

4^eF
10801
(4)

puf

THEMIS
EXERCICES / CORRIGÉS

droit
public

françoise fleuriot

CB 266

JL 28-11983-01883

THÉMIS / EXERCICES ET CORRIGÉS

COLLECTION DIRIGÉE PAR MAURICE DUVERGER

FRANÇOISE FLEURIOT

Ancienne élève de l'École Nationale d'Administration
Maître de Conférences à l'Institut d'Etudes Politiques

Droit public



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

40 F
10801
(4)

Nourri de l'expérience acquise en qualité d'enseignant et de correcteur, le présent ouvrage se propose d'offrir un support méthodologique et pratique pour la préparation des épreuves de dissertation de droit public organisées dans le cadre des examens universitaires et des concours administratifs. Il se compose d'une première partie, orientée vers la préparation et la conception de l'épreuve, et d'une seconde partie, consacrée au traitement de 16 sujets sélectionnés pour leur difficulté ou leur actualité. La démarche se propose de faire apparaître la nécessité d'une approche plus riche et plus ouverte du droit public, faisant appel à des connaissances et des références non seulement juridiques, mais historiques, sociologiques et politiques.

ISBN 2 13 037707 6

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1983, janvier

© Presses Universitaires de France, 1983
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris



Plan de l'ouvrage

| | |
|---------------------|----------|
| Introduction | 5 |
|---------------------|----------|

Première partie

PRÉPARATION ET CONCEPTION DE L'ÉPREUVE

| | |
|---|-----------|
| 1 / La préparation de l'épreuve | 7 |
| 1 / <i>L'acquisition des connaissances</i> | 7 |
| A) L'analyse du programme | 7 |
| B) L'analyse des sujets donnés les années précédentes | 8 |
| 2 / <i>La réflexion sur les grandes questions du droit public</i> | 9 |
| A) Les principales notions | 9 |
| B) Les grandes catégories du droit public | 10 |
| 2 / La conception de l'épreuve | 11 |
| 1 / <i>Une réponse appropriée au sujet</i> | 11 |
| 2 / <i>L'équilibre des qualités</i> | 13 |
| 3 / <i>La double dimension de la copie</i> | 14 |

Deuxième partie

SUJETS TRAITÉS

| | |
|--|-----------|
| A / Sujets de droit constitutionnel | 19 |
| 1 / <i>Le suffrage universel et la démocratie</i> | 19 |
| 2 / <i>Peut-on parler en France d'une suprématie de la norme constitutionnelle ?</i> | 24 |
| 3 / <i>La loi en France</i> | 31 |
| 4 / <i>Le Conseil constitutionnel, organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics ou juridiction chargée de la protection des citoyens ?</i> | 37 |
| 5 / <i>Le gouvernement de la V^e République</i> | 42 |

| | |
|---|-----------|
| B / Sujets de droit administratif | 50 |
| 1 / <i>L'administration et le respect de la légalité</i> | 50 |
| 2 / <i>L'intérêt général</i> | 57 |
| 3 / <i>Le service public et l'action administrative</i> | 62 |
| 4 / <i>Le citoyen face à l'administration en France</i> | 66 |
| 5 / <i>L'administration et l'information des citoyens</i> | 72 |
| 6 / <i>Le régime juridique et la politique des personnels dans la fonction publique</i> | 78 |
| 7 / <i>L'entreprise publique</i> | 83 |
| 8 / <i>Le contrôle juridictionnel de l'interventionnisme économique</i> | 89 |
| 9 / <i>L'autonomie de la juridiction administrative</i> | 95 |
| | |
| C / Sujets de droit public | |
| 1 / <i>L'ordre public</i> | 101 |
| 2 / <i>Le principe d'égalité en droit public français</i> | 109 |



INTRODUCTION

Epreuve classique, alliant contrôle des connaissances et sélection de l'aptitude au raisonnement juridique, la dissertation de droit public constitue un élément essentiel des épreuves de droit approfondi tant au sein des Universités de Droit que pour la sélection des concours de recrutement des hauts fonctionnaires.

Epreuve spécifique, elle ne saurait se concevoir uniquement comme un contrôle des connaissances, dont la nécessaire solidité devra se combiner avec la rigueur de la réflexion et la clarté de l'exposition.

Une « bonne copie » de droit public se présente un peu comme un jardin à l'anglaise; d'un abord agréable, facile même, elle sous-entend un travail approfondi de réflexion et d'organisation dans la conception et dans la réalisation. Le foisonnement des idées, non pas désordonné mais organisé, maîtrisé, démontre la richesse de la pensée.

Elle permet de valoriser le candidat capable de démontrer des qualités complémentaires, telles que finesse d'analyse et esprit de synthèse ou sens de la nuance et vigueur d'esprit.

La préparation, puis la conception de l'épreuve le jour de l'examen ou du concours doivent être orientées vers la mise en valeur du candidat.

Cet ouvrage se propose donc de fournir aux étudiants qui préparent les concours administratifs de catégorie A et à ceux qui poursuivent des études universitaires approfondies de droit public un support méthodologique et pratique en vue des épreuves qu'ils sont amenés à affronter.

Il se compose de deux parties : la première consacrée à mettre en évidence les éléments essentiels de la technique de la dissertation de droit public, la seconde, au traitement de quelque seize sujets de synthèse portant à la fois sur le droit constitutionnel, le droit administratif et le droit public dans son ensemble.

| | |
|-------------------------------------|-----|
| INTRODUCTION | 53 |
| 1. L'Etat, l'individu et le citoyen | 56 |
| 2. L'Etat, le citoyen et le droit | 57 |
| 3. Le citoyen, l'individu et l'Etat | 62 |
| 4. Le droit, l'individu et l'Etat | 65 |
| 5. Le droit, l'individu et l'Etat | 72 |
| 6. Le droit, l'individu et l'Etat | 75 |
| 7. Le droit, l'individu et l'Etat | 82 |
| 8. Le droit, l'individu et l'Etat | 85 |
| 9. Le droit, l'individu et l'Etat | 88 |
| 10. Le droit, l'individu et l'Etat | 95 |
| 11. Le droit, l'individu et l'Etat | 101 |
| 12. Le droit, l'individu et l'Etat | 101 |

Première partie

Préparation et conception de l'épreuve

La préparation à la dissertation de droit public doit s'organiser dans l'optique bien précise de l'épreuve, puis être exploitée par une méthodologie appropriée le jour du concours ou de l'examen.

1

LA PRÉPARATION DE L'ÉPREUVE

La préparation de la dissertation de droit public implique en réalité l'organisation du travail selon deux phases distinctes : l'acquisition des connaissances, en premier lieu, la réflexion sur les grandes questions du droit public, en second lieu.

1 / L'ACQUISITION DES CONNAISSANCES

La phase d'acquisition des connaissances semble aller de soi, s'agissant de concours et d'examens de haut niveau. Toutefois, l'expérience montre qu'elle n'est pas toujours suffisamment maîtrisée par les étudiants. Il ne suffit pas, en effet, d'apprendre de manière livresque et scolaire la totalité du programme, encore faut-il le faire avec discernement et sélectivité.

A / L'analyse du programme

La préparation de l'épreuve de droit public implique, à l'évidence, *une analyse fine du programme*. Or, nombre d'étudiants se contentent bien souvent de ce que leur en disent leurs congénères ou leurs enseignants, ou encore d'apprendre les cours polycopiés ou les manuels de droit public, en supposant, à tort, que le programme des épreuves y correspond en tout.

Une lecture critique de ce programme doit permettre en réalité à l'étudiant avisé de mettre en évidence les points clés du programme, voire de ne pas négliger tel aspect.

Ainsi, prenant l'exemple du nouveau concours d'entrée à l'ENA¹, nous constatons une inégale précision entre les éléments du programme. Il apparaît en effet plus facile de cerner et donc d'acquérir les connaissances nécessaires sur un thème tel que « déconcentration et décentralisation », que sur la notion de « contractualisation », ou bien sur « les institutions politiques actuelles de la France », que sur « la souveraineté politique et ses modes d'expression ». Certains peuvent se contenter d'être appréhendés au travers de chapitres de manuels. D'autres impliquent une synthèse, voire une réflexion personnelle.

L'étudiant peu rigoureux aura ainsi tendance à se rassurer en concentrant son travail d'acquisition de connaissances sur les parties les plus scolaires du programme. Il sera, de bonne foi, convaincu d'avoir préparé l'épreuve avec sérieux alors qu'il ne maîtrisera pas la totalité du programme.

Le grand intérêt pour les candidats aux concours de suivre un cycle de préparation tient à l'opportunité qui leur est donnée de reconsidérer les connaissances acquises au cours de la première phase de leurs études supérieures, dans les instituts d'études politiques ou dans les universités, et de les confronter avec le programme des concours. Cette analyse doit les conduire à formuler un diagnostic personnalisé sur leurs points forts et sur leurs points faibles, et à organiser leur travail en conséquence.

B / L'analyse des sujets donnés les années précédentes

Cette analyse critique et personnalisée du programme ne suffit pas. Encore le candidat doit-il pouvoir se faire une idée précise des types de sujets susceptibles d'être posés. Il importe en effet d'établir, dès le début de la préparation, un lien entre le programme d'une part, et le style des sujets possibles d'autre part. A un même programme, peuvent correspondre plusieurs types de sujets. Le « ton » de l'épreuve fait partie des données à prendre en considération.

Ainsi, l'analyse des sujets donnés dans le passé éclaire-t-elle de manière tout à fait significative la phase d'acquisition des connaissances. En ce qui concerne, par exemple, le concours d'entrée à l'ENA², cette analyse démontre la prédominance de sujets de synthèse assez vastes, de type « horizontal », qui font le plus souvent appel à des connaissances dans toutes les catégories du droit public, qui, du fait de la spécialisation des enseignements, sont étudiées séparément : droit administratif, droit constitutionnel, science administrative, institutions administratives, histoire des institutions, des régimes politiques et administratifs, droit comparé...

Ainsi en est-il des sujets donnés ces dernières années, tels que « la loi » en 1979, « le Parlement et l'Administration » en 1980, ou « la dissolution des assemblées parlementaires » en 1981.

La préparation à l'épreuve doit donc s'efforcer de dépasser les cloisonnements verticaux opérés par les enseignements, et mettre en évidence les principales questions du droit public, dans son ensemble.

Il est à noter que la modification apportée au programme de l'ENA par l'arrêté du 14 octobre 1982 n'en a pas modifié les grandes lignes pour ne procéder qu'à un allègement de son contenu³. Dès lors, les concours antérieurs constituent une référence toujours utile et instructive.

1. Décret n° 82-819 du 27 septembre 1982 (JO du 28 septembre 1982) et arrêté du 14 octobre 1982 (JO du 27 octobre 1982).

2. Voir la liste des sujets donnés depuis 1972 à la fin du chapitre, p. 17 et 18.

3. Voir p. 15 et 16 : comparaison entre les programmes successifs.

2 / LA RÉFLEXION
SUR LES GRANDES
QUESTIONS
DU DROIT PUBLIC

La brièveté de l'épreuve interdit au candidat une réflexion personnelle très approfondie, et ne lui permet en réalité que d'ordonner et de présenter le plus clairement possible des idées qu'il doit avoir développées dans une large mesure au cours de son année d'université ou de préparation au concours d'entrée à l'ENA.

Les rapports des jurys le soulignent constamment :

« Tout exposé doit suivre une logique de réflexion et de démonstration. Il faut convaincre le lecteur de la valeur de son propre jugement (d'abord en avoir un, ensuite le présenter d'une manière suffisamment démonstrative). Ce n'est malheureusement pas le cas chez un très grand nombre de candidats, chez lesquels on constate l'absence de toute pensée personnelle en même temps que de sens du concret. Les candidats ont souvent beaucoup lu, mais ils n'ont pas « perdu assez de temps » à réfléchir sur leurs lectures et souvent ils n'ont pas fait la transposition entre la page lue et la réalité. L'important semble, pour eux, à propos d'une question posée, non pas de se demander « de quoi s'agit-il ? », mais, immédiatement, de rassembler souvenirs et connaissances pour — et souvent à tout prix — les faire entrer comme éléments de la réponse à la question soumise à leur réflexion ».

Sans chercher forcément à établir une liste absolument exhaustive des thèmes du droit public, il convient d'essayer d'en isoler les principaux. On peut ainsi grossièrement distinguer, d'une part, les principales notions théoriques, et, d'autre part, les grandes catégories du droit public.

A / Les principales
notions

Les principales notions du droit public offrent dans un premier temps à l'analyste des problèmes de définition, de confrontation avec la pratique, dans un second, qui en rendent le traitement très délicat. Il apparaît donc éminemment utile d'avoir mené cette réflexion avant l'épreuve, dans le calme, sans compter son temps, et avec le support logistique de documents et d'études doctrinales⁴. Ainsi en est-il, par exemple, d'axes de réflexion tels que « le principe de légalité », « l'intérêt général », ou « l'ordre public », auxquels des corrigés types seront consacrés dans la seconde partie de cet ouvrage⁵.

C'est précisément à l'occasion de la réflexion que le futur candidat pourra mener sur ces questions, qu'il apprendra à mobiliser ses connaissances de manière judicieuse, à les sélectionner dans les différentes « matières » dont il a été question au tout début de notre propos, et, pourquoi pas, à être dès lors capable de citer des exemples auxquels ses concurrents n'auront pas songé, valorisant ainsi considérablement sa copie par rapport aux autres.

Dans cette optique, il convient, d'une part, de mener une réflexion sur les thèmes les plus classiques, tels ceux traités dans cet ouvrage. A cet effet, le candidat doit avoir le souci de rétablir l'unité de la notion au sein du droit public; ainsi, si le sujet sur « l'ordre public » évoque

4. Voir notamment les études consacrées à tel ou tel point du droit public dans les *Mélanges Waline*, *Mélanges Eisenmann*, *Mélanges Burdeau*, *Mélanges Pelloux...* et les articles de doctrine des revues spécialisées (*Actualité juridique de droit administratif*, *Revue administrative*, *Revue de droit public...*).

5. Voir p. 19 et s.

immédiatement les libertés publiques, il n'en devra pas pour autant négliger un autre aspect essentiel, soit parce qu'il ne songe pas à l'intégrer à la réflexion, soit parce qu'il ne voit pas en quoi il se relie au précédent, par exemple la notion « d'ordre public procédural ». La difficulté sera alors de trouver une réflexion qui mette en évidence le lien entre les divers visages de la notion. Un exemple en est ici donné dans la seconde partie de cet ouvrage⁶.

D'autre part, le candidat avisé devra pousser sa réflexion, et constater que certains principes, usuellement traités séparément, sont communs à plusieurs matières, au droit administratif et au droit constitutionnel par exemple. Ainsi en est-il du principe de « responsabilité » qui recouvre certes la responsabilité politique des institutions élues, mais aussi la responsabilité individuelle du fonctionnaire et la responsabilité de l'administration en général; du principe de « continuité » qui s'impose dans la vie des institutions politiques comme des services publics administratifs. Le « principe d'égalité » qui sera traité dans la seconde partie de cet ouvrage⁷ est ainsi sanctionné et par le Conseil constitutionnel et par le juge administratif.

B / Les grandes catégories du droit public

Il est en revanche plus facile de mener une réflexion sur les grandes catégories du droit public que la simple lecture du programme permet d'identifier : ainsi, par exemple, la fonction publique, le droit de l'urbanisme, le droit de l'interventionnisme économique, ou la théorie des biens (expropriation, domaine, travaux publics).

Le travail du candidat devra le conduire à poser les principaux problèmes de ces questions et à mener une réflexion actualisée. Ainsi par exemple, une des hypothèques fondamentales pesant sur l'avenir de la fonction publique est-elle liée à l'existence, au travers de l'auxiliarat, des vacataires... d'une véritable fonction publique de seconde zone. Le sujet, mettant en évidence le décalage entre « le statut général des fonctionnaires et la politique des personnels dans la fonction publique », fera l'objet dans cet ouvrage d'un corrigé. De la même manière, les récents textes législatifs et réglementaires sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public doivent conduire à mener une réflexion actuelle sur « le citoyen et l'administration en France »⁸. Les lois de juillet 1978 sur l'accès au public des documents administratifs et du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs incitent à s'interroger sur « l'information des citoyens » dans notre pays aujourd'hui⁹.

Dans cette optique, la lecture des documents d'actualité est indispensable : référence aux travaux et aux débats parlementaires, articles de revues et de journaux, mises à jour des ouvrages sur ces sujets.

Doté de connaissances précises et actualisées, capable d'exercer son esprit sur des sujets de synthèse variés, le candidat aux concours administratifs de haut niveau se devra de mettre à profit cette préparation le jour de l'épreuve afin d'être en mesure d'en maîtriser parfaitement le déroulement.

6. Voir p. 101.

7. Voir p. 109.

8. Voir p. 66.

9. Voir p. 72.

LA CONCEPTION DE L'ÉPREUVE

Les rapports annuels des jurys de concours constituent une source de réflexion que les candidats se doivent d'exploiter.

A cet égard, on observe une permanence des observations des jurys chaque année, qui doit éclairer le candidat, lui montrer les principaux défauts à éviter, comme les qualités qui sont appréciées des correcteurs.

Il en ressort en définitive la nécessité d'atteindre *trois objectifs* : en premier lieu, répondre de manière appropriée au sujet, démontrer, en second lieu, des qualités équilibrées, et, en troisième lieu, une capacité de mobilisation diversifiée des connaissances.

1 / UNE RÉPONSE APPROPRIÉE AU SUJET

La bonne compréhension du sujet posé implique une réflexion préalable et approfondie conduisant à poser la ou les questions explicites ou implicites, qu'une formulation parfois laconique du sujet peut éluder (exemple : « La loi » en 1979; « Le juge et les libertés publiques » en 1977; ou « Le Parlement et l'Administration » en 1980; sujets posés au concours de l'ENA).

Seul un tel effort préalable peut prémunir le candidat contre les dangers d'une copie où les considérations très générales ou l'excès de connaissances masquent de manière visible pour le correcteur le vide de la pensée.

L'introduction doit alors s'efforcer de poser le problème de fond du sujet en le replaçant dans une perspective plus vaste, historique, comparative ou problématique.

Elle se termine en tout état de cause par une annonce de plan, qui constitue la réponse *personnalisée* de l'élève à la question centrale du sujet.

Ainsi l'expriment les rapports des jurys pour le concours de l'ENA :

« L'exigence logique est universelle. La composition en deux ou trois parties n'en est que l'application à un genre particulier, la dissertation. Cette application doit être faite intelligemment et adaptée à chaque sujet en fonction précisément des idées directrices dégagées par la réflexion du candidat. Certains peuvent être traités en deux ou trois parties dans cet esprit et non pas en vertu d'une règle formelle *a priori*.

« C'est autour de cela que le plan s'organise, qu'il jaillit presque spontanément dans la pensée de celui qui a fait cet effort de réflexion

THEMIS

EXERCICES / CORRIGÉS

Collection dirigée par Maurice Duverger

La collection « Exercices et corrigés » poursuit un but exclusivement pédagogique et vise à travers des sujets et des directives de correction à préparer les étudiants aux épreuves théoriques et pratiques en vigueur dans les Universités et UER juridiques.

Elle se présente sous une forme :

- pratique : elle propose des combinaisons de thèmes différents, proches des *réalités* de la vie juridique, et non de simples questions de cours ;
- méthodique : les exercices donnent, par l'acquisition d'une *méthode de travail*, une meilleure maîtrise des connaissances, qui permet d'agencer, puis de relier les notions, de trouver des solutions et d'en tirer une construction logique ;
- complète : les sujets et plans retenus invitent à une réflexion approfondie sur le cours ou le manuel, et facilitent une *révision systématique* du programme.

Complément des travaux pratiques et des travaux dirigés, la collection « Exercices et corrigés » cherche ainsi à faciliter l'assimilation des mécanismes du Droit et de l'Economie et à contribuer à la formation personnelle de l'étudiant.



Participant d'une démarche de transmission de fictions ou de savoirs rendus difficiles d'accès par le temps, cette édition numérique redonne vie à une œuvre existant jusqu'alors uniquement sur un support imprimé, conformément à la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012 relative à l'exploitation des Livres Indisponibles du XX^e siècle.

Cette édition numérique a été réalisée à partir d'un support physique parfois ancien conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal. Elle peut donc reproduire, au-delà du texte lui-même, des éléments propres à l'exemplaire qui a servi à la numérisation.

Cette édition numérique a été fabriquée par la société FeniXX au format PDF.

La couverture reproduit celle du livre original conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal.

*

La société FeniXX diffuse cette édition numérique en accord avec l'éditeur du livre original, qui dispose d'une licence exclusive confiée par la Sofia – Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit – dans le cadre de la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012.

Avec le soutien du

