

Formation Administration

C o n c o u r s

Le droit public

Droit constitutionnel

Droit administratif

Finances publiques

Institutions européennes

Édition 2017

**André Legrand
Céline Wiener**

■■■■ La
documentation
Française ■■■■

DILA

Collection dirigée par

Claire-Marie Buttin

Rédaction

Monique Tolmer

Conception graphique

Michelle Chabaud

Mise en page

Éliane Rakoto

Impression

DILA

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, scannérisation, numérisation...), sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Dans la même collection

L'épreuve de QRC aux concours, éd. 2016

Matthieu Houser, Fabien Connétable, Jean-Louis Doney et Suzanne Maury

Les politiques publiques, éd. 2015-2016

Sous la direction de Suzanne Maury

Culture générale - Thèmes de société, éd. 2017

José Comas, Jean-Michel Charbonnel, Samuel Charlot, Stéphane Floccari et Emmanuelle Huisman-Perrin

La note, éd. 2017

Pierre Gévert et Hervé Macquart

Concours des IRA - Annales 2016

Pierre Gévert

La RAEP : construire le dossier, éd. 2016

Chantal Perrin-Van Hille

En petit format

L'entretien avec le jury (2017)

Chantal Perrin-Van Hille

Les questions sociales aux concours (2016)

Suzanne Maury

L'économie aux concours (2016)

Jean-Louis Doney

La GRH dans la fonction publique (2016)

Suzanne Maury

Les finances publiques aux concours (2016)

Matthieu Houser

L'Europe aux concours (2017)

Michel Dumoulin

Le droit administratif aux concours (2015)

Matthieu Houser, Virginie Donier et Nathalie Droin

Formation Administration

C o n c o u r s

Le droit public

André Legrand

Professeur émérite de droit public à l'Université
de Paris Ouest-Nanterre

Céline Wiener

Inspectrice générale honoraire de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Édition 2017

Sommaire

Introduction générale.....5

1. Quelques mots d'histoire sur le droit.....7
2. Droit public et droit privé8
3. Les composantes du droit public.....8
4. Les tendances de l'évolution.....9

I. Droit constitutionnel11

Chapitre 1

Les notions fondamentales du droit constitutionnel.....13

1. L'État13
2. La Constitution17

Chapitre 2

Les caractéristiques et l'évolution de la Constitution de 195823

1. Les intentions des Constituants.....23
2. L'évolution du texte et de la pratique.....24

Chapitre 3

Le président de la République25

1. Le statut du président25
2. Les pouvoirs du président.....29

Chapitre 4

Le gouvernement.....34

1. L'organisation du gouvernement et le statut de ses membres.....34
2. Les attributions du gouvernement36

Chapitre 5

Le Parlement.....39

1. La composition et l'organisation des Chambres...39
2. Les pouvoirs du Parlement45

Chapitre 6

Les autres organes constitutionnels51

1. Le Conseil supérieur de la magistrature51
2. Le Conseil économique, social et environnemental52
3. Le Conseil constitutionnel.....52

Questions à réponse courte sur le droit constitutionnel.....58

II. Droit administratif61

Introduction.....63

1. L'apparition du droit administratif.....63
2. L'organisation et les missions de l'administration64

Titre 1

L'organisation administrative67

Introduction

Les principes généraux de l'organisation administrative69

Chapitre 1

L'organisation administrative de l'État.....71

1. Les autorités administratives centrales71
2. Les services déconcentrés74
3. Les autorités administratives indépendantes77

Chapitre 2

Les collectivités territoriales79

1. La décentralisation : un peu d'histoire.....79
2. Les collectivités territoriales et la Constitution ...79
3. La réforme des collectivités territoriales81
4. Les organes locaux décentralisés83
5. Le principe de libre administration des collectivités territoriales.....87
6. Le contrôle sur les collectivités locales92
7. La réorganisation de l'administration communale.....94

Chapitre 3

L'administration spécialisée.....102

1. La définition de l'établissement public102
2. Le régime juridique de l'établissement public ...103

Titre 2

L'action administrative105

Chapitre 1

Les actes administratifs.....107

1. Les principales catégories d'actes administratifs107
2. Les règles applicables aux actes administratifs.....110

Chapitre 2	
La police administrative	116
1. Le domaine de la police administrative	116
2. Les titulaires du pouvoir de police administrative.....	117
3. Les conditions d'exercice de la police administrative.....	118
Chapitre 3	
Les services publics	119
1. L'évolution de la notion	119
2. Les différentes catégories de services publics ...	120
3. Le régime juridique des services publics.....	122
Chapitre 4	
La fonction publique	126
1. Les différentes catégories de personnels.....	126
2. Les règles applicables aux fonctionnaires.....	128
 Titre 3	
Le contrôle de l'administration	135
Chapitre 1	
L'organisation de la justice administrative	137
1. L'organisation juridictionnelle.....	137
2. La structure de la juridiction administrative	140
3. La compétence du juge judiciaire à l'égard de l'administration	143
Chapitre 2	
Le fonctionnement de la justice administrative	146
1. Les règles générales de la procédure contentieuse.....	146
2. Le recours pour excès de pouvoir	148
3. Le contentieux de la responsabilité	151
Chapitre 3	
Les autres formes de contrôle	155
1. Les contrôles internes.....	155
2. Contrôles externes et médiation.....	156
Questions à réponse courte sur le droit administratif.....	159

III. Finances publiques	161
Introduction	163
1. Le développement des règles de droit budgétaire.....	163
2. Les grands principes budgétaires.....	163
Chapitre 1	
L'élaboration du budget de l'État	169
1. La préparation de la loi de finances de l'année ...	170
2. Le vote de la loi de finances.....	170
Chapitre 2	
L'exécution de la loi de finances	174
1. La mise à disposition des crédits.....	174
2. L'obligation de percevoir les recettes publiques.....	176
3. Les relations entre annualité budgétaire et exécution du budget	177
Chapitre 3	
Les règles de la comptabilité publique	178
1. Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.....	178
2. Les conséquences du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables	184
Chapitre 4	
Le contrôle de l'exécution du budget	187
1. Les contrôles des comptes exercés par l'administration	187
2. Les contrôles des comptes exercés par des organismes juridictionnels.....	188
3. Le contrôle des comptes exercé par le Parlement.....	192
Chapitre 5	
L'impôt	195
1. Les principes généraux de la fiscalité.....	195
2. La classification des impôts.....	196
3. La procédure fiscale.....	198
Questions à réponse courte sur les finances publiques.....	200

IV. Institutions européennes201

Chapitre 1

Historique de l'intégration européenne.....203

1. Les débuts de la Communauté européenne203
2. L'élargissement progressif de la Communauté européenne203
3. De la Communauté à l'Union européenne204
4. La crise de l'Europe et les perspectives d'évolution.....206

Chapitre 2

Les principes généraux de l'organisation des institutions de l'Union européenne.....209

1. La répartition des compétences entre l'Union et les États membres209
2. La vie démocratique de l'Union.....210
3. L'absence d'une séparation claire des pouvoirs.....210
4. Négociation entre gouvernements et intégration européenne.....211
5. Le retrait d'un État membre211

Chapitre 3

Le Conseil de l'Union européenne (ou Conseil)213

1. La composition du Conseil.....213
2. Le fonctionnement du Conseil214
3. Les attributions du Conseil215

Chapitre 4

Le Parlement européen.....218

1. L'élection du Parlement218
2. L'organisation et le fonctionnement du Parlement.....219
3. Les pouvoirs du Parlement221

Chapitre 5

La Commission.....225

1. La composition et le mandat de la Commission.....225
2. Le statut de la Commission et de ses membres.....226
3. Les pouvoirs de la Commission227

Chapitre 6

Les institutions judiciaires.....229

1. Les juges au niveau de l'Union.....229
2. Les recours.....230

Chapitre 7

La Cour des comptes européenne235

1. La composition de la Cour des comptes235
2. Les attributions de la Cour des comptes235

Chapitre 8

Les organes de l'Union européenne.....237

1. Les organes consultatifs237
2. Les institutions financières237
3. Le Médiateur européen238

Questions à réponse courte
sur les institutions européennes.....239

Introduction générale

- 1. Quelques mots d'histoire sur le droit**
- 2. Droit public et droit privé**
- 3. Les composantes du droit public**
- 4. Les tendances de l'évolution**

Cette entrée en matière se propose de donner au lecteur un aperçu de la nature et du contenu du droit public, en les replaçant dans une perspective historique. Les thèmes que l'on y abordera seront traités de manière approfondie dans les différents chapitres de cet ouvrage. Il a paru utile, cependant, d'en esquisser d'emblée les grandes lignes, pour faire apparaître à la fois la diversité des domaines régis par ce droit et les traits communs qui les caractérisent.

1. Quelques mots d'histoire sur le droit

Le droit est aussi ancien que la vie en société : à partir du moment où les hommes sont entrés dans l'ère de l'existence collective, ils ont éprouvé le besoin de régler leurs rapports. Mais depuis l'époque primitive, les sources, les domaines d'intervention et le contenu du droit ont subi de profondes mutations, dues aussi bien à l'évolution des techniques qu'à celle des idées : la diversification des règles suit en effet la complexité croissante de l'organisation sociale.

1. Une démocratisation progressive

À l'origine, il s'agissait principalement de faire régner l'ordre au sein de la communauté et d'assurer la cohésion de celle-ci. Les règles à respecter émanaient de dirigeants que l'on croyait investis d'une mission quasi divine : les sorciers des tribus anciennes commandaient grâce aux pouvoirs magiques qu'ils revendiquaient et cette référence au surnaturel s'est perpétuée jusqu'aux monarques de l'Ancien Régime, qui étaient considérés comme les « lieutenants de Dieu » sur la terre à partir et en vertu de la cérémonie du sacre.

Dès l'Antiquité, toutefois, d'autres sociétés s'étaient dégagées de l'emprise religieuse : la Grèce, puis Rome, instaurèrent la **république**, forme de gouvernement où les dirigeants ne tiennent plus leurs pouvoirs de la volonté divine mais du choix populaire. Au cours de leur histoire, la plupart des pays ont connu des péripéties qui les ont fait osciller de l'un à l'autre de ces modèles d'organisation ; mais presque partout, aujourd'hui, le droit s'est laïcisé et, sauf quelques exceptions¹, il ne se réclame plus de la religion.

Cela ne signifie pas que les **considérations morales** en sont absentes : on peut y rattacher des principes tels que l'égalité de tous devant la loi, la protection sociale, l'aide aux personnes démunies, qui fondent en grande partie les systèmes juridiques. Mais cette morale repose désormais sur la notion de droits de l'homme, dégagée au XVIII^e siècle par les « philosophes des Lumières », tels Montesquieu et Rousseau, qui ont inspiré la Révolution de 1789 ainsi que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen adoptée à cette époque et dont les principes sont toujours en vigueur.

D'autres pays, notamment les États-Unis, ont participé au même moment à ce mouvement d'idées en adoptant une Déclaration d'inspiration analogue. Et au XX^e siècle, la communauté internationale s'y est également ralliée : une Déclaration universelle des droits de l'homme a été votée par l'ONU (Organisation des nations unies) en 1948, c'est-à-dire au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et de la chute du nazisme. Elle a été suivie deux ans plus tard par une Convention européenne, puis complétée ensuite par des pactes relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques et sociaux. Tous ces textes énoncent

une série de droits considérés comme inhérents à la dignité de la personne humaine et à la lutte contre l'oppression : libertés individuelles et collectives, interdiction des discriminations raciales, suffrage universel, caractère démocratique des institutions ; les gouvernants sont tenus de les respecter et les citoyens peuvent en exiger le respect. Ainsi, au fil des temps, l'absolutisme royal de l'Ancien Régime a-t-il cédé le pas à la souveraineté populaire.

2. Un domaine en extension

La complexité de la vie sociale est aujourd'hui sans commune mesure avec ce qu'elle était avant la révolution industrielle. Les rapports économiques se sont multipliés, tandis que se faisait jour la nécessité de protéger les travailleurs : les **droits des contrats, du commerce et du travail** sont alors apparus et ont connu un développement considérable. L'expansion de la circulation automobile a engendré le **Code de la route** et le **droit des assurances**. L'apparition de nouvelles technologies a également dû être encadrée par le droit : il fallait ainsi protéger les individus contre l'utilisation abusive des fichiers informatisés. Il a fallu aussi réglementer le recours aux nouvelles substances polluantes, de même que prévenir les dangers des manipulations génétiques. Et l'on pourrait citer bien d'autres exemples de cet accroissement du domaine du droit.

Parallèlement, le rôle des pouvoirs publics s'est modifié : aux tâches traditionnelles de maintien de l'ordre s'est ajoutée la mission plus large et plus ambitieuse d'assurer de bonnes conditions de vie à la collectivité, voire de favoriser le progrès économique et social. Ce que l'on appelle l'interventionnisme² s'est considérablement accru avec les deux guerres mondiales successives et la grande crise économique de 1929 : les services publics se sont multipliés, ainsi que les prestations de toutes sortes et la réglementation de secteurs auparavant considérés comme relevant exclusivement de l'initiative privée. Peu à peu, l'administration a pris en charge la fourniture de l'eau, du gaz et de l'électricité, l'organisation des transports en commun, le fonctionnement d'établissements scolaires ou hospitaliers ; elle octroie aussi des aides économiques ou sociales et réalise des équipements. Toutes ces activités ont inévitablement entraîné l'édiction d'un **corps de règles** encadrant les interventions publiques et précisant les conditions dans lesquelles les particuliers peuvent en bénéficier : ces règles sont principalement contenues dans le **droit administratif**. Mais comme l'interventionnisme suppose des crédits et des investissements, le **droit des finances publiques**, qui englobe les prescriptions relatives au budget de l'État et à la fiscalité, s'est développé simultanément.

Enfin, il faut tenir compte de l'extension des relations internationales et surtout de la construction européenne. D'une part, les traités et accords de toutes sortes, ainsi que les organisations multinationales dont la France fait partie (par exemple, l'Organisation internationale du travail) deviennent

1. Principalement dans ceux des pays qui appliquent la loi islamique (*charia*).

2. Par opposition à la doctrine libérale du « laissez-faire » les acteurs privés, qui a prévalu jusqu'à la fin du XIX^e siècle. Cette doctrine trouve un prolongement aujourd'hui avec le mouvement favorable à la déréglementation, qui implique notamment l'ouverture à la concurrence de domaines réservés aux services publics et inspire en grande partie la politique économique de l'Union européenne.

plus nombreux et sont à la source de normes spécifiques. Plus importante encore par ses conséquences sur l'ordre juridique est l'Union européenne, grande productrice de règles qui sont applicables dans les pays membres et constituent désormais une branche spécifique du droit, le **droit européen**.

Au total, le droit actuel ne ressemble plus guère à celui du XIX^e siècle. D'une part, il est devenu si fourni que de nombreux auteurs, mais aussi des magistrats, dénoncent ce qu'ils dénomment « l'inflation normative » : tous les ans, par exemple, la France adopte près d'une centaine de lois et 1 800 décrets qui viennent s'ajouter au stock des textes en vigueur et auxquels il faut ajouter la réglementation européenne, qui représente un volume annuel équivalent. D'autre part, en raison de la multiplicité de ses domaines d'intervention, le droit s'est spécialisé en diverses branches dont le nombre peut être illustré par celui des enseignements dispensés dans les universités : alors qu'on en comptait une vingtaine dans les années 1950, il y en a plus de quarante aujourd'hui, dont le droit des assurances, de la propriété littéraire et artistique, de l'urbanisme, de la santé... La subdivision principale, toutefois, n'a pas changé : on distingue toujours le droit public du droit privé, les diverses branches spécifiques s'insérant dans l'une ou l'autre de ces catégories – avec parfois, on le verra, quelques zones mixtes.

2. Droit public et droit privé

En théorie, la distinction est nette. Mais si le domaine du droit public est bien délimité, celui du droit privé connaît quelques incursions.

– Le **droit privé** est celui qui régit les rapports entre les particuliers. Il comprend tout d'abord le **droit civil**, dont une grande partie concerne la famille : ainsi en est-il des règles relatives au mariage, à la filiation, au divorce, mais aussi de celles qui ont trait aux patrimoines (régimes matrimoniaux, successions, donations). C'est également le droit civil qui régit la propriété privée des biens et la responsabilité qui peut incombier aux particuliers s'ils sont à l'origine d'un dommage, par exemple à l'occasion d'un accident de la circulation.

Vient ensuite le droit commercial, plutôt dénommé aujourd'hui **droit des affaires** : il s'applique, par exemple, aux contrats de vente, à la constitution et à la vie des entreprises, aux assurances. Comme l'est de son côté le droit civil, il est contenu dans un code.

– Le **droit public**, au contraire, régit l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, ainsi que leurs rapports avec les citoyens. Il régit aussi bien l'élection du président de la République que les compétences attribuées aux collectivités territoriales (communes, départements et régions), le recouvrement des impôts et les contrôles qui s'exercent sur l'administration. C'est également lui qui définit et protège les libertés individuelles et collectives dont bénéficient les citoyens.

Il existe cependant quelques secteurs du droit que l'on pourrait qualifier de mixtes : c'est par exemple le cas du **droit pénal**, qui s'apparente au droit privé dans la mesure où il définit les relations interdites entre particuliers (par exemple, le vol ou les mauvais traitements infligés par des parents à leurs enfants), mais relève aussi du droit public puisqu'il détermine les poursuites et les peines qu'encourent les auteurs d'infractions. On ne l'abordera pas dans le cadre de cet ouvrage, qui est consacré au droit exclusivement public.

3. Les composantes du droit public

Ce droit comprend quatre branches principales.

1. Le droit constitutionnel

Celui-ci définit les règles relatives à l'**organisation et au fonctionnement de l'État**. Il précise ainsi le mode de désignation et les compétences respectives des autorités politiques (principalement le président de la République, le Parlement et le gouvernement), ainsi que les rapports qui s'établissent entre eux : par exemple, les conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale peut renverser le gouvernement. Suivant la manière dont il organise ces rapports et les pouvoirs qu'il accorde respectivement au Parlement et au président de la République (ou à toute autre personne exerçant les fonctions de chef de l'exécutif, comme le Premier ministre en Grande-Bretagne), il détermine la nature du régime politique : celui-ci sera qualifié de *parlementaire* si les Assemblées peuvent renverser le gouvernement, de *présidentiel* si les pouvoirs législatif et exécutif sont indépendants l'un de l'autre.

Le droit constitutionnel détermine aussi le **domaine réservé à la loi**, considérée comme une norme de rang supérieur à celui des actes dits « administratifs » (en particulier les décrets pris par le gouvernement) parce qu'elle émane de parlementaires directement issus du suffrage universel. Et il fixe également le statut et les principales attributions d'autres organes jouant un rôle important dans la vie publique, comme le pouvoir judiciaire ou le Conseil constitutionnel.

Ce droit est principalement inscrit dans la **Constitution**, qui est la norme suprême et que les normes inférieures doivent respecter. Les textes constitutionnels commencent en général par un Préambule, qui pose des principes généraux tels que le caractère démocratique des institutions ou les libertés fondamentales reconnues aux citoyens et se réfère aux Déclarations des droits mentionnées ci-dessus. Dans de nombreux pays, le respect de cet ensemble de dispositions est assuré par une Cour constitutionnelle (en France, le Conseil constitutionnel) qui peut déclarer inapplicables les textes particuliers, y compris les lois, qui lui seraient contraires.

2. Le droit administratif

Il traite des **droits et obligations** des **autorités administratives**, c'est-à-dire le gouvernement (qui est un organe à la fois politique et administratif, mais n'est considéré ici que sous ce second aspect), les ministères et leurs services déconcentrés, les collectivités territoriales et les établissements publics (cette dernière catégorie comprend par exemple les universités et les hôpitaux). Il détermine la nature et le contenu des actes que ces organes peuvent édicter, chacun dans sa sphère d'attributions, la procédure suivant laquelle ces actes doivent être pris et la responsabilité qu'ils peuvent entraîner à l'encontre de leurs auteurs dans l'hypothèse où ceux-ci auraient contrevenu à ces règles. Il régit aussi les rapports que les autorités administratives entretiennent avec leurs agents et avec les citoyens, ainsi que les contrôles qui s'exercent sur elles.

S'il est moins élevé par son domaine d'intervention, ce droit est cependant celui qui a le **plus d'incidences** sur la vie quotidienne des citoyens, dans laquelle le fonctionnement des services publics joue un grand rôle : la durée du mandat des parlementaires, par exemple, n'influe pas au même degré sur les conditions d'existence individuelle que la bonne marche des services de santé ou de transport.

À la différence du droit constitutionnel, mais aussi du droit civil, le droit administratif ne figure **pas tout entier dans des textes**. Plus récemment apparu, il a longtemps résulté – et résulte encore en partie – de principes et de dispositions concrètes posés par les arrêts du Conseil d'État, qui est placé à la tête des juridictions chargées d'exercer le contrôle des activités administratives. Suivant la terminologie classique, c'est un droit plus **jurisprudentiel** : les règles relatives à la responsabilité des agents et des services, par exemple, ont été progressivement dégagées par les arrêts parce qu'il n'existait pas à l'époque de textes qui leur soient applicables.

3. Le droit des finances publiques

Il a un objet plus circonscrit et se subdivise en deux secteurs principaux. Le premier a trait au **budget de l'État** : des règles précises déterminent le mode et le calendrier d'élaboration de la loi annuelle de finances (et des éventuelles lois rectificatives), la nature des ressources et celle des charges obligatoires, l'équilibre qui doit s'établir entre les dépenses et les recettes. Le second secteur concerne le montant et les modalités de recouvrement des **impôts ou taxes** de toute nature qui peuvent être exigés des habitants. Ce droit est à la fois touffu et très technique. Il comprend des règles protectrices des contribuables, mais aussi des dispositions répressives à l'encontre de ceux d'entre eux qui ne s'acquitteraient pas de leurs obligations.

4. Le droit de l'Union européenne

C'est le plus récent. Il est né de la **construction de l'Union européenne**, qui a commencé par celle du Marché commun, et beaucoup de ses dispositions sont donc de nature économique : par exemple, toutes celles qui concernent les aides à l'agriculture ou la libre circulation des capitaux et des marchandises. Les traités ultérieurs (Maastricht, Amsterdam, Lisbonne) ont poussé très loin l'intégration

des États membres : sont apparues des règles relatives à la réduction des déficits budgétaires, mais aussi à la police de l'immigration, à la protection de l'environnement et à l'action culturelle.

Dès l'origine, les traités – et la Cour de justice de l'Union européenne chargée de les faire respecter – ont posé en principe que le droit européen avait une force supérieure à celle des droits nationaux ; même les Constitutions doivent être modifiées lorsque l'une de leurs dispositions lui est contraire (certains États membres, y compris la France, n'ont pas toujours accepté volontiers cette conséquence). De plus, ce droit connaît une extension considérable et le phénomène n'est pas nouveau : en 1993, déjà, le Conseil d'État estimait que le nombre annuel des textes émanant de Bruxelles était supérieur à celui des textes nationaux (lois et décrets)³ et depuis ce flux n'a fait que s'accroître. Il est tout aussi important par les conséquences qu'il induit : largement inspiré par le libéralisme économique, c'est lui qui a imposé, par exemple, la suppression des monopoles de service public dans les télécommunications, les transports aériens et la fourniture d'énergie (gaz, électricité...).

4. Les tendances de l'évolution

Le droit public interne aux États se caractérise depuis le siècle dernier par un approfondissement de son **caractère démocratique**. Le droit constitutionnel a connu des hauts et des bas suivant les régimes politiques qui se sont succédé : l'Empire et le régime de Vichy étaient marqués par l'autoritarisme et la régression des droits de l'homme ; les Républiques successives ont entraîné, au contraire, des progrès dans ces deux domaines. Il est acquis aujourd'hui, par exemple, que les gouvernants doivent émaner, directement ou indirectement, du suffrage universel, que la parité entre les femmes et les hommes doit être assurée dans les fonctions électives, que les juges doivent bénéficier d'un statut garantissant leur indépendance.

Par ailleurs, les droits dont jouissent les citoyens se sont accrus : aux **droits individuels** tels que la liberté d'expression ou l'égalité devant les charges publiques se sont d'abord ajoutés des **droits collectifs** comme le droit de grève et le droit d'association ; puis sont apparus ce que l'on appelle des « **droits-créances** », c'est-à-dire la possibilité d'obtenir des prestations de la collectivité, principalement dans le domaine social : ainsi, la protection de la santé et l'assistance en cas de chômage ou de maladie. Certes, l'effectivité de ces prestations dépend en partie de la conjoncture économique : c'est le cas, par exemple, du droit d'obtenir un emploi qui est inscrit dans le préambule de la Constitution. Et l'édifice tout entier demeure soumis aux aléas de l'Histoire, en ce sens que l'avènement d'un régime totalitaire pourrait le mettre à bas, ou du moins lui imprimer de profondes fractures.

3. Conseil d'État, *Rapport public pour 1992*, La Documentation française, p. 16.

De même, le droit administratif était fondé à l'origine sur une inégalité foncière entre l'administration et les usagers : la première, parce que considérée comme dépositaire de l'intérêt général, bénéficiait à l'égard des seconds de pouvoirs appelés « **prérogatives de puissance publique** », tels que celui de prendre des décisions immédiatement applicables et d'en assurer elle-même l'exécution forcée, les intéressés ne pouvant contester ces décisions qu'après coup. De plus, pour préserver les services d'éventuelles pressions, on admettait qu'ils devaient œuvrer dans le secret, c'est-à-dire sans informer les citoyens de leurs motifs, ni même de leurs projets. Cette situation fit progressivement l'objet de critiques de plus en plus vives, fondées sur le sentiment que la démocratisation des institutions politiques contrastait avec la persistance d'un autoritarisme administratif ; une série de réformes fut alors décidée.

La première en date fut la transposition aux décisions administratives des droits de la défense reconnus devant les tribunaux : les personnes à l'égard desquelles l'administration envisageait de prendre une sanction reçurent la possibilité d'accéder à leur dossier et de présenter des observations ; cette possibilité fut ensuite étendue à toutes les décisions défavorables, par exemple le retrait d'une autorisation. Plus tard, on admit que l'administration ne devait plus être une citadelle, mais une « maison de verre » : des lois adoptées à la fin des années 1970 autorisèrent de manière générale l'accès aux dossiers qu'elle détient (sous certaines réserves destinées à protéger le secret de la vie privée), et lui firent obligation de motiver ses décisions et d'indiquer les voies de recours ouvertes à leurs destinataires.

Parallèlement, se développèrent diverses formes d'**association des citoyens** à l'action administrative : par exemple, l'enquête publique préalable aux opérations d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, la participation des locataires aux organes de gestion des offices publics d'HLM, de même que celle des élèves et de leurs parents aux conseils d'administration des collèges et des lycées. Et, de manière générale, les services se concertent davantage avec leurs usagers qu'ils ne le faisaient autrefois, par le biais d'enquêtes d'opinion et de consultations diverses.

Si l'on ajoute à ces diverses réformes l'approfondissement du contrôle exercé sur l'administration par les tribunaux, ainsi que l'apparition de médiateurs nationaux ou sectoriels chargés d'aplanir les difficultés que peuvent rencontrer les citoyens dans leurs rapports avec les services, on constate que la balance entre la position des premiers et des seconds s'est rééquilibrée : le pouvoir administratif n'a certes pas disparu, mais ses conditions d'exercice ont considérablement évolué.

À la suite des attentats qui ont endeuillé une partie des pays européens en 2015 et 2016, notamment la France (assassinat des journalistes de *Charlie Hebdo*, attentat contre le Bataclan, hécatombe de Nice, etc.), la Belgique et l'Allemagne, presque tous ont pris des mesures de sécurité qui restreignent les libertés publiques : proclamation de l'état d'urgence en France (voté en novembre 2015 pour six mois au Parlement, il a été prorogé plusieurs fois⁴) ; renforcement des effectifs de police, contrôles plus stricts aux frontières et dans les aéroports, suppression de certaines manifestations sur la voie publique, etc. Ainsi, la liberté de circulation en Europe, qui constituait une des grandes conquêtes des dernières décennies, est en partie remise en cause.

4. La démission du gouvernement Valls, le 6 décembre 2016, a entraîné de plein droit la fin de l'état d'urgence. Le 13 décembre 2016, l'Assemblée nationale a voté sa prolongation jusqu'en juillet 2017.