
Une matière au programme de nombreux concours administratifs

Dans les fonctions publiques étatique, territoriale comme hospitalière, de **nombreux concours** de catégorie A et B imposent ou proposent des épreuves qui exigent la connaissance de la matière « droit public » définie par un programme réglementaire. Ces épreuves peuvent être écrites (composition ou dissertation, commentaire ou analyse de texte, questions à réponses courtes, questionnaire à choix multiple, cas pratique) ou orales (interrogation, commentaire de texte).

De plus, la professionnalisation des épreuves accompagnant le réexamen général du contenu des concours (RGCC) se traduit par un renforcement des exigences en matière de **culture administrative**. Les sujets de nombreuses notes et autres rapports relèvent du droit administratif. Et dans le cadre de l'épreuve d'entretien, les candidats sont de plus en plus évalués sur leur connaissance des administrations publiques et leur capacité à se projeter dans leur futur environnement professionnel : le Code de l'administration remplace *La Princesse de Clèves* !

Le contenu exact de la matière dépend bien sûr du concours. Mais il existe un **tronc commun** composé de trois éléments :

- les institutions politiques et administratives de la V^e République ;
- les principes généraux de l'activité administrative ;
- des notions relevant du droit administratif spécial ou appliqué.

Pour acquérir ou réviser ces connaissances, les candidats doivent en général utiliser des manuels qui, conçus pour des étudiants, ne correspondent pas toujours au niveau des concours. De plus, le droit public comprenant des matières universitaires distinctes (droit constitutionnel, droit administratif général, droit administratif spécial), plusieurs ouvrages sont nécessaires.

Effrayés par la somme des lectures à effectuer, certains candidats se laissent tenter par des aide-mémoire qui, à force de simplification et de schématisation, assurent à leurs lecteurs une mauvaise note à l'épreuve du concours.

Ce constat a conduit les auteurs à concevoir et à rédiger un livre destiné et adapté aux candidats des concours administratifs.

D'une part, ***Le Droit public en 20 leçons*** couvre l'intégralité de la matière juridique et/ou administrative telle qu'elle est définie dans l'immense majorité des concours administratifs. Seuls les domaines spécialisés figurant dans quelques programmes, notamment le droit de l'urbanisme, sont écartés.

D'autre part, les auteurs, qui ont l'expérience de la préparation aux concours, de l'enseignement universitaire et de la recherche, se sont constamment efforcés d'associer la rigueur du manuel et la clarté du memento.

De la clarté et de la rigueur avant toute chose

L'ensemble des connaissances requises pour une épreuve de droit public est donné dans 20 leçons de 16 pages chacune.

Les leçons se présentent d'abord sous la forme d'une **fiche** de 10 pages dont le plan est apparent, la langue claire et la vocation pédagogique.

Les abréviations et les sigles sont en principe proscrits, sauf dans les références. Quand leur emploi est utile ou nécessaire à l'étude d'une question, ils sont explicités dans la leçon correspondante, à l'exception de ceux utilisés pour les références et donnés dans le tableau de la page suivante.

Dans une rubrique « **Pour en savoir plus** », chaque fiche propose une référence bibliographique pour approfondir les connaissances et une adresse de site Internet particulièrement utile pour les illustrer ou les actualiser.

Chaque fiche est complétée par un « **Zoom** » de 3 pages qui fait le point sur une question d'actualité, un rapport récent, un projet en cours, des perspectives d'avenir...

Enfin, chaque leçon propose « **en résumé** » les dix points essentiels de la fiche, ainsi que cinq **dates**, cinq **chiffres**, cinq **textes**, cinq **arrêts**, cinq **décisions** à retenir ou/et des **analyses** à méditer.

La connaissance du droit public exige aussi la maîtrise de nombreux termes spécialisés. C'est pourquoi l'ouvrage s'achève par un **Lexique**.

Liste des abréviations utilisées

al.	<i>alinéa</i>
art.	<i>article</i>
C	<i>Constitution du 4 octobre 1958 (exemple : article 16 C)</i>
c.	<i>contre</i>
Cass.	<i>Cour de cassation</i>
CE	<i>Conseil d'État</i>
CE ass.	<i>assemblée du contentieux du Conseil d'État</i>
CE sect.	<i>section du contentieux du Conseil d'État</i>
CEDH	<i>Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales</i>
CGCT	<i>Code général des collectivités territoriales</i>
CJA	<i>Code de justice administrative</i>
CJCE	<i>Cour de justice des Communautés européennes</i>
CJUE	<i>Cour de justice de l'Union européenne</i>
Cons. const.	<i>Conseil constitutionnel</i>
DDHC	<i>Déclaration des droits de l'homme et du citoyen</i>
EPCI	<i>établissement public de coopération intercommunale</i>
par ex.	<i>par exemple</i>
QPC	<i>question prioritaire de constitutionnalité</i>
suiv.	<i>suivant(s)</i>
TC	<i>Tribunal des conflits</i>
UE	<i>Union européenne</i>

 Leçon **1**

Les notions constitutionnelles fondamentales¹

1. Leçon rédigée par Philippe-Jean QUILLIEN.

Dans les démocraties occidentales, l'État représente la forme essentielle d'un pouvoir politique dont le statut est défini dans une Constitution et dont la source réside dans le peuple.

I. La Constitution

Il est d'usage de distinguer une **définition formelle et matérielle** de la Constitution. Du point de vue formel, elle se définit comme un ensemble de règles élaborées selon une procédure spéciale et dotées d'une puissance renforcée. Du point de vue matériel, elle consiste traditionnellement dans l'ensemble des règles ayant pour objet l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics étatiques.

Ces deux notions ne coïncident pas nécessairement. Ainsi les pays à Constitution principalement coutumière comme le Royaume-Uni ne possèdent une Constitution qu'au sens matériel. Et une Constitution formelle peut inclure des dispositions sans rapport avec l'établissement, l'exercice et la transmission du pouvoir étatique. Par exemple, la loi constitutionnelle du 10 août 1926 porte création d'un organisme purement financier, la Caisse autonome d'amortissement. Au cours des dernières années, de nombreux États ont inscrit dans leurs Constitutions la « règle d'or » de l'équilibre des comptes publics afin de renforcer leur crédibilité budgétaire et de protéger les générations futures de la dette.

En ce qui concerne la **France actuelle**, force est d'utiliser le mot dans ses deux acceptions. En effet, la Constitution du 4 octobre 1958 (sens formel) est complétée par d'autres textes, notamment les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires, l'ensemble de ces règles formant la Constitution de la France (sens matériel).

De nombreuses Constitutions formelles comportent des dispositions considérées comme essentielles, bien qu'elles ne concernent pas « l'ordre des diverses magistratures d'un État » (Aristote). Il s'agit notamment de dispositions relatives à l'organisation territoriale ou aux **droits fondamentaux**. Composant ce que le doyen Hauriou appelait en 1929 la Constitution sociale (par opposition à la Constitution politique), les seconds peuvent être consacrés dans une déclaration placée en tête de la Constitution (par ex. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen adoptée le 26 août 1789 et reprise par la Constitution du 3 septembre 1791), dans le préambule de celle-ci (Constitution du 27 octobre 1946 par ex.) ou dans son corps (par ex. art. 1 à 19 de la Loi fondamentale allemande).

Pouvoir suprême de l'État, le **pouvoir constituant** consiste à élaborer une nouvelle Constitution (pouvoir constituant originaire) ou à modifier une Constitution existante (pouvoir constituant dérivé).

A. L'élaboration des Constitutions

Constitution coutumière ou écrite

Il existe deux grands procédés d'élaboration des Constitutions. 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. Sous l'Ancien Régime, la France possédait ainsi une Constitution coutumière couronnée par les « Lois fondamentales du Royaume ». Dans le monde contemporain, quelques pays seulement, le Royaume-Uni notamment, ont encore une Constitution principalement coutumière, même s'il existe aussi quelques textes, de la *Magna Carta* (Grande Charte) de 1215 au *House of Lords Act* de 1999 (quasi-suppression de la pairie héréditaire à la Chambre des Lords).

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 la supériorité juridique effective de la Constitution, le constitutionnalisme vise à préserver d'une dictature de la majorité politique 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 régimes de séparation (stricte ou souple) ou de confusion des pouvoirs, des dictatures, des oligarchies et des démocraties. La France a constitué un véritable laboratoire constitutionnel.

Procédure autoritaire ou démocratique

Les procédures d'élaboration d'une Constitution écrite sont diverses, **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**, la Constitution est élaborée par une assemblée exerçant le pouvoir législatif, puis adoptée par elle (lois constitutionnelles de 1875 par ex.) ou par le peuple dans le cadre d'un référendum (par ex. Constitution du 27 octobre 1946). En 1958, la France a opté pour un mode d'élaboration d'apparence bonapartiste (voir Zoom).

B. La révision des Constitutions

Constitution souple ou rigide

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, comme celle du 3 septembre 1791 (selon le titre VII, l'Assemblée de révision ne peut être élue que si trois législatures consécutives, de deux années chacune, ont formulé un vœu uniforme), 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 organisée par l'article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 (voir Zoom).

La coutume constitutionnelle

Dans un **pays à Constitution coutumière**, une coutume nouvelle peut par définition 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** (rigide notamment), le rôle de la coutume constitutionnelle divise les juristes. Beaucoup admettent finalement qu'elle 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 « l'étrange faiblesse des textes en matière constitutionnelle, la force d'évasion de la vie politique hors des formules où l'on a tenté de l'enserrer, le divorce presque constant qui en résulte 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 les III^e et IV^e Républiques (malgré l'interdiction expresse de l'article 13 de la Constitution de 1946), elle a créé des mécanismes de délégation du

pouvoir législatif. Sous la V^e, elle a établi le référendum de l'article 11 C comme une des voies de révision, concurremment avec l'article 89 C (voir Zoom).

Enfin, la **disparition** d'une Constitution résulte soit d'un acte juridique contraire, c'est-à-dire d'une manifestation de volonté abrogeant la Constitution (loi constitutionnelle du 3 juin 1958 par ex.), soit d'un « fait juridique contraire » tel qu'un coup d'État ou une révolution consécutive à un soulèvement populaire (1830, 1848, 1851...).

II. L'État

Inventé en Europe puis diffusé sur tout le globe, l'**État** peut se définir comme une personne morale de droit public exerçant une puissance souveraine sur une population dans le cadre d'un territoire délimité par des frontières. Ce qui le distingue des autres groupements humains, c'est l'institutionnalisation du pouvoir et la souveraineté de la puissance. L'État ne procède d'aucune autre autorité et se distingue ainsi des organisations internationales dont les compétences résultent des transferts consentis par les États membres (voir Leçon 20). En droit du moins, il ne peut être subordonné à aucune autorité extérieure. Doté d'un pouvoir juridique originaire et suprême, il décide de son organisation en se dotant d'une Constitution.

A. Les formes juridiques de l'État

L'État unitaire

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 (législation, défense, diplomatie, 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 Leçon 6).

En général, l'État unitaire recourt à la **décentralisation** administrative, comme c'est le cas en France (voir Leçon 7).

Dans les États **régionaux**, la décentralisation est politique : 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.