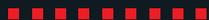


**LES  
CARRÉS**



**2022-2023**  
**8<sup>e</sup> édition**

# **L'essentiel** **du** **DROIT PUBLIC**

**Jean-Claude Zarka**

**G***ualino* un savoir-faire de  
**Lextenso**



2022-2023  
8<sup>e</sup> édition

# L'essentiel

du

# DROIT PUBLIC

Jean-Claude Zarka

 *Gualino* un savoir-faire de 

# LES CARRÉS



Cette collection de livres présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le Droit et la Science Politique,
- les Sciences économiques,
- les Sciences de gestion,
- les concours de la Fonction publique.

**Jean-Claude Zarka**, docteur en droit, est Maître de conférences (HDR) à l'Université Toulouse 1 Capitole. Il est l'auteur de nombreux livres de droit et articles, notamment sur les institutions françaises et celles de l'Union européenne.

## Du même auteur, chez le même éditeur :

### Collection « Carrés Rouge »

- L'essentiel des Institutions de l'UE, 24<sup>e</sup> éd. 2022.
- L'essentiel du Droit public, 8<sup>e</sup> éd. 2022.
- L'essentiel du Droit des collectivités territoriales, 4<sup>e</sup> éd. 2022.
- L'essentiel de l'Histoire constitutionnelle et politique de la France (de 1789 à nos jours), 8<sup>e</sup> éd. 2017-2018.

### Collection « En poche »

- Droit public, 8<sup>e</sup> éd. 2022.
- Finances publiques, 9<sup>e</sup> éd. 2022.
- Fonction publique, 7<sup>e</sup> éd. 2022.
- Institutions administratives, 9<sup>e</sup> éd. 2022.
- Union européenne, 9<sup>e</sup> éd. 2022.
- Collectivités territoriales, 4<sup>e</sup> éd. 2022.
- Institutions de l'Union européenne, 4<sup>e</sup> éd. 2022.
- Traités européens, 8<sup>e</sup> éd. 2022.
- Fiscalité locale, 2<sup>e</sup> éd. 2020.
- Constitutions de la France, 7<sup>e</sup> éd. 2020.

### Collection « Fonction publique »

- Les fondamentaux du Droit public, 2<sup>e</sup> éd. 2017.

### Collection « Droit en poche »

- Le nouveau droit de l'environnement, 2020.



© 2022, Gualino, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
ISBN 978-2-297-17652-1

Suivez-nous sur



[www.gualino.fr](http://www.gualino.fr)

Contactez-nous [gualino@lextenso.fr](mailto:gualino@lextenso.fr)

# PRÉSENTATION

Ce livre a pour ambition de présenter de façon synthétique et pratique le *droit public* qui se compose de différentes branches du droit et qui peut se définir comme l'*ensemble des règles juridiques qui viennent régir l'organisation et le fonctionnement des personnes publiques ainsi que les rapports entre la puissance publique et les particuliers*.

Cet ouvrage présente l'*intégralité du programme de droit public* que l'on retrouve dans la plupart des concours de la fonction publique (*concours des catégories A et B*) :

- *droit constitutionnel* ;
- *droit de l'Union européenne* ;
- *droit administratif général* (y compris les institutions administratives) ;
- *droit de la fonction publique* ;
- *droit administratif spécial* ;
- *finances publiques* (finances de l'État, finances locales, finances européennes).

Il s'adresse naturellement aux candidats aux concours administratifs. Il pourra d'ailleurs être lu avec profit par les candidats non-juristes désireux d'acquérir l'ensemble des connaissances indispensables pour préparer efficacement les épreuves de droit public (écrit et oral). Mais il est également destiné aux étudiants inscrits en Droit, en Administration économique et sociale, en Licence d'Administration Publique, en Capacité en droit ou dans un Institut d'études politiques qui sont amenés au cours de leurs cursus à suivre des enseignements de droit public.

Plus généralement, il intéressera tout lecteur qui souhaite avoir une vue globale des grands principes du droit public.



# PLAN DE COURS

<b>Présentation</b>	<b>3</b>
---------------------	----------

## PARTIE 1

### **Droit constitutionnel**

<b>Chapitre 1 – Notions fondamentales de droit constitutionnel</b>	<b>21</b>
--	-----------

---

<b>1 – L'État</b>	<b>21</b>
■ <i>Les trois éléments constitutifs de l'État</i>	21
■ <i>Les formes de l'État</i>	22
a) L'État unitaire	22
b) L'État fédéral	23
<b>2 – Les régimes politiques</b>	<b>24</b>
■ <i>Les régimes de séparation des pouvoirs</i>	24
a) Le régime parlementaire	24
b) Les différentes catégories de régimes parlementaires	25
c) Le régime présidentiel	25

■ <i>Les régimes de confusion des pouvoirs</i>	26
a) Le régime d'assemblée	26
b) Le régime autoritaire	26

## **Chapitre 2 – L'histoire constitutionnelle de la France (de 1789 à nos jours)** **27**

---

### **1 – La notion de Constitution** **27**

■ <i>La forme de la Constitution</i>	27
■ <i>Le contenu de la Constitution</i>	28
a) Les dispositions relatives à l'organisation des pouvoirs publics	28
b) Les dispositions relatives au statut des gouvernés	28
■ <i>L'élaboration de la Constitution</i>	28
a) Les procédures autoritaires d'élaboration de la Constitution	28
b) Les procédures démocratiques d'élaboration de la Constitution	28
■ <i>La révision de la Constitution</i>	29
■ <i>La protection de la Constitution</i>	29

### **2 – Les Constitutions françaises** **30**

## **Chapitre 3 – Les institutions politiques actuelles : la V<sup>e</sup> République** **33**

---

### **1 – Les grands principes politiques de la V<sup>e</sup> République** **33**

### **2 – L'organisation des pouvoirs sous la V<sup>e</sup> République** **34**

■ <i>Le pouvoir exécutif</i>	34
a) Le président de la République	34
b) Le Gouvernement	35
■ <i>Le pouvoir législatif</i>	36
a) L'Assemblée nationale	36
b) Le Sénat	37
c) La procédure législative ordinaire	37
■ <i>Le Conseil constitutionnel</i>	38
■ <i>Le pouvoir judiciaire</i>	39

<b>3 – La pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République</b>	<b>39</b>
■ <i>Présidentialisme et cohabitation</i>	39
■ <i>La V<sup>e</sup> République et les révisions constitutionnelles</i>	40

## PARTIE 2

### Droit de l'Union européenne

<b>Chapitre 4 – Les institutions de l'Union européenne</b>	<b>43</b>
<b>1 – Les organes de décision</b>	<b>43</b>
■ <i>Le Conseil européen</i>	43
■ <i>Le Conseil</i>	43
■ <i>La Commission européenne</i>	44
■ <i>Le Parlement européen</i>	44
<b>2 – Les organes de contrôle</b>	<b>44</b>
■ <i>La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)</i>	44
■ <i>La Cour des comptes</i>	45
<b>3 – Les organes de l'Union économique et monétaire (UEM)</b>	<b>45</b>
■ <i>Le Système européen de banques centrales (SEBC)</i>	45
■ <i>L'Eurosystème</i>	45
■ <i>La Banque centrale européenne (BCE)</i>	46
■ <i>L'Eurogroupe</i>	46
<b>4 – Les autres organes de l'UE</b>	<b>46</b>
<b>Chapitre 5 – Les actes de l'Union européenne</b>	<b>47</b>
<b>1 – Les sources du droit de l'UE</b>	<b>47</b>
■ <i>Le droit primaire</i>	47
■ <i>Le droit dérivé</i>	49
<b>2 – Les principes applicables aux actes de l'UE</b>	<b>50</b>

PARTIE 3

**Droit administratif général**

<b>Chapitre 6 – L’organisation administrative</b>	<b>53</b>
<b>1 – L’administration de l’État</b>	<b>53</b>
■ <i>L’administration centrale</i>	53
a) Les autorités exécutives	53
b) Les organes consultatifs et de contrôle	54
c) Les autorités administratives indépendantes (AAI)	55
■ <i>L’administration déconcentrée</i>	56
a) Le préfet de département	56
b) Le préfet de région	56
c) Le maire	57
<b>2 – Les collectivités territoriales</b>	<b>57</b>
■ <i>Les grandes étapes de la décentralisation</i>	57
■ <i>Les collectivités territoriales à statut général</i>	59
a) La commune	59
b) Le département	60
c) La région	60
■ <i>Les collectivités à statut particulier situées en métropole</i>	62
a) Paris, Lyon, Marseille	62
b) La Corse	63
■ <i>Les collectivités à statut particulier situées outre-mer</i>	64
a) Les collectivités régies par l’article 73 de la Constitution	64
b) Les collectivités d’outre-mer (COM)	65
c) Les autres collectivités à statut dérogatoire	68
<b>3 – L’établissement public</b>	<b>69</b>
■ <i>La notion d’établissement public</i>	69
■ <i>La création des établissements publics</i>	70
■ <i>Les catégories d’établissements publics</i>	70

**Chapitre 7 – Les principes de l’action administrative** **71**

**1 – Le principe de légalité** **71**

- *Le contenu du principe de légalité* 71
  - a) Le bloc de constitutionnalité 71
  - b) Les normes internationales 71
  - c) Les lois 72
  - d) Les principes généraux du droit 72
  - e) Les règlements 72
- *Les limites au principe de la légalité* 72
  - a) La théorie des circonstances exceptionnelles 72
  - b) Les pouvoirs exceptionnels de l’article 16 de la Constitution de 1958 73
  - c) L’état d’urgence 73
  - d) L’état de siège 73
  - e) L’état d’urgence sanitaire 73

**2 – Le principe de responsabilité** **74**

- *Les conditions d’engagement de la responsabilité* 74
- *Les deux systèmes de responsabilité* 74
  - a) La responsabilité pour faute 74
  - b) La responsabilité sans faute 75
- *Les causes exonératoires de responsabilité* 76

**Chapitre 8 – Les formes de l’action administrative** **77**

**1 – Le service public** **77**

- *La notion de service public* 77
  - a) Service public administratif et service public industriel et commercial 78
  - b) Les trois principes directeurs du service public 78
- *Le régime juridique du service public* 79
  - a) La création des services publics 79
  - b) Les modes de gestion des services publics par une personne publique 80
  - c) Les modes de gestion des services publics par une personne privée 81

<b>2 – La police administrative</b>	<b>82</b>
■ <i>La notion de police administrative</i>	82
a) Police administrative et police judiciaire	82
b) Police administrative générale et police administrative spéciale	83
■ <i>Les différentes autorités de police</i>	84
a) Les autorités de police administrative générale	84
b) Les autorités de police administrative spéciale	84
c) Les concours entre polices	85
■ <i>Le contrôle des mesures de police administrative</i>	85
<b>Chapitre 9 – Les actes juridiques de l’administration</b>	<b>87</b>
<b>1 – L’acte administratif unilatéral</b>	<b>87</b>
■ <i>Les actes administratifs unilatéraux exécutoires</i>	88
a) La formation des actes administratifs unilatéraux	88
b) L’entrée en vigueur des actes administratifs unilatéraux	91
c) L’exécution des actes administratifs unilatéraux	91
d) La disparition des actes administratifs unilatéraux	92
■ <i>Les actes administratifs unilatéraux non décisives</i>	93
a) Les actes de préparation et d’exécution de la décision	93
b) Les mesures d’ordre intérieur	93
c) Les circulaires et les lignes directrices	94
<b>2 – Les contrats administratifs</b>	<b>95</b>
■ <i>Les critères du contrat administratif</i>	95
a) Les contrats administratifs par détermination de la loi	95
b) Les contrats administratifs par détermination jurisprudentielle	95
■ <i>Les principaux contrats administratifs</i>	96
a) Les marchés publics	96
b) Les contrats de concession	97
■ <i>Le régime juridique des contrats administratifs</i>	97
a) La formation des contrats administratifs	97
b) L’exécution des contrats administratifs	98
c) La fin des contrats administratifs	99

■ <i>Le contentieux du contrat administratif</i>	99
a) Les recours directs contre le contrat administratif	99
b) Le déféré préfectoral	100
c) L'indemnisation des candidats irrégulièrement évincés	100

## **Chapitre 10 – La justice administrative** **101**

### **1 – Les trois niveaux de juridiction** **101**

■ <i>Les tribunaux administratifs (TA)</i>	101
■ <i>Les cours administratives d'appel (CAA)</i>	101
■ <i>Le Conseil d'État</i>	102

### **2 – Les différents types de contentieux administratif** **102**

■ <i>Le contentieux de l'excès de pouvoir</i>	102
■ <i>Le contentieux de pleine juridiction ou de plein contentieux</i>	103
■ <i>Le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de la légalité</i>	103
■ <i>Le contentieux de la répression</i>	103

### **3 – La procédure administrative contentieuse** **104**

■ <i>Les caractères de la procédure administrative contentieuse</i>	104
■ <i>La recevabilité du recours</i>	104
■ <i>Les procédures d'urgence</i>	104

## PARTIE 4

### **Droit de la fonction publique**

## **Chapitre 11 – L'organisation de la fonction publique** **109**

### **1 – L'organisation statutaire de la fonction publique** **109**

■ <i>Le statut général des fonctionnaires</i>	109
■ <i>Les statuts particuliers, les statuts spéciaux et les statuts autonomes</i>	110
a) Les statuts particuliers	110
b) Les statuts autonomes	110
c) Les statuts spéciaux	111

■ <i>Les corps ou cadres d'emplois et les grades</i>	111
■ <i>Les catégories A, B et C</i>	111
<b>2 – Les organes de la fonction publique</b>	<b>112</b>
■ <i>Les organes centraux</i>	112
a) Le Premier ministre	112
b) Le ministre de la Fonction publique	113
c) La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)	113
■ <i>Les organes de participation</i>	113
a) Le Conseil commun de la fonction publique (CCFP)	113
b) Les Conseils supérieurs	113
c) Les commissions administratives paritaires (CAP)	114
d) Les comités sociaux	114
■ <i>Les organes de gestion spécifiques à la fonction publique territoriale</i>	114
a) Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)	114
b) Les centres de gestion départementaux de la fonction publique territoriale (CDG)	115
<b>Chapitre 12 – La carrière du fonctionnaire</b>	<b>117</b>
<b>1 – L'entrée dans la fonction publique</b>	<b>117</b>
■ <i>Les conditions d'accès à la fonction publique</i>	117
■ <i>Le recrutement par concours</i>	118
<b>2 – Les positions statutaires du fonctionnaire</b>	<b>118</b>
■ <i>L'activité</i>	118
■ <i>Le détachement</i>	119
■ <i>La disponibilité</i>	119
■ <i>Le congé parental</i>	119
<b>3 – L'évolution dans la carrière</b>	<b>119</b>
■ <i>L'avancement</i>	119
a) L'avancement d'échelon	119
b) L'avancement de grade	120

■ <i>L'évaluation</i>	120
■ <i>La mobilité</i>	120
■ <i>La mutation</i>	121
<b>4 – Le temps de travail dans la fonction publique</b>	<b>121</b>
<b>5 – La sortie de la fonction publique</b>	<b>121</b>
■ <i>La démission</i>	121
■ <i>Le licenciement</i>	122
■ <i>La révocation</i>	122
■ <i>L'admission à la retraite</i>	122
■ <i>La rupture conventionnelle</i>	122
<b>Chapitre 13 – Les droits et obligations des fonctionnaires</b>	<b>123</b>
<b>1 – Les droits des fonctionnaires</b>	<b>123</b>
■ <i>Les droits pécuniaires</i>	123
■ <i>Les droits liés aux libertés publiques</i>	124
a) <i>La liberté d'opinion</i>	124
b) <i>Le droit syndical</i>	124
c) <i>Le droit de grève</i>	124
■ <i>Le droit à la protection fonctionnelle</i>	125
■ <i>Le droit à des congés</i>	125
■ <i>Le droit à la formation</i>	125
<b>2 – Les obligations des fonctionnaires</b>	<b>125</b>
■ <i>Exercice exclusif de la fonction</i>	125
■ <i>Obligation de neutralité</i>	126
■ <i>Obligation de réserve</i>	126
■ <i>Obligation de discrétion professionnelle</i>	126
■ <i>Obligation de secret professionnel</i>	126
■ <i>Obligation d'obéissance hiérarchique</i>	126

**PARTIE 5**

**Droit administratif spécial**

<b>Chapitre 14 – Le domaine public</b>	<b>129</b>
<b>1 – Les critères de la domanialité publique</b>	<b>129</b>
■ Critère organique	129
■ Critère matériel	130
<b>2 – La consistance du domaine public</b>	<b>130</b>
■ Le domaine public naturel	130
■ Le domaine public artificiel	131
a) Le domaine public artificiel immobilier	131
b) Le domaine public artificiel mobilier	131
<b>3 – L’entrée et la sortie des biens du domaine public</b>	<b>132</b>
<b>4 – La protection du domaine public</b>	<b>133</b>
■ L’inaliénabilité du domaine public	133
■ L’imprescriptibilité du domaine public	133
■ L’insaisissabilité du domaine public	133
■ La protection pénale du domaine public	134
■ L’obligation d’entretien du domaine public	134
<b>5 – L’utilisation du domaine public</b>	<b>134</b>
■ L’utilisation collective du domaine public	134
■ L’utilisation privative du domaine public	135
<b>Chapitre 15 – L’expropriation pour cause d’utilité publique</b>	<b>137</b>
<b>1 – La notion d’expropriation</b>	<b>137</b>
<b>2 – La procédure d’expropriation</b>	<b>138</b>
■ La phase administrative	138
a) La constitution du dossier	138
b) L’enquête publique préalable	138

c) L'adoption de la déclaration d'utilité publique	139
d) L'enquête parcellaire et l'arrêté de cessibilité	139
■ <i>La phase judiciaire</i>	139
a) Le transfert de propriété	139
b) L'indemnité	140

## **Chapitre 16 – Les travaux publics** **141**

<b>1 – La notion de travaux publics</b>	<b>141</b>
■ <i>Les critères d'identification du travail public</i>	141
■ <i>Le caractère attractif de la notion de travail public</i>	143
■ <i>Travail public et ouvrage public</i>	143
<b>2 – Les modalités d'exécution du travail public</b>	<b>143</b>
■ <i>La régie</i>	143
■ <i>L'offre de concours</i>	143
■ <i>La concession de travaux publics</i>	144
■ <i>Le marché de travaux</i>	144
■ <i>Le marché de partenariat</i>	144
<b>3 – Le contentieux des dommages de travaux publics</b>	<b>145</b>

## PARTIE 6

### Finances publiques

## **Chapitre 17 – Les finances de l'État** **149**

<b>1 – Les grands principes budgétaires</b>	<b>149</b>
■ <i>Le principe de l'annualité</i>	149
■ <i>Le principe d'unité</i>	150
■ <i>Le principe d'universalité</i>	151
■ <i>Le principe de spécialité</i>	152
■ <i>Le principe de sincérité</i>	152

<b>2 – Les lois de finances</b>	<b>152</b>
■ <i>Les différentes lois de finances</i>	152
■ <i>La structure de la loi de finances de l'année</i>	153
■ <i>L'adoption de la loi de finances de l'année</i>	154
■ <i>L'exécution des lois de finances</i>	154
a) Les agents d'exécution du budget : les ordonnateurs et les comptables	155
b) L'exécution des dépenses	155
c) L'exécution des recettes	155
<b>Chapitre 18 – Les finances locales</b>	<b>157</b>
<b>1 – Les principes budgétaires locaux</b>	<b>157</b>
■ <i>Le principe d'annualité</i>	157
■ <i>Le principe d'unité</i>	158
■ <i>Le principe d'universalité</i>	158
■ <i>Le principe de spécialité</i>	158
■ <i>Le principe d'équilibre</i>	158
<b>2 – Les budgets locaux</b>	<b>159</b>
■ <i>Les documents budgétaires locaux</i>	159
a) Le budget primitif	159
b) Les modifications apportées au budget primitif	159
c) Le compte administratif	160
■ <i>La structure des budgets locaux</i>	160
a) La section de fonctionnement	160
b) La section d'investissement	160
■ <i>L'adoption du budget local</i>	161
a) Le débat d'orientation budgétaire (DOB)	161
b) L'information des élus locaux	161
c) Le vote du budget local	162
d) La transmission au préfet	162
e) La publicité du budget adopté	162
■ <i>L'exécution du budget local</i>	162

## **Chapitre 19 – Les finances européennes**

**163**

<b>1 – Les principes budgétaires européens</b>	<b>163</b>
■ <i>Le principe d'unité et de vérité budgétaire</i>	163
■ <i>Le principe d'annualité budgétaire</i>	163
■ <i>Le principe d'équilibre budgétaire</i>	164
■ <i>Le principe d'unité de compte</i>	164
■ <i>Le principe d'universalité budgétaire</i>	164
■ <i>Le principe de spécialité budgétaire</i>	164
■ <i>Le principe de bonne gestion financière</i>	164
■ <i>Le principe de transparence</i>	165
<b>2 – Le budget de l'Union européenne (UE)</b>	<b>165</b>
■ <i>Le contenu du budget de l'UE</i>	165
■ <i>L'élaboration du budget de l'UE</i>	165
■ <i>L'exécution du budget de l'UE</i>	166
a) <i>Le rôle de la Commission européenne</i>	166
b) <i>Les agents d'exécution du budget de l'UE</i>	166
<b>Bibliographie</b>	<b>167</b>

