assure désormais le pilotage exclusif du développement économique. Depuis la loi NOTRe (2015), la région détient une compétence exclusive pour définir le SRDEII (Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation). Elle orchestre les aides aux entreprises et l'attractivité du territoire.

En deuxième lieu, la région joue le rôle de planificateur du territoire. Dans cette perspective, la région conçoit le SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires). Ce document est crucial car il impose une cohérence en matière d'écologie et d'urbanisme notamment dans l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) issu de la loi Climat et résilience de 2021. Elle assure également l'édification des documents locaux inférieurs comme les SCoT (Schéma de cohérence territoriale) et les PLU (Plan local d'urbanisme).

Enfin, la région concentre des blocs de compétences d'envergure comme la gestion des lycées, des transports collectifs (TER et liaisons interurbaines) et de la formation professionnelle.

B – Une envergure territoriale conforme à une ambition européenne

La réforme territoriale de 2015, en faisant passer le nombre de régions métropolitaines de 22 à 13, visait à donner à ces collectivités la taille critique nécessaire pour rivaliser avec les Länder allemands ou les communautés autonomes espagnoles. Cette agrandissement conséquent rentre dans le cadre d'une rationalisation de collectivités leur permettant une visibilité internationale. Les fusions (telles que le Grand Est ou la Nouvelle-Aquitaine) ont créé des géants démographiques et économiques capables de piloter de grands projets d'infrastructures.

Dès lors, les régions ont la capacité de devenir des interlocuteurs directs de l'Union européenne. Les régions sont devenues les autorités de gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FEDER, FSE). Cela leur confère une autonomie d'action vis-à-vis des ministères parisiens dans le choix des projets à subventionner.

II – Les limites d'une véritable régionalisation de l'État

Malgré son poids économique et spatial, la région française reste enserrée dans un corset juridique et financier (A) qui l'empêche de franchir le pas de la régionalisation politique (B).

A – L'obstacle du pluralisme normatif et le verrou constitutionnel

Dans un État régionalisé (comme l'Espagne), les régions disposent d'un pouvoir législatif autonome. En France, le modèle unitaire fait de la loi un bloc monolithique national. Dès lors, les régions ne peuvent déroger à la loi nationale réduisant leur capacité d'autonomie. Le pouvoir réglementaire des régions reste subordonné à la loi nationale. La région gère, mais elle ne légifère pas.

Il existe pourtant quelques avancées timides de différenciation juridique avec l'État. L'article 72, alinéa 4 de la Constitution permet l'expérimentation, et la loi "3DS" de 2022 a tenté d'assouplir le cadre en permettant à certaines collectivités d'exercer des compétences spécifiques (comme la Collectivité européenne d'Alsace au sein de la région Grand Est). Cependant, ces compétences se font toujours « sous le contrôle de l'État » et dans le respect de l'égalité devant la loi. L'autonomisation doit se rechercher du côté des statuts particuliers. Seules la Corse (collectivité de statut particulier avec un pouvoir d'adaptation des règlements) et l'Outre-mer bénéficient d'adaptations réelles, mais ces exceptions confirment la règle d'une décentralisation régionale de droit commun très uniforme.

B – La recentralisation implicite du pouvoir des régions vers l'État

Une authentique régionalisation suppose une autonomie fiscale permettant de lever l'impôt pour mener des politiques publiques différenciées. Or, la tendance actuelle est inverse. Les régions sont manifestement en perte d'autonomie fiscale. Les réformes successives de la fiscalité locale (suppression de la taxe d'habitation, baisse des impôts de production comme la CVAE) ont tari les impôts directs locaux des régions. Elles dépendent désormais de transferts de fractions d'impôts nationaux (comme la TVA). Le passage d'une fiscalité propre à une logique de dotations : En remplaçant le pouvoir de voter les taux d'imposition par des dotations d'État réindexées, l'État transforme indirectement les régions en "opérateurs" de ses propres politiques plutôt qu'en collectivités autonomes.

À travers les Contrats de Plan État-Région (CPER), l'État cofinance les grands investissements, ce qui lui permet de garder la main sur les orientations stratégiques régionales. En quarante ans, la région est devenue un acteur incontournable du paysage administratif français, s'affirmant comme l'échelon de la planification et de l'ambition économique territoriale. Pour autant, la France n'a pas basculé dans la "régionalisation" au sens constitutionnel du terme. La région demeure une collectivité de gestion, privée de pouvoir législatif propre et de véritable autonomie fiscale.