

Le droit public aux concours

**Droit constitutionnel
Droit administratif
Droit des finances publiques
Organisations européennes**

**Sous la direction de Gilles Toulemonde
Aurélien Baudu
Amandine Blandin
Stéphane Bracq**

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	11
1. La distinction droit public/droit privé.....	11
2. L'effacement progressif de la distinction.....	12
 PARTIE 1	
Droit constitutionnel	15
 Chapitre 1	
L'avènement de la V^e République	17
1. Brève histoire constitutionnelle.....	17
2. L'adoption de la Constitution de 1958 et ses caractéristiques	20
 Chapitre 2	
Une République indivisible, laïque, démocratique et sociale	24
1. Indivisibilité de la République	24
2. Laïcité de la République	27
3. Caractère démocratique de la République.....	28
4. Caractère social de la République.....	31
 Chapitre 3	
Le président de la République.....	32
1. Le statut du président de la République.....	34
2. Le rôle et les pouvoirs du président de la République	41
 Chapitre 4	
Le gouvernement.....	59
1. Le statut des membres du gouvernement.....	60
2. Le rôle et les pouvoirs du gouvernement.....	64
 Chapitre 5	
Le Parlement.....	70
1. Le statut du Parlement et des parlementaires.....	72
2. Le rôle et les pouvoirs du Parlement	80

Chapitre 6

Le Conseil constitutionnel 92

1. Les membres du Conseil constitutionnel 93
2. Le rôle et les pouvoirs du Conseil constitutionnel 95

Chapitre 7

Les autres organes constitutionnels 102

1. Le CESE 102
2. Le Conseil supérieur de la magistrature 103
3. Le Défenseur des droits 104

Questions à réponse courte sur le droit constitutionnel 106**Questionnaire à choix multiples sur le droit constitutionnel 109**

PARTIE 2

Droit administratif et institutions administratives 113**Introduction 115****Les sources du droit administratif 118**

1. La Constitution 119
2. Le droit international et européen 122
3. La loi 128
4. Les actes administratifs 131
5. La jurisprudence 134

I. Les institutions administratives 137

Chapitre 1

L'administration de l'État 139

1. L'administration centrale 139
2. L'administration déconcentrée 160

Chapitre 2

Les collectivités territoriales 174

1. La libre administration des collectivités territoriales 174
2. L'histoire de la décentralisation 176
3. Les formes de collectivités territoriales et leurs domaines de compétences 186

II. Les missions de l'administration.....	199
Chapitre 1	
Le service public	201
1. Notion et modes de gestion.....	201
2. Lien avec le droit administratif et régime juridique	206
Chapitre 2	
La police administrative.....	211
1. La police administrative générale	212
2. Les polices administratives spéciales.....	214
3. Les régimes d'exception.....	215
4. La mobilisation de la police administrative face à la crise de la Covid-19.....	218
III. Les moyens de l'administration	223
Chapitre 1	
Les moyens juridiques	225
1. Les actes administratifs unilatéraux	225
2. Les contrats administratifs	240
Chapitre 2	
Les moyens humains	245
1. Les différentes catégories de personnels.....	245
2. Les règles applicables aux fonctionnaires.....	248
IV. Le contrôle de l'administration	253
Chapitre 1	
La juridiction administrative.....	255
1. Origine et organisation de la juridiction administrative.....	255
2. Les limites à la compétence de la juridiction administrative.....	258
3. Les voies de recours et la procédure administrative contentieuse.....	262
Chapitre 2	
La nature du contrôle du juge administratif.....	268
1. Le contrôle de légalité.....	268
2. L'engagement de la responsabilité de l'administration.....	270
Questions à réponse courte sur le droit administratif	276
Questionnaire à choix multiples sur le droit administratif.....	279

PARTIE 3

Droit des finances publiques..... 283

Chapitre 1

L'évolution du droit des finances publiques..... 286

1. La définition du droit des finances publiques 287
2. L'évolution globale du droit des finances publiques en quatre périodes 289

Chapitre 2

Le cadre général du droit des finances publiques 298

1. Les principes généraux du droit budgétaire et financier 299
2. Les principes de la comptabilité publique..... 307
3. Les grands principes du droit fiscal..... 309
4. Les concepts relatifs aux recettes publiques et à l'endettement public 311

Chapitre 3

Le cadre institutionnel des finances publiques..... 315

1. Le pilotage global des finances publiques 315
2. L'encadrement européen des finances publiques nationales 316
3. Les acteurs institutionnels des finances publiques..... 322
4. Les juridictions des finances publiques..... 325
5. Les opérateurs de l'État 328

Chapitre 4

La préparation de la loi de finances 331

1. L'écriture du projet de loi de finances de l'année..... 333
2. Les catégories de lois de finances..... 336
3. Le contenu et la structure bipartite de la loi de finances de l'année..... 340
4. Les annexes au projet de loi de finances 344
5. Les avis consultatifs au projet de loi de finances..... 346

Chapitre 5

L'examen de la loi de finances..... 349

1. Le calendrier d'examen des projets de lois de finances au Parlement 349
2. La discussion parlementaire sur les ressources de l'État 356
3. La discussion parlementaire sur les charges de l'État..... 357
4. Les amendements au projet de loi de finances 359
5. La portée de l'autorisation budgétaire du Parlement 362

Chapitre 6

L'exécution de la loi de finances..... 365

1. L'encadrement de l'exécution budgétaire..... 365
2. Les ordonnateurs et les comptables publics..... 367
3. Le pilotage par la performance par les responsables de programme..... 371
4. La mise à disposition des crédits et la régulation budgétaire 373
5. La mise en réserve et la modification des lois de finances en cours d'année 376
6. Le processus d'exécution des dépenses et recettes de l'État 377

Chapitre 7

Les contrôles de l'exécution de la loi de finances 380

1. Les comptabilités de l'État 381
2. Le patrimoine de l'État 382
3. Les contrôles internes des finances de l'État 383
4. Les contrôles de la Cour des comptes..... 385
5. Les contrôles politiques du Parlement sur les finances publiques 387

Questions à réponse courte sur le droit des finances publiques..... 391**Questionnaire à choix multiples sur le droit des finances publiques..... 394**

PARTIE 4

Organisations européennes..... 397

Chapitre 1

Du système westphalien à l'intégration européenne 399

1. 1648-1948. Des traités de Westphalie au congrès de La Haye 399
2. Droit international et organisations internationales..... 402
3. Deux organisations européennes ambitieuses..... 408

Chapitre 2

Vers un droit européen des droits de l'homme 417

1. Les droits de la Convention et la Cour européenne des droits de l'homme 418
2. La problématique des droits fondamentaux dans l'Union européenne..... 429

Chapitre 3

Les institutions et les organes de l'Union européenne 436

1. La question de la séparation des pouvoirs dans l'Union européenne	436
2. Le Conseil européen	438
3. La Commission européenne	439
4. Le Parlement européen	444
5. Le Conseil	445
6. La Cour de justice de l'Union européenne	446
7. La Cour des comptes	448
8. La Banque centrale européenne	448
9. Les autres organes de l'Union européenne	449

Chapitre 4

Les fondements de l'ordre juridique de l'Union européenne 451

1. Un ordre juridique propre	451
2. La distribution des compétences	452
3. Les sources du droit de l'Union européenne	461
4. La dynamique du processus décisionnel de l'Union européenne et le contrôle des actes	466
5. L'effectivité du droit de l'Union européenne	472

Questions à réponse courte sur les institutions européennes 478**Questionnaire à choix multiples sur les institutions européennes 480****SIGLES ET ABRÉVIATIONS 483****INDEX 485**

INTRODUCTION GÉNÉRALE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le droit régit les rapports sociaux ; il organise les relations entre les personnes physiques qui composent la société, mais aussi leurs relations avec les personnes morales et celles des personnes morales entre elles.

À ce titre, on distingue traditionnellement deux grands types de droit : le droit public et le droit privé. Mais les convergences sont de plus en plus nombreuses entre ces deux catégories de droit.

1. La distinction droit public/droit privé

Le droit public intéresse l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics et les relations qu'ils entretiennent avec les citoyens et les administrés. Relève ainsi du droit public le *droit constitutionnel* qui traite de l'organisation et du fonctionnement des institutions politiques de l'État et des relations entre elles et les citoyens. C'est ainsi la Constitution qui traite du rôle du président de la République. Appartient également au droit public le *droit administratif* qui s'intéresse à l'organisation ainsi qu'aux droits et obligations des institutions administratives. Par exemple, relèvent du droit administratif les règles de passation d'un marché public ou les relations entre les usagers d'un service public administratif et l'autorité qui le gère. Parmi les composantes du droit administratif, on distingue parfois le droit de la fonction publique qui définit les règles applicables à certains des agents travaillant pour l'État, les collectivités territoriales ou des établissements publics. Comme il est nécessaire de faire fonctionner cette formidable « machinerie » administrative, des moyens financiers doivent leur être consacrés. Ils relèvent d'un autre pan du droit public que l'on appelle le *droit des finances publiques*, ou encore *droit public financier*. Le développement d'organisations internationales intergouvernementales comme le Conseil de l'Europe et la création de l'Union européenne ont engendré l'émergence d'un *droit européen* qui ne relève que pour partie du droit public, la partie liée à l'organisation de ces structures et à leur fonctionnement. Mais les règles qu'elles édictent, qui font partie intégrante du droit interne, appartiennent, selon les matières dont elles traitent et selon leur destinataire, soit au droit public, soit au droit privé. Quoi qu'il en soit, ce droit européen participe à une mutation profonde du droit français, notamment de son droit public, qu'il

s'agisse d'une vision plus restrictive du champ d'intervention des services publics ou d'une plus grande concurrence imposée pour certaines activités.

Le droit privé, quant à lui, intéresse et organise les rapports entre les particuliers. Il est composé notamment du *droit civil* qui traite de la personnalité juridique et des activités juridiques civiles de ces personnes. Ainsi, par exemple, font partie du droit civil le droit des personnes et de la famille ou encore le droit des biens. Certaines activités spécifiques, qui prennent une place importante dans la vie des personnes, ont donné naissance à d'autres pans du droit privé : le *droit du travail*, le *droit commercial*, etc.

Il existe une difficulté à classer le *droit pénal*. Par certains aspects, il relève du droit public dans la mesure où c'est la société qui condamne et réprime la réalisation de certaines activités ou de certains faits. Mais il intéresse aussi les relations entre particuliers en définissant des relations interdites entre eux, ce qui ressort davantage du droit privé. En outre, le juge suprême en charge des questions pénales est la Cour de cassation, qui est aussi le juge suprême en matière civile ou commerciale. Le *droit fiscal* rencontre également des difficultés de classement entre ces deux grandes branches du droit, la plupart des impôts relevant du droit public, mais les droits de succession ou encore l'impôt sur la fortune immobilière relèvent du droit privé.

2. L'effacement progressif de la distinction

La montée en puissance de deux logiques qui se sont progressivement imposées dans la société contribue à un rapprochement des deux formes de droit.

La première de ces logiques est celle du développement de la démocratie et des droits de l'homme, notamment après la Seconde Guerre mondiale. L'égalité devant la loi que postulent ces exigences contribue à rendre le droit administratif moins inégalitaire. Alors qu'il a longtemps été marqué par la prévalence de l'administration dans la mesure où elle est censée agir dans l'intérêt général, la démocratisation du droit et des institutions a abouti à replacer l'administré davantage à égalité avec elle. Le droit des contrats administratifs en a été profondément modifié tout comme, plus globalement, le droit des actes émis par l'administration. L'essor des droits fondamentaux, garantis notamment par la Convention européenne des droits de l'homme et par la Constitution, entendue au sens large comprenant notamment la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, innerve désormais l'ensemble des branches du droit. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et celle, notamment en matière de question prioritaire de constitutionnalité, du Conseil

constitutionnel ont abouti à bouleverser toutes les branches du droit, qu'il s'agisse des conditions de la garde à vue en matière pénale ou des règles qui doivent régir l'organisation d'un « procès » pénal, civil, administratif et même financier.

La seconde logique est celle de l'efficacité de l'action publique. Il est vrai qu'à ce sujet l'influence du droit européen a été très grande sur les transformations de notre droit en raison d'une vision plus libérale économiquement que celle largement admise en France. La « confiance légitime » ou encore la théorie des apparences issues du droit européen ont entraîné de profondes métamorphoses du droit constitutionnel et du droit administratif. Le « droit à l'erreur » reconnu par la loi du 10 août 2018, dite « loi ESSOC ¹ », ou encore le changement de dénomination, au sein des juridictions administratives, du « commissaire du gouvernement » en « rapporteur public » illustrent ces mutations. C'est encore l'efficacité de l'action publique qui a introduit une logique managériale dans la gestion des finances publiques (loi du 1^{er} août 2001, dite « LOLF ² ») ou qui a entraîné l'appréhension par le droit des finances publiques de dépenses et recettes d'organes privés en matière de sécurité sociale afin d'essayer de mieux encadrer de telles dépenses.

Ces logiques ont donc contribué à rendre le droit public moins dérogoire au droit commun et à davantage croiser et entremêler le droit public et le droit privé. À cet égard, un « dialogue des juges » s'est avéré de plus en plus nécessaire tant les hypothèses d'interventions croisées de juges différents dans une même affaire sont devenues fréquentes. Ainsi, par exemple, la fin de vie de Vincent Lambert a-t-elle entraîné les interventions du juge administratif (relativement à la décision de ne plus poursuivre les traitements), de la Cour européenne des droits de l'homme (s'agissant de cette même décision) et du juge judiciaire (juge des tutelles mais aussi juge pénal, une plainte ayant été déposée contre les médecins et le CHU de Reims). De la même manière, la pandémie de Covid-19 a eu pour conséquence des saisines du Conseil constitutionnel (pour les lois organisant l'état d'urgence sanitaire ou sa sortie progressive), du juge administratif (contre les actes réglementaires pris nationalement ou localement pour lutter contre l'épidémie) et du juge judiciaire, essentiellement répressif (des plaintes visant des ministres, des directeurs d'établissements de soins, etc.). Si certains ont avancé l'idée qu'il faudrait en finir avec le dualisme juridictionnel né de la loi des 16 et 24 août 1790 ³, il faut néanmoins reconnaître que les pouvoirs différents dont

1. Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

2. Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

3. C'est la position prise par le premier président de la Cour de cassation en octobre 2017, à l'époque Bertrand Louvel, dans un plaidoyer pour l'unité de juridiction (www.courdecassation.fr/toutes-les-actualites/2017/10/31/pour-l unite-de-tribunal-tribune-de-bertrand-louvel). Sur ce sujet, voir Didier Truchet, « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2005, p. 1767.

disposent les deux ordres de juridiction peuvent participer d'un meilleur contrôle de l'action politique et administrative et que le dualisme juridictionnel permet sans doute de tenir compte des particularités de l'action administrative orientée vers la satisfaction de l'intérêt général⁴.

4. Gweltaz Éveillard, « Fusionner les juridictions administratives et judiciaire », *Revue générale du droit*, 2019 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=42894) ; Jean-Marc Sauvé, « L'autorité judiciaire dans l'Etat. Le dualisme juridictionnel : synergies et complémentarité », 2016 (www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-dualisme-juridictionnel-synergies-et-complementarite).

PARTIE **1**

Droit constitutionnel

Gilles Toulemonde

Chapitre 1 : L'avènement de la V^e République

Chapitre 2 : Une République indivisible, laïque, démocratique
et sociale

Chapitre 3 : Le président de la République

Chapitre 4 : Le gouvernement

Chapitre 5 : Le Parlement

Chapitre 6 : Le Conseil constitutionnel

Chapitre 7 : Les autres organes constitutionnels