

Il traverse tout le droit public, tout en s'exprimant de manière diverse dans ses différentes branches. Ainsi, le *principe de non-rétroactivité* répond à l'idée apparemment raisonnable qu'une règle ne devrait normalement pas produire d'effets pour une période antérieure à son adoption ; il n'est pourtant pas opposable, de manière générale, au législateur français et s'accommode d'exceptions dictées par des considérations réalistes. D'ailleurs l'annulation par le juge d'un acte illégal est par hypothèse rétroactive : elle laisse dans l'ordonnement juridique une cicatrice qui ne peut bien souvent être refermée que par des mesures elles-mêmes rétroactives.

Le droit communautaire associe la sécurité juridique à un *principe de confiance légitime*. Sous des droits allemand et suisse, qui impose aux pouvoirs publics de respecter les engagements (éventuellement irréguliers) dans lesquels les citoyens ont légitimement pu avoir confiance. Le droit français ne l'admet pas en tant que tel (sauf dans le champ d'application du droit communautaire, et partiellement en droit fiscal : cf. p. 108), mais certains militent pour qu'il l'adopte.

IV. – Le respect des compétences

On ne trouvera dans aucun texte un tel principe formellement exprimé. C'est pourtant une exigence essentielle de tout le droit public. Chaque personne morale de droit public – et d'abord l'État –, chaque organe en son sein, a une compétence, c'est-à-dire une aptitude légale à agir. Elle est plus ou moins large, mais toujours contraignante : l'incompétence négative (refuser d'exercer ses compétences) n'est pas moins grave que l'incompétence positive (outrépasser ses compétences).

Ce principe se décline à l'infini. Certes sa souveraineté donne à l'État « la compétence de ses compétences » et lui seul peut en fixer l'étendue externe et la dévolution interne. Il n'en reste pas moins qu'il doit observer les limites que fixe le droit international, comme l'a déclaré en 1927 la Cour permanente internationale de justice dans l'affaire du « Lotus ». Tracer ces limites n'est pas toujours aisé car les situations de droit et de fait sont nuancées : il n'est pas interdit, par exemple, à un État d'adopter une législation qui aura des effets sur le territoire d'autres États (en matière de nationalité des personnes ou de concentration d'entreprises, par exemple) ; dans les espaces extraterritoriaux (haute mer, Antarctique, espace extra-atmosphérique) qui échappent à toute appropriation souveraine, les compétences étatiques sont strictement limitées par les traités en vigueur.

En droit constitutionnel, la théorie de la *séparation des pouvoirs* (cf. p. 13) vise à l'agencement harmonieux des compétences des différents pouvoirs publics constitutionnels, en définissant précisément leurs attributions et leurs moyens d'action réciproques.

L'organisation administrative est un système d'attributions de compétences par l'État : on parle de *déconcentration* lorsqu'il les transfère en son sein des administrations centrales vers des autorités périphériques (telles que le préfet) ; de *décentralisation*, lorsqu'il s'en dépouille au profit d'autres personnes morales. On discute depuis longtemps d'une possible « clause générale de compétence » qui permettrait aux collectivités territoriales de s'occuper de toute affaire qui serait par nature locale : il est plus raisonnable de considérer qu'elles ne peuvent agir qu'en vertu d'une habilitation législative. Quant aux établissements publics, ils sont soumis à un *principe de spécialité*, sou-