

J'INTÈGRE LA FONCTION PUBLIQUE

Catégories A, B et C

2020
2021

LE DROIT PUBLIC

Droit constitutionnel • Droit administratif
Finances publiques • Institutions européennes

Raphaël Piastra

Docteur en droit public, maître de conférences à l'université Clermont Auvergne, HDR.

Enguerrand Serrurier

Docteur en droit public, enseignant à l'université Clermont Auvergne.

Philippe Boucheix

Maître de conférences en Droit public à l'université Clermont Auvergne.

DUNOD

Direction artistique : Élisabeth Hébert

Mise en page : Belle Page

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2020

11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

www.dunod.com

ISBN : 978-2-10-080673-7

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^e et 3^e a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Sommaire

Présentation de l'ouvrage	VI
Conseils méthodologiques	1

Partie 1

Notions essentielles de droit constitutionnel

1. Les éléments constitutifs de l'État	9
2. Les différentes formes d'État	11
3. Les fonctions de l'État	14
4. La notion de souveraineté	16
5. La notion de représentativité	17
6. Les libertés publiques	20
7. Le régime parlementaire	21
8. Le régime présidentiel	22
9. Les III ^e et IV ^e Républiques (1875-1958)	23
10. L'installation de la Constitution du 4 octobre 1958	29
11. Le président de la République	32
12. Le Gouvernement	40
13. Le Parlement	44
14. Les autres institutions de la V ^e République	53
Entraînement	57
Corrigé	59

Notions essentielles de droit administratif

15. L'administration d'État	63
16. L'administration territoriale	66
17. Les actes administratifs unilatéraux (AAU)	69
18. Les contrats administratifs	75
19. La notion de service public	83
20. La police administrative	87
21. La responsabilité des fonctionnaires	90
22. La responsabilité de l'administration	92
23. Les juridictions administratives	96
24. Les grands principes du contentieux administratif	99
Entraînement	102
Corrigé	105

Notions essentielles de finances publiques

25. Le cadre général des finances publiques	108
26. Les rapports entre les dépenses et les recettes	114
27. Les dettes et l'emprunt public	118
28. Les différents documents financiers publics	121
29. Le cadre juridique des finances publiques	130
30. La préparation et l'adoption des lois de finances	139
31. Le contenu des lois de finances	143
32. L'exécution des recettes et des dépenses publiques	148
33. Les juridictions financières et organismes associés	155
34. Les contrôles financiers (synthèse)	160
Entraînement	162
Corrigé	164

Notions essentielles sur les institutions européennes

35. L'Union européenne	171
36. La Commission, le Conseil et le Parlement : un triangle législatif	179
37. Le Conseil européen, un directoire au sommet	196
38. Les autres institutions politiques	201
39. Les institutions économiques	205
40. L'institution judiciaire	208
Entraînement	213
Corrigé	215

Présentation de l'ouvrage

La majeure partie des concours de la fonction publique (A et B) comportent une épreuve relative au droit public, principalement à l'écrit, plus secondairement à l'oral. Il s'agit le plus souvent des deux principales matières que sont le droit constitutionnel et le droit administratif mais également les finances publiques et les institutions européennes.

Il convient, pour le candidat, de posséder les connaissances nécessaires sur ces matières et d'être capable de les développer soit sur un sujet de type dissertatif, soit sur un commentaire de document, soit sur une note de synthèse, soit même sur un QCM (questionnaire à choix multiples), voire des QRC (questions à réponses courtes).

S'il analyse, de façon synthétique, les données théoriques, cet ouvrage développe aussi des aspects sur la pratique institutionnelle et administrative et propose bien sûr, des références jurisprudentielles du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Seront donc développés dans ce livre successivement, le droit constitutionnel, le droit administratif, les finances publiques puis les institutions européennes sur la base des programmes développés dans les Facultés et Écoles de Droit.

Pour le droit constitutionnel il s'agira d'étudier des données thématiques : l'État, la démocratie, les régimes politiques et les institutions de la V^e République.

Pour le droit administratif seront analysés : l'organisation administrative, le principe de légalité, les actes administratifs, l'activité, la responsabilité, la justice administrative et des éléments sur la fonction publique.

Les finances publiques seront abordées à travers les notions essentielles que sont les dettes et l'emprunt public, le cadre juridique, les lois de finances, les dépenses publiques, etc.

Enfin, l'Union européenne, ses institutions législatives, le Conseil européen et les autres institutions politiques, économiques et judiciaires seront étudiés dans la partie dédiée aux institutions européennes.

Cet ouvrage présentera à l'issue de chaque partie des exercices d'entraînement avec un exemple de corrigé.

Conseils méthodologiques

Pour une mise en pratique des connaissances présentées, nous délivrerons quelques conseils sur les trois principaux exercices présentés aux concours c'est-à-dire la dissertation, le commentaire de textes et le QCM, les QRC. Pour la note de synthèse, nous renverrons à l'ouvrage de P. Lièvre, *Note de synthèse, note administrative et rapport*, Dunod, 4^e édition, 2018.

1 La dissertation

C'est l'exercice académique par définition où il est demandé de mettre ses connaissances au service d'un sujet général. Plusieurs étapes sont à respecter.

Lecture/compréhension du sujet (phase non écrite)

Il existe deux types de lecture.

Celle que l'on appelle d'abord la **lecture passive**. Cela signifie qu'une fois le sujet découvert, il faut le lire sans prendre de note, ni l'annoter. L'objectif ici est de « s'imprégner » dudit sujet, c'est-à-dire mobiliser (intellectuellement) ses connaissances.

Exemple

Un sujet sur « le rôle du président sous la V^e République », nécessite de voir d'emblée qu'il s'agit bien du rôle et nullement de l'élection.

C'est aussi ce que l'on appelle le ciblage du sujet. Ensuite, il faut brièvement mobiliser ses connaissances. Le sujet dissertatif étant bref par définition, cette lecture le sera aussi.

Il y a ensuite la **lecture active**. Elle permet d'annoter (« stabyloter », souligner, etc.) le sujet, c'est-à-dire repérer le ou les mots clefs. Le rôle du président de la République implique de surligner « rôle » (mot-clef ici), « président » et « V^e République ». On peut aussi inscrire des notions qui s'y rattachent. Mais il est plus opportun de passer alors à la phase suivante.

Brouillon (phase écrite)

Il faut à présent poser par écrit les connaissances que l'on a sur le sujet. C'est la mobilisation des idées et notions.

Exemple

Dans notre exemple relatif au président de la République, il faut donc écrire ce que l'on sait sur ses missions (art. 5 de la Constitution) et ses pouvoirs (art. 19 de la Constitution).

Cela amène ensuite le candidat à trouver un **plan** qui sera en principe en deux parties comme toute composition juridique.

Exemple

Pour le sujet proposé ici, il serait tentant d'opter pour : partie I « missions » et partie II « pouvoirs ». Ce n'est pas souhaitable (en particulier pour les concours catégorie A ; pour la catégorie B ce serait toléré, faute de mieux, à titre de plan bateau !). Les pouvoirs étant au service des missions et celles-ci ne pouvant s'exprimer sans les premiers, il est préférable de centrer son analyse sur les pouvoirs. Selon l'article 19 C., on sait qu'il en est de deux catégories : pouvoirs propres et pouvoirs partagés. Ainsi, la démarche la plus opérationnelle sera : partie I « les pouvoirs propres » et partie II « les pouvoirs partagés ». Il faut, dès lors, au brouillon, arriver à un plan détaillé.

À ce stade, il convient (toujours au brouillon) de rédiger l'**introduction**. Celle-ci va du contexte général du sujet à l'annonce explicite du plan selon lequel le sujet va être traité. C'est l'introduction dite « en entonnoir ».

Exemple

Sur le rôle du président, on commencera par une phrase du type : « Premier élément du pouvoir exécutif, le président de la V^e République est “la clef de voûte des institutions” énonçait M. Debré en 1958 ». Puis on peut poursuivre en évoquant brièvement l'élection présidentielle (quinquennat, mode de scrutin) qui lui donne sa légitimité. Puis deux ou trois mots sur la responsabilité (art. 67 C.). On peut ensuite mentionner que la Constitution lui donne aussi un rôle essentiel qui repose d'abord sur les missions définies à l'article 5 C. (gardien, arbitre, garant) mais surtout sur des pouvoirs propres et partagés définis à l'article 19 C. (dire alors quelques mots sur le contreseing). Puis annoncer le plan par une phrase qui peut être ainsi formulée : « Nous étudierons dans un premier temps les pouvoirs propres (I) puis dans un second temps les pouvoirs partagés (II) ».

Rédaction (sur la copie)

Si une bonne architecture a été posée au brouillon (plan détaillé), ce n'est quasiment que du recopiage et de la mise en forme. Il ne faut pas oublier de faire ressortir le plan (1 les pouvoirs propres puis 2 les pouvoirs partagés) et de faire des transitions entre les parties et sous-parties (a, b, c). Il est nécessaire de soigner l'écriture et la présentation (une copie doit être agréable à lire sur la forme !). Il ne faut jamais craindre d'exprimer opinion ou critiques, à condition d'être objectif et d'argumenter. Plus le niveau du concours est haut, plus le jury s'attend à cette démarche. Par exemple, si vous estimez que le président a un rôle trop important, dites-le en argumentant. L'usage des citations est recommandé dès lors qu'elles sont pertinentes, avérées et que vous citez votre source. Mais privilégiez toujours la qualité à la quantité.

Conclusion

En droit, le principe est de ne pas conclure car, le plus souvent, cela risque de constituer une paraphrase ou un résumé de ce qui précède. Le plus grand travers est aussi de mettre dans la conclusion des éléments oubliés précédemment !

Si cela s'y prête, on peut élargir le sujet en le rattachant à une problématique plus générale ou en posant une question.

En tout état de cause, si conclusion il y a, elle doit être brève (2 ou 3 phrases).

Relecture

Elle pourrait paraître superflue mais elle est pourtant essentielle ! C'est elle qui permet de gommer les éventuelles « coquilles » de forme (orthographe notamment) ou de combler les vides laissés par le « blanco » ou autres effaceurs. Une ou deux minutes sont toujours nécessaires à cet égard. Il est en revanche trop tard pour modifier un élément touchant au fond.

Timing

Pas plus pour la dissertation que pour les autres exercices, il n'existe pas de timing idéal. Tout dépend du temps de l'épreuve, du type d'exercice demandé, de ses propres capacités. Ne jamais faire l'intégralité de son exercice au brouillon : celui-ci doit simplement contenir quelques éléments d'analyse, introduction et plan détaillé. C'est certainement, avec la lecture du sujet, la phase qui demande le plus de temps.

C'est au candidat de s'adapter au sujet et de respecter les conditions imparties. Bref, de bien gérer son temps. Bien évidemment, si par malheur on n'a pu achever sa copie, il faut s'abstenir de joindre le brouillon ou même de mentionner que l'on n'a pas terminé sur la copie que l'on rend.

D'où l'intérêt, durant la préparation d'un concours, de faire des **galops d'essai** si possible dans les conditions du concours (durée, pas de document, etc.).

Tant pour la dissertation que pour les autres exercices (sauf QCM), de très nombreux candidats s'interrogent sur l'aspect quantitatif de leur copie. Il faut d'abord se dire que la qualité doit l'emporter sur la quantité. Ce n'est pas au nombre de pages que se mesure la première ! Et, le plus souvent, quantité ne rime pas avec qualité.

« Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement et les mots pour le dire viennent aisément » selon Boileau. On conseillera aussi aux candidats de rajouter à ce précepte l'art de la synthèse. La qualité d'une copie se mesure à la pertinence du fond développé et non à sa longueur !

2 Le commentaire de texte

Le but du commentaire est de montrer sa compréhension d'un texte en mobilisant les connaissances induites par celui-ci. Ce peut être tout texte : extrait de Constitution, de discours, d'article, d'ouvrages, etc. Ce peut être un texte long ou court, ancien ou nouveau. Là encore plusieurs étapes sont à respecter dont certaines ont déjà été vues plus haut.

Lecture du texte

Elle sera là aussi d'abord **passive**, sans prise de note, ni annotation. Il s'agira donc de mesurer sa taille, de repérer de quel type de texte il s'agit, qui le signe, quelle est sa date, etc. Ensuite il conviendra de remarquer les principaux problèmes soulevés par le texte.

Puis le candidat passera à la **lecture active**. Elle sera plus conséquente que pour la dissertation étant donné qu'il s'agit d'un texte. Là encore, on retrouve les techniques habituelles : soulignage, surlignage, etc. Le candidat devra privilégier les annotations sur l'énoncé lui-même.

Brouillon

Il s'agit de mettre ses connaissances au service du texte en y restant fidèle. Il faut donc proscrire le commentaire dissertatif et la paraphrase. Cela implique de mobiliser lesdites connaissances sur chaque grand problème soulevé par le texte. Il faut ensuite regrouper idées et connaissances en plusieurs catégories puis en deux qui seront la base du plan. Le but, là encore, est de parvenir à un plan détaillé (toujours en deux parties en principe).

Au brouillon il faut, comme pour la dissertation, rédiger l'introduction. Elle sera en général plus dense que celle de la dissertation car il y a des données explicites incontournables : auteur, date, titre, type de texte, etc. Il faut aller, là aussi, du contexte général du texte à l'annonce du plan suivi (« entonnoir »).

Rédaction

Elle se fait aussi à partir du brouillon. Ne jamais oublier de citer les extraits du texte sur lesquels on s'appuie (avec des « ... »). Mais il faut éviter de tomber, redisons-le, dans le piège de la paraphrase qui est un défaut trop souvent rencontré dans ce type d'épreuve. Cela étant, plus un texte est court, plus il est nécessaire d'étayer son commentaire avec des connaissances directement ou indirectement liées au texte. Pour un texte long, cela ne s'y prête pas ou beaucoup moins.

Il ne faut jamais oublier d'avoir une dimension critique dès l'instant qu'elle est objective, justifiée et surtout argumentée. On peut être d'accord ou pas avec tout ou partie d'un texte car, quel qu'il soit, il n'est pas « parole d'Évangile » ! Il faut seulement ne jamais le dénaturer. Quand on se présente à un concours, notamment de haut niveau (catégorie A), le jury attend un commentaire critique (ce qu'il ne faut pas négliger pour les autres niveaux). Les mêmes conseils que pour la dissertation peuvent s'appliquer quant à la rédaction (écriture, transitions, sous-parties, etc.).

Relecture

Comme pour la dissertation, il faut ménager quelques minutes pour la relecture. Elle permet notamment de veiller à l'orthographe. Plus le concours est de haut niveau, plus les exigences sont importantes en la matière.

Conclusion

On renverra aux indications données sur la dissertation.

3 Le QCM

Cet exercice se retrouve de plus en plus dans les concours à vocation juridique. En général il existe deux types de QCM : ceux généraux par matière (ex : droit constitutionnel) et ceux plus thématiques et spécialisés (ex : en matière administrative le régime de la responsabilité). On peut parfois en trouver aussi des transversaux (touchant plusieurs matières ou thèmes).

Conseils principaux :

- **lecture** intégrale et attentive des consignes et du QCM avant d'y répondre. But : repérer de quel type de QCM il s'agit et commencer à mobiliser ses connaissances. Une possession complète de ces dernières est, dans ce type d'épreuve, la condition *sine qua non* de la réussite ;
- répondre à la ou aux questions posées (ni plus, ni moins !) ; voire cocher (ou entourer) la ou les bonnes cases ;
- utiliser une encre effaçable ;
- répondre d'abord aux questions les plus faciles (en se méfiant des évidences !) et bien analyser celles plus difficiles ou « pièges » ;
- maîtriser son temps ;
- se relire (proscrire, bien entendu, toute rature ou surcharge si les réponses sont manuscrites) ;
- ne pas avoir recours au brouillon.

Ultimes conseils :

Cela va sans le dire, mais il nous apparaît utile de le rappeler. Il se peut qu'un candidat soit mal à l'aise sur le sujet, ou ait un trou de mémoire, des doutes. La peur de la page blanche aussi. Il faut s'abstenir, coûte que coûte, de céder à la tentation du copiage ou à la demande de renseignements. Certes, **pas vu, pas pris** ! Mais **pris, pendu** ! En d'autres termes, tricher à un concours peut coûter très cher : « toute fraude commise dans les examens et les concours publics qui ont pour objet l'entrée dans une administration publique ou l'acquisition d'un diplôme délivré par l'État constitue un délit » (art. 1 de la loi du 23 décembre 1901 réprimant les fraudes dans les examens et concours publics, modifié au 1^{er} janvier 2002). Et ledit délit est passible de 3 ans de prison et/ou de 9 000 euros d'amende.

« L'honnêteté est au-dessus des lois mêmes » (Ménandre).

Depuis quelques années dans certains concours s'est développé un nouvel exercice : **la question à réponse courte (QRC)**. En principe, le candidat répond directement sur la feuille de sujet qui présente les questions. Il s'agit d'une série de questions auxquelles il faut répondre de façon synthétique. Les connaissances doivent être solides et mobilisées au mieux afin de répondre rapidement mais sûrement. On ne détaille donc pas mais on va à l'essentiel. Il s'agira, là encore, de bien lire les questions avant d'y répondre. En principe, on ne doit pas avoir recours au brouillon.

Partie

1

**Notions essentielles
de droit
constitutionnel**

Le professeur Prélot estimait que le droit constitutionnel définit l'ensemble des « institutions grâce auxquelles l'autorité s'établit, se transmet ou s'exerce dans l'État ». En général ce droit est défini dans une Constitution.

Il s'agira d'étudier ici des notions telles que : l'État, la démocratie, les régimes politiques et les institutions de la V^e République.

Les éléments constitutifs de l'État

L'État est une personne morale de droit public titulaire de la souveraineté et qui exerce son autorité sur un territoire et une population. Il bénéficie aussi d'une reconnaissance internationale. L'État rassemble les différents organes politiques (ex : président de la République, Parlement) qui permettent le bon fonctionnement des institutions.

L'État est classiquement constitué de trois éléments fondateurs : un territoire, une population, un pouvoir.

1 Un territoire

On parle aussi de l'élément matériel ou géographique de l'État.

Dès lors, un État ne peut pas, en principe, exister sans un territoire. Ledit territoire possède des frontières terrestres, aériennes et, parfois, maritimes. Une frontière est une étendue de terre occupée par un groupe humain qui dépend d'une autorité. Elle sert aussi à délimiter un État d'un autre (frontière entre le Mexique et les États-Unis). La frontière peut parfois être conventionnelle, c'est-à-dire issue d'un traité.

Depuis des décennies, la situation de la Palestine pose des problèmes. Notamment car sa cohabitation avec Israël est toujours plus ou moins conflictuelle. L'État de Palestine (présidé par M. Abbas sur la base d'un régime semi-présidentiel) est reconnu depuis le 29 novembre 2012 comme État observateur non-membre de l'ONU. En 2017, l'État palestinien est reconnu par 136 États (70,5 %) sur les 193 membres que compte l'ONU. Un État peut subir (Alsace-Lorraine en 1870) ou consentir (dévolution de Hong-Kong à la Chine par le Royaume-Uni en 1997) une modification de son territoire.

2 Une population

On parle ici de l'élément personnel ou psychologique de l'État. Selon Renan, une population est « un groupement humain dont les membres sont unis par les liens matériels et spirituels ». C'est une sorte de « vouloir-vivre collectif ». Dès lors, la population fait référence à l'ensemble des habitants d'un pays, d'une région, d'une ville, etc.

Même s'il y a des liens, il ne faut pas confondre population et peuple. Ce dernier constitue le peuplement qui fait référence à l'action de peupler, d'accroître le nombre des habitants d'une région, d'un pays. C'est le fait qu'un territoire soit peuplé par différentes entités notamment humaines. Une population rassemble des nationaux dotés d'une nationalité (française, allemande) mais aussi des non-nationaux. Ces derniers peuvent accéder à la nationalité de l'État où ils résident (selon des conditions fixées par ce dernier). La Nation est avant tout une construction idéologique qu'une réalité concrète. Ce qui explique la difficulté de lui donner une définition pleinement satisfaisante. On peut dire que la Nation est un ensemble complexe de liens qui fondent le sentiment d'une appartenance commune avec une volonté durable de vivre au sein d'un même ensemble.

3 Un pouvoir étatique

Le pouvoir est souvent défini comme **la force qualifiée par le droit**.

C'est l'élément institutionnel de l'État. L'État est une personne morale. Il détient l'autorité exclusive qui lui permet, sur la base d'institutions définies par une Constitution, d'exercer de façon continue, souveraine et indépendante le pouvoir. Le juriste G. Burdeau parle du **pouvoir institutionnalisé**. Les principaux pouvoirs sont exécutif, législatif et judiciaire.

L'État est seul apte à faire respecter les institutions essentiellement sur la base de l'ordre public. Pour ce faire il détient ce que M. Weber appelle **le monopole de la contrainte organisée** c'est-à-dire légale ou légitime. Cette **contrainte** doit garantir mais aussi (faire) respecter les droits et libertés démocratiques. Les moyens dont dispose ici l'État sont de deux ordres : la force publique (police, gendarmerie, armée) mais aussi le pouvoir judiciaire (les juges). Ce sont là les principales caractéristiques de l'État démocratique qui se distingue de l'État autoritaire.