

Concours administratifs

catégories **A** et **B**

# DROIT PUBLIC GÉNÉRAL

LEÇONS • EXERCICES  
MISES EN SITUATIONS PROFESSIONNELLES

Hadi Habchi (coord.), François Bérroujon, Séverine De Sousa



# Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	15
Leçon 1	
<b>L'organisation administrative de l'État</b> .....	17
<b>1.1 Les institutions de l'État et la répartition des compétences administratives</b> .....	19
1.1.1 Les attributions administratives du Président de la République.....	19
1.1.1.1 La promulgation des lois, la signature des décrets en période ordinaire, et celle des ordonnances de l'article 38 .....	20
1.1.1.2 Le cas des décrets simples.....	22
1.1.1.3 La nomination aux emplois civils et militaires .....	23
1.1.1.4 La période extraordinaire instaurée à l'article 16 de la Constitution .....	24
1.1.2 Les attributions administratives du Premier ministre .....	24
1.1.2.1 La direction de l'action gouvernementale .....	24
1.1.2.2 La direction de l'administration de l'État .....	26
1.1.2.3 L'exécution des lois.....	26
1.1.2.4 La nomination aux emplois civils et militaires .....	27
1.1.3 Les attributions du gouvernement .....	27
1.1.3.1 La notion constitutionnelle de gouvernement .....	28
1.1.3.2 Le Conseil des ministres .....	28
1.1.3.3 L'initiative des projets de loi.....	29
1.1.3.4 La direction des affaires de l'État .....	30
1.1.4 Le statut et les attributions des ministres .....	31
1.1.4.1 Un statut constitutionnel peu développé.....	31
1.1.4.2 La dualité de la fonction ministérielle .....	32
1.1.4.3 La hiérarchie ministérielle.....	33
1.1.4.4 Les attributions administratives du ministre.....	33
<b>1.2 L'administration centrale et les services déconcentrés de l'État</b> .....	35
1.2.1 Le processus de création des ministères et de l'administration centrale .....	35
1.2.1.1 Le processus juridique de création d'un ministère .....	35
1.2.1.2 Le rôle spécifique assigné au cabinet ministériel et au secrétariat général du ministère .....	36

1.2.2 L'organisation opérationnelle de l'administration centrale .....	37
1.2.2.1 Une structuration homogène.....	38
1.2.2.2 Les administrations centrales délocalisées.....	39
1.2.2.3 Les services à compétence nationale.....	40
1.2.3 L'hyperspécialisation ministérielle .....	40
1.2.3.1 Une sectorisation ministérielle qui perdure... ..	41
1.2.4 La déconcentration et les services déconcentrés de l'État.....	42
1.2.4.1 Les motifs de la déconcentration.....	42
1.2.4.2 Le schéma d'organisation retenu par l'État à partir de l'année 2010 .....	45
1.2.4.3 L'interministérialité de terrain en 2022 .....	46
1.2.4.4 Le préfet, pivot de la déconcentration .....	47
<b>1.3 La coordination interministérielle .....</b>	<b>51</b>
1.3.1 La fonction de coordination aujourd'hui.....	51
1.3.1.1 Les différentes formes de coordination.....	51
1.3.1.2 Les instances de coordination nationales .....	52
1.3.1.3 Le rôle particulier du secrétariat général du gouvernement (SGG).....	54
1.3.1.4 Les autres outils de coordination au plan national.....	54
1.3.2 Les instances de coordination au plan déconcentré.....	55
1.3.2.1 La coordination au plan régional .....	55
1.3.2.2 La coordination au plan départemental .....	56
<b>1.4 Le démembrement de l'État.....</b>	<b>57</b>
1.4.1 Un phénomène déjà ancien .....	57
1.4.2 Les autorités administratives indépendantes (AAI) .....	58
1.4.2.1 De la naissance des AAI.....	58
1.4.2.2 Un développement qui doit être désormais circonscrit.....	60
1.4.3 Les agences administratives .....	62
1.4.3.1 Le rôle des agences .....	62
1.4.3.2 La tutelle ministérielle .....	64
1.4.3.3 Les critiques portées à « l'agencification ».....	64
1.4.4 Les institutions consultatives.....	66
1.4.4.1 Le régime juridique de la fonction consultative .....	67
1.4.4.2 Le phénomène de « comitologie » .....	68
1.4.4.3 Le rôle consultatif du Conseil d'État .....	69
Rubrique : Approfondissement .....	71
Exercices .....	77

Leçon 2	
<b>Les collectivités territoriales et la décentralisation</b>	81
<b>2.1 Histoire de la décentralisation</b>	83
2.1.1 Les vicissitudes de l'autonomie locale	83
2.1.1.1 De l'Ancien Régime au Second Empire	83
2.1.1.2 De la III <sup>e</sup> à la IV <sup>e</sup> République	83
2.1.2 Les actes de la décentralisation sous la V <sup>e</sup> République	84
2.1.2.1 L'acte 1	84
2.1.2.2 L'acte 2 : 2003-2007	85
2.1.2.3 L'acte 3 : 2007 à nos jours	86
<b>2.2 Le cadre juridique de l'action des collectivités territoriales</b>	89
2.2.1 Les acteurs de la décentralisation	89
2.2.2 Les grands principes de la décentralisation	90
2.2.2.1 Les garanties	90
2.2.2.2 Le principe de libre administration	91
2.2.2.3 Les limites posées par la décentralisation	92
<b>2.3 L'exercice du pouvoir local : l'élu local et le citoyen</b>	95
2.3.1 Des instances de démocratie représentative identiques	95
2.3.2 La vie démocratique locale	96
2.3.2.1 L'éligibilité	96
2.3.2.2 Des modes de scrutin variables d'une assemblée locale à une autre	98
2.3.2.3 Les mandats locaux	100
2.3.3 De nouvelles formes de participation directe citoyenne	100
<b>2.4 La coopération entre collectivités territoriales</b>	103
2.4.1 Histoire des différentes formes de coopération entre collectivités	103
2.4.2 La réalité de la coopération intercommunale	105
2.4.3 Les nouvelles formes de coopération et l'affirmation des métropoles	108
<b>2.5 Les compétences exercées aujourd'hui par les collectivités territoriales</b>	111
2.5.1 Les principes de fonctionnement et de répartition des compétences	111
2.5.2 Les compétences des communes et des EPCI	113
2.5.3 Le « département providence »	115
2.5.4 La montée en charge des compétences régionales	117
Rubrique : Approfondissement	119
Exercices	121

## Leçon 3

<b>La légalité administrative</b> .....	123
<b>3.1 Les sources de la légalité</b> .....	125
3.1.1 Les sources écrites et la hiérarchie des normes .....	125
3.1.1.1 Les normes constitutionnelles .....	126
3.1.1.2 Les normes internationales et européennes .....	130
3.1.1.3 Les normes législatives.....	136
3.1.1.4 Les normes réglementaires .....	136
3.1.2 Les sources non écrites : les PGD .....	137
3.1.2.1 La coutume ou les sources non écrites du droit international.....	137
3.1.2.2 Les principes généraux du droit à valeur constitutionnelle.....	138
3.1.2.3 Les principes généraux du droit « courants » .....	138
3.1.3 La jurisprudence administrative.....	141
<b>3.2 Les différents éléments de la légalité</b> .....	143
3.2.1 Les contraintes qui pèsent sur l'administration.....	143
3.2.1.1 Une obligation négative de ne pas méconnaître la légalité .....	143
3.2.1.2 Une obligation positive d'assurer le respect de la légalité.....	144
3.2.2 Le pouvoir dont dispose l'autorité administrative.....	145
3.2.2.1 Le pouvoir discrétionnaire .....	145
3.2.2.2 La compétence liée.....	146
3.2.3 La légalité externe.....	146
3.2.3.1 La compétence de l'auteur de l'acte .....	147
3.2.3.2 La motivation des actes.....	148
3.2.3.3 Les autres conditions de forme.....	150
3.2.3.4 Les règles de procédure .....	150
3.2.4 La légalité interne.....	152
3.2.4.1 La violation de la loi.....	152
3.2.4.2 La méconnaissance du champ d'application de la loi.....	153
3.2.4.3 L'erreur de droit .....	153
3.2.4.4 L'erreur de fait, l'erreur d'appréciation.....	154
3.2.4.5 Les impératifs de la moralité administrative .....	155
<b>3.3 Les limitations apportées au principe de légalité</b> .....	157
3.3.1 Les actes de gouvernement .....	157
3.3.2 Les mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours .....	159
3.3.3 La légalité en temps de crise .....	159
3.3.4 Les limitations résultant du principe de sécurité juridique .....	161

<b>3.4 Les sanctions de l'illégalité et la responsabilité administrative</b> .....	163
3.4.1 Le contrôle administratif de la légalité .....	163
3.4.1.1 Le contrôle administratif préventif .....	163
3.4.1.2 Le déféré préfectoral.....	164
3.4.2 Le repentir de l'administration .....	165
3.4.3 Le contrôle juridictionnel de la légalité .....	167
3.4.3.1 Le recours pour excès de pouvoir.....	168
3.4.3.2 La technique de l'exception d'illégalité .....	168
3.4.3.3 Le recours de plein contentieux.....	170
3.4.4 La responsabilité administrative .....	170
3.4.4.1 L'existence du dommage et de son imputabilité .....	172
3.4.4.2 Le régime de responsabilité pour faute.....	173
3.4.4.3 Le régime de responsabilité sans faute .....	174
3.4.4.4 La responsabilité liée aux dommages de travaux publics .....	175
3.4.4.4 Les règles de prescription en droit public .....	177
Rubrique : Approfondissement .....	178
Exercices .....	180

## Leçon 4

<b>Les relations entre les citoyens et l'administration</b> .....	185
<b>4.1 Les droits des citoyens contre l'administration</b> .....	187
4.1.1 Le droit au maintien des situations juridiques.....	187
4.1.1.1 L'entrée en vigueur des actes administratifs.....	187
4.1.1.2 La sortie de vigueur des actes administratifs .....	188
4.1.2 Le droit au recours administratif et juridictionnel.....	189
4.1.2.1 Les recours devant l'administration .....	189
4.1.2.2 Les recours devant des organes para-judictionnels .....	190
4.1.2.3 Les recours contentieux .....	191
4.1.3 Vers un droit au bon fonctionnement des services publics ? .....	192
4.1.3.1 La simplification des relations administration/ administrés.....	193
4.1.3.2 La facilitation de l'accès au droit .....	193
4.1.3.3 L'amélioration continue du fonctionnement des services publics.....	194
<b>4.2 La transparence de l'action administrative</b> .....	197
4.2.1 L'avènement du droit à l'information.....	197
4.2.1.1 Le secret de l'administration et ses exceptions initialement limitées.....	197
4.2.1.2 L'émergence d'un véritable droit à l'information administrative .....	198
4.2.1.3 Le contenu du droit à l'information administrative .....	198

4.2.2 Le droit d'accès aux documents administratifs.....	199
4.2.2.1 L'obligation de publicité.....	199
4.2.2.2 La communication des documents administratifs.....	200
4.2.3 L'accès aux fichiers informatiques.....	201
4.2.4 Les limites à la transparence administrative.....	202
4.2.4.1 La préservation du bon fonctionnement de l'administration.....	202
4.2.4.2 La protection des données personnelles.....	203
<b>4.3 La participation des citoyens à l'action administrative.....</b>	<b>205</b>
4.3.1 Les outils traditionnels de consultation des usagers.....	205
4.3.1.1 La Commission nationale du débat public (CNDP).....	206
4.3.1.2 Les enquêtes publiques et les consultations ouvertes.....	207
4.3.1.3 Les outils de démocratie locale.....	208
4.3.2 Les nouvelles formes de consultation.....	210
4.3.2.1 Les grandes consultations nationales.....	210
4.3.2.2 Le design des politiques publiques.....	211
4.3.2.3 Les budgets participatifs locaux.....	211
Rubrique : Approfondissement.....	213
Exercices.....	216

## Leçon 5

<b>Le service public.....</b>	<b>219</b>
<b>5.1 La notion de service public.....</b>	<b>221</b>
5.1.1 De la polysémie à la confusion.....	221
5.1.1.1 La naissance de la notion.....	221
5.1.1.2 Un univers en trois dimensions.....	222
5.1.1.2.1 La dimension fonctionnelle.....	223
5.1.1.2.2 La dimension organique.....	224
5.1.1.2.3 La dimension mythique.....	224
5.1.2 De la confusion à la définition.....	225
5.1.2.1 Un flottement biséculaire.....	226
5.1.2.2 Une clarification récente.....	226
<b>5.2 Le régime du service public.....</b>	<b>229</b>
5.2.1 La création de l'activité.....	229
5.2.1.1 Une compétence des organes délibérants de la personne publique.....	230
5.2.1.2 Une compétence limitée par l'interdiction d'entraver le libéralisme économique.....	231
5.2.1.3 La question des services publics obligatoires.....	232
5.2.2 La gestion de l'activité.....	234
5.2.2.1 La distinction entre les services publics administratifs (SPA) et les services publics industriels et commerciaux (SPIC).....	235

5.2.2.2 Les effets de la distinction.....	236
5.2.3 La disparition des activités de service public .....	238
<b>5.3 Les lois du service public .....</b>	<b>241</b>
5.3.1 Le principe de continuité .....	242
5.3.2 Le principe d'égalité .....	246
5.3.2.1 Un principe fondateur.....	246
5.3.2.2 Des exceptions plus importantes que le principe ? .....	247
5.3.3 Le principe de neutralité.....	249
5.3.3.1 L'obligation de neutralité des usagers.....	249
5.3.3.2 L'obligation de neutralité des agents du service public.....	250
5.3.3.3 L'obligation de neutralité des services publics eux-mêmes .....	253
5.3.4 Le principe de gratuité .....	254
5.3.4.1 L'absence de principe général.....	254
5.3.4.2 La question du coût du service .....	255
5.3.5 Le principe de mutabilité .....	259
5.3.6 Les mutations profondes du droit des services publics .....	260
5.3.7 La reconnaissance de droits individuels	
au bénéfice des usagers par le droit de la consommation.....	262
5.3.7.1 Une application généralisée à la plupart	
des services publics.....	263
5.3.7.2 De nouvelles garanties au bénéfice des usagers.....	264
Exercices .....	266

## Leçon 6

<b>Les contrats publics.....</b>	<b>271</b>
<b>6.1 La notion de contrat public .....</b>	<b>273</b>
6.1.1 L'hétérogénéité de <i>l'instrumentum</i> des contrats publics .....	273
6.1.1.1 Une grande diversité des supports écrits.....	273
6.1.1.1.1 L'acte d'engagement.....	274
6.1.1.1.2 Des documents aux intitulés variables.....	274
6.1.1.1.3 Les normes par référence.....	275
6.1.1.1.4 Les normes techniques ou règles de l'art .....	275
6.1.1.1.5 La hiérarchie des documents contractuels.....	276
6.1.1.2 L'existence de contrats verbaux ou tacites.....	276
6.1.2 L'homogénéité du <i>negotium</i> des contrats publics .....	277
6.1.2.1 L'homogénéité du régime juridique	
des contrats publics .....	277
6.1.2.2 La faible variété des catégories de contrats publics .....	278
6.1.3 L'identification des différents contrats publics .....	279
6.1.3.1 L'identification des contrats publics par la loi .....	279
6.1.3.1.1 Les marchés publics .....	280
6.1.3.1.2 Les contrats de concession .....	281



6.1.3.2 L'identification des contrats publics en jurisprudence .....	282
6.1.3.2.1 Le critère organique.....	283
6.1.3.2.2 Le critère matériel.....	284
<b>6.2 La formation du contrat public.....</b>	<b>287</b>
6.2.1 Les exigences classiques de l'engagement de la personne publique .....	288
6.2.1.1 Le consentement de la personne publique.....	288
6.2.1.2 Le contenu du contrat.....	289
6.2.2 Les procédures instituées pour choisir le cocontractant de la personne publique .....	289
6.2.2.1 Les principes applicables à tout contrat .....	290
6.2.2.1.1 La détermination préalable des besoins .....	290
6.2.2.1.2 L'allotissement .....	291
6.2.2.1.3 L'information sur les critères de sélection .....	291
6.2.2.2 Les différentes procédures de passation .....	292
6.2.2.2.1 Les procédures formalisées .....	293
6.2.2.2.2 Les procédures adaptées .....	295
<b>6.3 L'exécution du contrat public .....</b>	<b>297</b>
6.3.1 Les pouvoirs spéciaux de la personne publique.....	297
6.3.1.1 Le pouvoir de sanction .....	298
6.3.1.1.1 Les pénalités financières .....	298
6.3.1.1.2 La mise en régie et la résiliation.....	299
6.3.1.2 Le pouvoir de contrôle et de direction .....	300
6.3.1.3 Le pouvoir de modification du contrat.....	302
6.3.1.4 Le pouvoir de résiliation dans l'intérêt général .....	302
6.3.2 Les aléas contractuels .....	303
6.3.3 La fin du contrat public .....	304
Exercices .....	305

## Leçon 7

<b>La police administrative.....</b>	<b>307</b>
<b>7.1 La définition de la police administrative .....</b>	<b>309</b>
7.1.1 Police administrative et ordre public .....	309
7.1.2 La distinction entre police administrative et police judiciaire .....	310
7.1.3 Police administrative et ordre public sanitaire .....	314
<b>7.2 L'organisation de la police administrative.....</b>	<b>317</b>
7.2.1 Les autorités de police administrative.....	317
7.2.2 Les polices administratives générale et spéciale .....	318
7.2.3 Le contentieux d'urgence de la police administrative : le référé-liberté .....	321

<b>7.3 L'exercice du pouvoir de police</b> .....	323
7.3.1 La nature des pouvoirs de police .....	323
7.3.2 L'étendue des pouvoirs de police .....	324
7.3.3 La sanction des mesures irrégulières de police .....	327
7.3.4 Le juge européen : un protecteur des libertés publiques .....	328
Rubrique : Approfondissement .....	330
Exercices .....	331

## Leçon 8

<b>La justice administrative</b> .....	333
<b>8.1 La dualité des ordres de juridiction</b> .....	335
8.1.1 La séparation des ordres de juridiction .....	336
8.1.2 L'avènement du juge administratif et de ses compétences .....	337
8.1.3 Le dialogue des juges .....	340
8.1.3.1 Les questions préjudicielles .....	340
8.1.3.2 Les autres interactions au sein des deux ordres .....	341
<b>8.2 L'organisation des juridictions administratives</b> .....	345
8.2.1 Le Conseil d'État .....	345
8.2.1.1 Les sections consultatives .....	346
8.2.1.2 La Section du contentieux .....	346
8.2.2 Les TA et les CAA, juridictions de droit commun .....	349
8.2.3 Les juridictions administratives spécialisées .....	350
8.2.4 Le statut des magistrats administratifs .....	350
8.2.4.1 Le recrutement .....	352
8.2.4.2 La carrière .....	353
8.2.4.3 La discipline .....	354
<b>8.3 La procédure contentieuse devant le juge administratif</b> .....	355
8.3.1 Les garanties offertes au justiciable .....	355
8.3.2 Les caractéristiques de la procédure contentieuse .....	357
8.3.3 L'audience .....	358
8.3.4 Les référés .....	359
8.3.5 Les recours ordinaires .....	361
8.3.5.1 Les règles de recevabilité des recours .....	361
8.3.5.2 Le recours pour excès de pouvoir (REP) .....	362
8.3.5.3 Les recours de plein contentieux (RPC) .....	363
Rubrique : Approfondissement .....	366
Exercice .....	369

## Leçon 9

<b>Le domaine public</b> .....	371
<b>9.1 La composition du domaine public</b> .....	373
9.1.1 Le domaine public naturel .....	373
9.1.2 Le domaine public artificiel .....	375
9.1.3 Les qualifications jurisprudentielles .....	376
9.1.3.1 La condition de propriété .....	376
9.1.3.2 La condition de nature .....	377
9.1.3.3 La condition de destination .....	377
9.1.3.4 La notion d'aménagement indispensable .....	378
<b>9.2 L'utilisation du domaine public</b> .....	381
9.2.1 L'utilisation conforme .....	381
9.2.2 L'utilisation non conforme .....	384
9.2.3 Le caractère onéreux ou gratuit .....	384
<b>9.3 La protection du domaine public</b> .....	387
9.3.1 Le principe d'inaliénabilité .....	387
9.3.2 L'imprescriptibilité .....	388
9.3.3 Le principe d'insaisissabilité .....	388
9.3.4 Une protection contre les utilisations anormales du domaine .....	389
9.3.5 Les procédures répressives en cas d'atteinte au domaine public .....	390
Rubrique : Approfondissement .....	392
Exercices .....	393

## Leçon 10

<b>La fonction publique</b> .....	395
<b>10.1 L'organisation de la fonction publique</b> .....	397
10.1.1 L'histoire de la fonction publique et du statut .....	397
10.1.1.1 Avant la IV <sup>e</sup> République .....	397
10.1.1.2 Le statut général des fonctionnaires après guerre .....	398
10.1.1.3 Les décrets statutaires particuliers .....	399
10.1.2 Les différentes catégories d'agents .....	399
10.1.2.1 Les catégories et les filières professionnelles .....	400
10.1.2.2 Les corps/cadres d'emploi, grades et échelons .....	401
10.1.3 Les titulaires et les non titulaires .....	402
10.1.3.1 Le régime juridique des agents titulaires .....	402
10.1.3.2 Le régime juridique des agents non titulaires ou contractuels .....	403
10.1.4 Les organes de gestion des agents publics .....	405
10.1.4.1 Les instances nationales .....	405
10.1.4.2 Les instances locales .....	406

<b>10.2 La carrière des fonctionnaires et des autres agents publics</b> .....	409
10.2.1 Le recrutement.....	409
10.2.1.1 L'égalité d'accès à la fonction publique .....	409
10.2.1.2 Les procédures de recrutement.....	410
10.2.1.3 La période probatoire et la titularisation .....	411
10.2.2 Les différentes positions de fonctionnaires.....	411
10.2.2.1 La position normale d'activité.....	412
10.2.2.2 Le détachement, la mise à disposition.....	412
10.2.2.3 La disponibilité et ses différentes formes .....	413
10.2.2.4 Le congé parental .....	413
10.2.2.5 La position « hors cadres ».....	414
10.2.3 La mobilité professionnelle .....	414
10.2.3.1 La mobilité interne.....	414
10.2.3.2 La mobilité externe .....	415
10.2.4 La cessation d'activités.....	416
10.2.4.1 La démission.....	416
10.2.4.2 L'admission à la retraite .....	417
10.2.4.3 Les autres modes d'éviction .....	417
<b>10.3 Les droits et obligations des fonctionnaires</b> .....	419
10.3.1 Les différents droits des agents .....	419
10.3.1.1 Le droit à certains avantages matériels.....	419
10.3.1.2 Le droit à la protection juridique .....	420
10.3.1.3 Le droit aux libertés publiques .....	421
10.3.1.4 Les droits sociaux.....	422
10.3.2 Les obligations des agents.....	422
10.3.2.1 Les obligations liées à l'exécution de leurs missions .....	422
10.3.2.2 Les obligations liées à la posture du fonctionnaire .....	423
10.3.3 La déontologie dans la fonction publique.....	425
<b>10.4 La procédure disciplinaire dans la fonction publique</b> .....	427
10.4.1 La notion de faute .....	427
10.4.2 Les instances disciplinaires, les instances de recours.....	429
10.4.3 Les sanctions.....	430
10.4.4 Les voies de recours.....	431
Rubrique : Approfondissement .....	432
Exercices .....	435
<b>Sources et références bibliographiques (par leçon)</b> .....	441
<b>Liste des abréviations</b> .....	447