

CONCOURS INTERNE D'ACCES AU CORPS DES ATTACHES ADMINISTRATIFS DE L'OFFICE NATIONAL DES FORETS

SESSION 2006

Deuxième épreuve écrite

**Série de questions appelant une réponse courte, portant sur les matières administratives et
faisant appel aux éléments fondamentaux du droit public, du droit communautaire et des
politiques économiques**

(Durée : 3 heures – Coefficient : 2)

Proposition de Corrigé du Concours

Question n°1 – Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution

Dès les années 1920, le Gouvernement s'octroya le pouvoir de modifier des lois existantes par des « décrets-lois » pris après une habilitation du Parlement. Malgré l'interdiction de toute délégation législative par la Constitution de 1946, ce système perdura. La Constitution de 1958 consacra cette pratique en instaurant les ordonnances de l'article 38.

Cette procédure permet donc au Gouvernement d'intervenir dans les domaines relevant normalement du législateur. Pour cela, le Gouvernement doit faire voter au préalable une loi d'habilitation fixant l'objet, le délai maximum d'intervention du Gouvernement, le délai maximum de ratification par le Parlement. Les ordonnances sont obligatoirement signées par le Président de la République en Conseil des ministres (pouvoir discrétionnaire) et contresignées par le premier ministre ou les ministres responsables de son application. Elles sont ensuite publiées au Journal Officiel.

Le régime juridique des ordonnances est très original. Après leur publication et avant leur ratification, les ordonnances sont assimilées à des actes administratifs réglementaires ; elles sont donc contrôlées par le juge administratif (le Conseil d'État). Une fois ratifiées, les ordonnances sont assimilées à des lois. Elles sont alors susceptibles d'être contrôlées par le Conseil constitutionnel soit à

l'occasion de la loi d'habilitation, soit à l'occasion de la ratification. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé que la ratification pouvait être implicite.

Le recours aux ordonnances n'a cessé de s'accroître ces dernières années (par exemple, 40 lois publiées en 2004 contre 55 ordonnances). Cette procédure est surtout utilisée pour les matières techniques, pour les mesures urgentes, pour les réformes impopulaires ou contestées, pour la transposition des directives communautaires.

Question n°2 – Qu'est-ce qu'une décision administrative ?

Par décision administrative on entend un acte juridique unilatéral émanant en principe d'une ou plusieurs autorités administratives en vue de modifier l'ordonnement juridique. Cette définition repose sur deux éléments principaux : l'auteur de la décision et les effets de la décision. Quant à l'auteur de la décision, si la plupart des décisions administratives émanent effectivement d'autorités administratives, le Conseil d'État a admis qu'une personne privée puisse prendre des décisions administratives si trois conditions sont cumulativement remplies : cette personne privée exerce une mission de service public, la décision est liée à l'exercice de cette mission de service public et la décision révèle l'emploi d'une prérogative de puissance publique (CE 13/01/1961 « Magnier ».).

S'agissant de leurs effets, les décisions administratives sont des actes modifiant l'ordonnement juridique et qui imposent des obligations aux administrés. On dit qu'elles font grief et elles peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Ne constituent pas à l'évidence des décisions administratives, les mesures dites « préparatoires » comme les livres blancs que publie l'administration ou les projets qu'elle annonce dans la mesure où ils ne font pas grief. Dès lors, ils ne peuvent être attaqués par la voie du recours pour excès de pouvoir. Dans d'autres cas la distinction entre les décisions administratives et actes unilatéraux ne faisant pas grief est plus délicate. Ce sont les instructions de service et les mesures d'ordre intérieur.

Question n°3 – La notion de contrat administratif

Lorsque la nature du contrat n'est pas déterminée par la loi, il reviendra au juge de dire s'il s'agit d'un contrat de droit public ou de droit privé. Celui-ci va distinguer 3 hypothèses : le contrat est signé entre deux personnes publiques, le contrat est signé entre une personne publique et une personne privée, le contrat est signé entre deux personnes privées.

D'après l'arrêt du TC du 21 mars 1983 « UAP c/ Secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications », un contrat conclu entre deux personnes publiques est en principe un contrat administratif. Par exception, le contrat pourra être de droit privé s'il ne fait naître entre les parties que des rapports de droit privé (par exemple, les contrats conclus entre des personnes publiques qui gèrent

un service public industriel et commercial (EDF /GDF), et d'autres personnes publiques qui souhaitent être usagers de ces services public industriels et commerciaux).

Si un contrat est conclu entre une personne publique et une personne privée, ce contrat pourra être administratif s'il est lié à l'exécution d'une mission de service public. Ce lien peut revêtir deux formes suivant que le contrat fait participer le cocontractant à l'exécution même du service public ou que le contrat est une forme d'exécution du service public. Par ailleurs, si un contrat contient une ou plusieurs clauses exorbitantes du droit commun, il s'agira d'un contrat administratif (CE 31 juillet 1912 « Société des Granits Porphyroïdes des Vosges »).

Enfin, le contrat conclu par deux personnes privées est en principe un contrat de droit privé. Par exception, un tel contrat passé peut être un contrat administratif s'il est d'abord satisfait au critère du lien avec le service public ou au critère des éléments exorbitants. Ensuite, l'une des personnes privées doit agir pour le compte d'une personne publique.

Question n°4 – Le traité de Maastricht

Le traité de Maastricht a été élaboré dans le prolongement logique de l'opération d'achèvement du marché intérieur annoncée par l'Acte unique européen. D'autre part, les bouleversements politiques qui se sont produits en Europe depuis 1989 (*chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989, suivie de la réunification de l'Allemagne, le 3 octobre 1990*) ne pouvait manquer d'avoir des répercussions sur l'Europe communautaire. Après plusieurs mois de négociation, le traité sur l'Union européenne a été signé à *Maastricht le 7 février 1992*. Le traité de Maastricht, comme l'AUE, d'une part porte *révision des traités communautaires* (premier pilier) et d'autre part, est en soi un accord international nouveau portant sur la *politique étrangère et de sécurité commune* (PESC, deuxième pilier) et sur la *coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures* (troisième pilier). Son contenu comporte, outre les *articles liminaires* (A à F) et des *clauses finales* (art. L à S), et surtout trois piliers, qui sont également les composantes de l'Union européenne (art. A §3) : les *Communautés européennes* (CEE, CECA qui n'existe plus depuis 2002, CEEA) ; la *Politique étrangère et de sécurité commune* (PESC), et la *Coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures* (CJAI). Il est par ailleurs assorti de *17 protocoles annexes* : qui portent sur des sujets techniques (ex. *statut du système européen de banques centrales, critères de convergence pour la réalisation de l'UEM*) ou bien qui règlent des problèmes particuliers à un État membre et *33 déclarations* fournissant les interprétations des États ou exprimant leurs intentions. Le traité est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1993 plus tard que prévue (1^{er} janvier 1993), car si dans huit pays, sa ratification s'est opérée sans difficulté (*voie parlementaire*), dans les quatre autres États, cette ratification a été entourée de quelques péripéties (R-U, RFA, Dan et en France où il a fallu modifier la Constitution (*reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité à des personnes sans qualité de citoyen français, institution d'une UEM qui*

(3^{ème} phase) prive les États du droit d'émettre leur propre monnaie ; et transfère à la Communauté d'un pouvoir de décision en matière de visas, LC du 25 juin 1992).

Question n°5 – Le Médiateur européen

Institué par le traité de Maastricht, le médiateur est une transposition des pratiques nationales au niveau communautaire. Il est nommé par le Parlement européen après chaque élection et pour la durée de sa législature. Le médiateur européen exerce ses fonctions en toute indépendance. Durant tout son mandat, il ne peut exercer aucune autre activité professionnelle rémunérée ou non. Il peut être démis de ses fonctions par la CJCE sur requête du Parlement (faute grave ou incompétence). C'est le Parlement qui fixe les conditions générales d'exercice de ses fonctions, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Depuis le 1^{er} avril 2003, le médiateur actuel est un Grec, Monsieur P. Nikiforos DIAMANDOUROS.

Quant à ses attributions, le médiateur est chargé de « recevoir les plaintes de tout citoyen de l'Union, ainsi que de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre et relative à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la CJCE et du TPI dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle » (art.195 TCE), de même que les institutions nationales ou locales même lorsqu'elle sont chargées de faire appliquer le droit communautaire.

Le médiateur peut ensuite procéder à des enquêtes sur la base des plaintes ou de sa propre initiative, contrairement à son homologue français, p. ex.). Dans le cas d'une conclusion positive (mauvaise administration), il saisit l'institution concernée qui disposera d'un délai de trois mois pour donner son avis. Ensuite un rapport est transmis au Parlement et à l'institution concernée. Le plaignant est informé du résultat des enquêtes. Chaque année, le médiateur présente un rapport sur le résultat de ses enquêtes au Parlement.

Question n°6 - Le système de Bretton Woods (1945-1976)

Institué à la fin de la deuxième guerre mondiale, lors de la conférence de Bretton Woods, le système du même nom a institué au plan international un système de changes fixes sur une base coopérative qui dura de 1945 à 1976. Il comportait deux niveaux : à l'étage supérieur, le dollar américain, lié à l'or selon une parité fixe de 35 dollars l'once ; la banque centrale américaine était chargée de faire respecter cette parité et d'assurer à tout moment la convertibilité effective du dollar à ce prix. A l'étage inférieur, les autres monnaies participantes du système, liées par une parité fixe au dollar américain ; les banques centrales étaient chargées d'assurer la convertibilité de leur devise à cette parité. Le Fonds Monétaire international, créé à cet effet, donnait son aval pour les réalignements

de parités – ce qui supposait l'accord des différents pays membres et interdisait de fait les dévaluations compétitives-, et pour les accords de financements en cas de difficultés temporaires.

Ce système a consacré la suprématie du dollar comme monnaie internationale mais n'a réellement commencé à fonctionner que vers la fin des années 1950, lorsque les monnaies européennes sont redevenues pleinement convertibles. Cependant le système de Bretton Woods a montré ses limites à partir de la seconde moitié des années 1960, avec l'affaiblissement structurel du dollar (montées des tensions inflationnistes au Etats-Unis, tensions sur le marché des changes). Finalement, le 15 août 1971, le Président Richard Nixon annonce la suspension de la convertibilité or du dollar, ce qui mit fin de fait au système de Bretton Woods. Quelques tentatives de restauration eurent lieu, mais qui échouèrent, et finalement les accords de Kingston en Jamaïque mirent fin officiellement au système de Bretton Woods. Depuis, il n'existe plus à proprement parler de Système de changes au niveau international.