

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

Administrateur

Concours externe 2019

MEILLEURES COPIES

Les informations contenues dans cette brochure
s'appliquent au concours ouvert en 2018.

ASSEMBLÉE NATIONALE
Service des Ressources humaines
233 boulevard Saint-Germain
75007 PARIS

<http://www2.assemblee-nationale.fr/informations-pratiques/concours-et-recrutement>



SOMMAIRE

	Page
Les épreuves écrites du concours	3
Composition portant sur les problèmes politiques, internationaux, économiques et sociaux du monde contemporain (<i>2 copies ex aequo</i>)	4
Composition portant sur la science politique et le droit constitutionnel (<i>2 copies ex aequo</i>).....	38
Épreuve de questions à réponse courte portant sur l'économie et les finances publiques	65
Note de synthèse à partir d'un dossier se rapportant à des problèmes juridiques	78

Le présent recueil est constitué des copies originales numérisées ayant obtenu la meilleure note décernée par le jury dans chaque épreuve ou, le cas échéant, chaque option.

LES ÉPREUVES DU CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR

Le concours externe d'administrateur comporte des épreuves écrites d'admissibilité et une épreuve d'admission.

Lorsque les épreuves comportent plusieurs options, celles-ci sont choisies par le candidat lors de l'inscription et **ne peuvent plus être modifiées par la suite**.

I. – PHASE D'ADMISSIBILITÉ

L'admissibilité comporte obligatoirement quatre épreuves communes à tous les candidats et une épreuve à option.

1. Composition portant sur les problèmes politiques, internationaux, économiques et sociaux du monde contemporain (*durée : 5 heures - coeff. : 4*)
2. Composition portant sur la science politique et le droit constitutionnel (*durée : 4 heures - coeff. : 4*)
3. Note de synthèse à partir d'un dossier se rapportant à des problèmes juridiques (*durée : 5 heures - coeff. : 4*)
4. Épreuve de questions à réponse courte portant sur l'économie et les finances publiques (*durée : 4 heures - coeff. : 4*)
5. Épreuve pratique portant au choix du candidat sur l'une des options suivantes (*durée : 4 heures - coeff. : 3*) :
 - droit de l'Union européenne
 - droit social / droit du travail
 - droit administratif
 - droit civil / droit pénal

Cette épreuve a pour objet d'apprécier les capacités d'analyse et de raisonnement des candidats à partir de situations ou problèmes concrets.

II. – PHASE D'ADMISSION

L'admission comprend l'épreuve écrite suivante :

1. Épreuve écrite de droit parlementaire (*durée : 3 heures - coeff. : 3*).

Concours : administration

Épreuve : "culture générale"

Copie n° : 1 / 4

Le peuple a-t-il toujours raison ?

Réflexion sur notre histoire contemporaine.

La souveraineté nationale appartient au peuple qui s'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ?

L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, tout en affirmant la souveraineté du peuple, reconnaît la nécessité pour celui-ci de se doter de représentants. Pour des raisons pratiques sans doute, mais aussi parce que les démocraties modernes tendent à considérer que le peuple, quoique formellement souverain, n'est pas toujours suffisamment "éclairé" ou informé pour prendre les décisions les plus pertinentes. Dans l'intérêt même du peuple, il faudrait admettre qu'il "n'a pas toujours raison".

Ce paradoxe tient en partie à la polysémie du concept de "peuple". Comme le note J. Habermas dans "l'intégration républicaine", la notion de peuple recouvre au moins deux acceptions : la communauté nationale, liée par une identité

à l'origine ethnique puis culturelle (ethnos); le peuple démocratique, personne abstraite au fondement du pacte social (demos). S'y ajoute dans notre histoire contemporaine, qui commence avec cet acte fondateur par lequel le peuple vote, le 17

juin 1789, la formation de Sieyès¹, mais qui se caractérise aussi au XIX^e siècle par un phénomène d'industrialisation et de paupérisation, une acception sociale. Dans Le Capital de Marx, le peuple est assimilé au prolétariat opposé à la bourgeoisie, comme on l'oppose parfois, aujourd'hui, aux "élites". De fait, notre démocratie contemporaine, davantage d'ailleurs que d'autres systèmes démocratiques (comme le système suisse) s'est toujours méfiée du "peuple" au sens social, suspect de ne pas être assez instruit pour participer activement à la vie de la cité. Si "le souverain, par cela seul qu'il est, est toujours ce qu'il doit être", comme l'affirme Rousseau dans Le Contrat social, la question de savoir si le peuple a "raison" ou "tort" n'a aucun sens, car elle suppose une norme transcendante, un critère extérieur au peuple permettant de le juger : le peuple ne peut que avoir raison, puisqu'il juge souverainement ce qui est bon pour lui. D'où une double interrogation : à partir de quel critère est-il possible de juger que le peuple

à tout, quand il affirmerait le contraire ? Comment établir un tel critère sans diviser le peuple, en principe unitaire, entre ses élites "sachantes" et ses classes populaires, qui risqueraient de se sentir méprisées ?

Si philosophiquement et politiquement le peuple a pour principe toujours raison, historiquement il a pu mériter la méfiance des élites ou être "placé par la foule" (I). Afin d'éviter le risque d'une fissure entre le peuple et ses élites, il convient de réhabiliter le peuple comme source de tout pouvoir légitime : lui faire entendre raison plutôt que lui donner tort (II).

*

*

*

Dans nos démocraties contemporaines, le peuple a toujours "le dernier mot" : d'une part parce qu'il est souverain, d'autre part parce que, en pratique, aucun pouvoir ne peut se maintenir durablement sans son consentement (A).

D'un point de vue théorique d'abord, les philosophes des Lumières et la Révolution française ont affirmé la souveraineté absolue du peuple : qu'il ait raison ou tort, le

peuple a toujours raison.

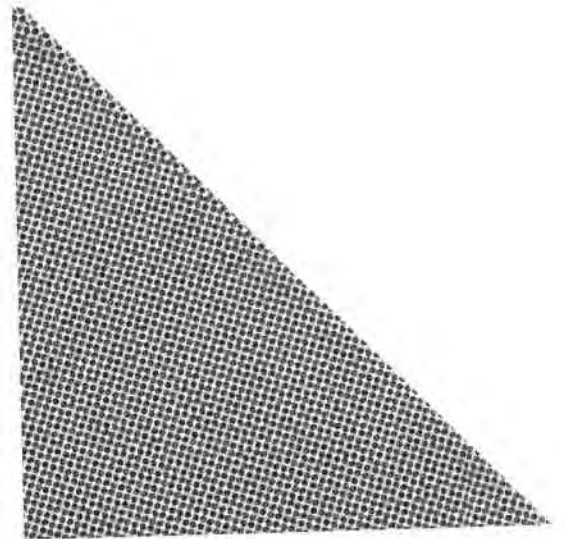
C'est chez Rousseau que l'idée de souveraineté du peuple apparaît le plus nettement (in Le contrat social) : chez Bodin (Les VI livres de la République) comme chez Hobbes (Le Leviathan), la souveraineté appartient à l'État. La théorie de la souveraineté populaire signifie métriquement que nul ne peut juger ce qui est bon pour le peuple, si ce n'est le peuple lui-même : chez Rousseau, le vote ne se délègue pas et l'intérêt général ne naît pas du jeu des partis politiques, qui constituent l'un État dans l'État. A la limite, le peuple est libre de choisir la dissolution du pacte social, même si cela doit le conduire à sa perte : la question essentielle n'est pas avoir raison ou avoir tort, mais être libre ou ne pas l'être.

La Révolution née d'un acte de souveraineté populaire entretenir ces principes : "la souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nulle autorité" ne saurait enlever de pouvoir "qui n'en émane immédiatement" (article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789). Par le Serment du Jeu de Paume du 20 juin 1789, dont David donne une représentation picturale qui en souligne la force symbolique, l'Assemblée - qui représente le peuple, comme le rappelle Mirabeau : "nous sommes ici par la volonté du peuple" - se reconnaissant les pouvoirs constitutants, c'est-à-dire le monopole de la légitimité politique.

Concours : administratif

Épreuve : culture générale

Copie n° : 2 / 4



D'un point de vue pratique, aucun régime ne dure sans l'assentiment populaire, comme l'enseigne notre histoire contemporaine. En ce sens aussi, le peuple a "le dernier mot".

L'instabilité de notre histoire institutionnelle s'explique non le fait que les pouvoirs successifs ont été démis par le peuple, quand ses intérêts ou sa liberté politique n'étaient pas suffisamment respectés. Comme le dit Talleyrand : "On peut tout faire avec des baïonnettes, sauf s'asseoir dessus". La répression ne suffit pas à assurer la stabilité d'un régime démocratique ni même monarchique (seul le régime despotique peut, selon l'esprit des Lois de Montesquieu, se maintenir par la crainte car il s'agit de son principe).

Il est vrai que le "peuple" renvoie à différentes réalités sociologiques, ce qui dénote là encore l'ambiguïté de la notion. Comme l'explique François Furet dans La Révolution : 1780-1880, le "peuple" de 1789 est en fait la

bourgeoisie parisienne, qui n'a rien à voir avec celui des révoltes vendéennes, lui-même bien différent des populations urbaines qui ont provoqué le ¹ printemps des peuples en février-mars 1848 en France et en Allemagne. Le

peuple de la ² lutte des classes et de Marx est essentiellement le peuple ouvrier. Toujours est-il que, historiquement, le peuple comme force politique a toujours eu raison pour ce qui est de ses revendications sociales : de la déjournalisation du droit de grève (1864) jusqu'au Front populaire en passant par la loi Waldeck-Rousseau (1884) qui consacre la liberté syndicale.

Toutefois, ces lettres signalent en même temps que la "raison du peuple" n'a pas toujours été spontanément entendue par les ³ élites sociales.

+

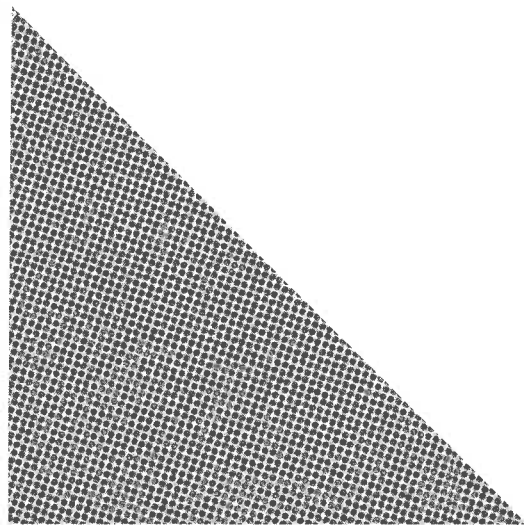
Historiquement, en effet, les élites éclairées ont remis en cause la capacité du peuple à avoir raison, ce qui s'explique par les encs et les paniers qui ont pu guider la foule (B).

La méfiance à l'égard du peuple entendue de façon

préjorative - le peuple laborieux, la foule - se retrouve déjà
 dans la constitution de 1791, qui instaure un suffrage censitaire
 et un système d'élection indirecte. Les raisons philosophiques
 à cette méfiance remontent à Platon : dans la République, il
 distingue trois classes - les artisans et agriculteurs, les gardiens,
 les philosophes - et défend l'idée que seuls ceux qui sont
 éduqués peuvent prétendre gouverner la cité. Les méfiances
 à l'encontre de la capacité du peuple à gouverner se maintiennent
 tout au long du XIX^e siècle, au moins jusqu'à l'instauration
 définitive de la III^e République (1879). Thiers (qui fera
 écraser la Commune en 1871), le futur président de la République
 Jules Grévy, qui zet en prison durant la Monarchie de
 Juillet (1830-1848) et la Seconde République (1848-1852)
 leurs réticences envers le suffrage universel. Dans ses Souvenirs,
 Tocqueville explique que c'est le refus d'élargir le suffrage
 (le cens étant de 200 F. sous la Monarchie de Juillet, ne permettant
 pas à certains professions de voter, en l'absence de suffrage
 censitaire) qui a provoqué la Révolution de 1848. Même
 nos meilleurs écrivains se méfient de la populace : Flaubert,
 comme en témoigne sa correspondance avec Louise Colet; Balzac
 qui dit dans l'Avant-Propos de la Comédie humaine
 que la démocratie est "la dictature de la masse", ce qui
 n'est pas sans rappeler la "tyrannie de la majorité" de
 la Démocratie en Amérique de Tocqueville.

Il faut bien admettre que, historiquement, la défiance à l'égard de la "raison du peuple" n'est pas sans fondement.

En 1848, il y eut ainsi un débat sur la question de savoir si le futur Président de la République serait élu au suffrage direct ou indirect. Si Lamartine et Tocqueville ont défendu la capacité du peuple à se choisir un bon chef d'État, Jules Ferry mettait en garde : le peuple vote toujours contre la liberté. De fait, le plébiscite a permis à Bonaparte de devenir Empereur (1804) ; c'est encore pour un Bonaparte que vota le peuple en 1848 (décembre), confirmant son attachement à l'Empire en décembre 1852 et, par un nouveau plébiscite, en mai 1870. La Convention de l'An I a bientôt donné la Terreur jusqu'à la décapitation de Robespierre lui-même (1794). La Boétie dans le Discours de la servitude volontaire explique ces phénomènes penables par un refus de la part du peuple de sa propre liberté. De fait, le peuple soutiendra Boulanger à la fin des années 1880, le maréchal Pétain en juin 1940 et, en Allemagne, l'accès au chancelier de Hitler (1933) - même si, pour ce qui est de ces derniers exemples, il faut aussi rappeler le rôle de certaines élites, l'Action française en France, Carl Schmitt en Allemagne.

Concours : administrateurÉpreuve : culture généraleCopie n° : 3 / 4

Mais aujourd'hui, la remise en cause de la capacité du peuple à avoir raison ne s'explique pas tant par une crainte de la dictature que par la complexité croissante des questions économiques contemporaines, auxquelles le peuple mal informé n'entendrait rien.

* *

Depuis la deuxième moitié du XX^e siècle, le peuple est en effet soupçonné de ne pas être en mesure de saisir les enjeux relatifs à son destin ; ce qui crée le risque de l'émergence d'une technocratie à la place de la démocratie et, in fine, d'une déconnexion entre une partie du peuple et ses élites (A).

La deuxième moitié du XX^e siècle voit apparaître deux phénomènes dont la complexité et la dimension technique

remettent en cause la possibilité pour le peuple de prendre des décisions éclairées : la mondialisation et la construction européenne.

La dimension technique croissante des choix de politiques publiques est décrit par Max Weber dans

Le Savant et la politique, qui préfigure l'émergence de la "technocratie" contemporaine, telle qu'elle est parfois dénoncée à propos du système institutionnel de l'Union européenne, qui laisse l'initiative des actes législatifs non pas au peuple ni à ses représentants, mais à des Commissaires européens non élus directement. Au XIX^e siècle il y avait déjà un décalage entre le peuple (au sens social) et la bourgeoisie, ce qui faisait écrire à Zola dans la préface de L'Assommoir qu'il était le premier à écrire un livre "pour le peuple, qui ne ment pas et qui ait l'odeur du peuple"; mais alors que cette opposition était fondée sur la possession ou non des moyens de production (Vance), elle est fondée depuis le XX^e siècle sur la capacité supposée de comprendre ou non le monde contemporain. C'est cette absence de discernement du peuple qui aurait conduit celui-ci à refuser par référendum, à 54%, le "traité constitutionnel" européen (29 mai 2005) ou à voter en faveur du "Brexit" le 20 juin 2016. Et c'est

parce que le Président de la République pensait que le peuple "n'a pas toujours raison" (bien qu'il l'eusse été un an auparavant) qu'il a choisi, en 2008, de faire autoriser la ratification du traité de Lisbonne par la voie du Parlement. Au risque de créer une scission entre le peuple et ses gouvernants et de produire un déclin de démocratie.

Il y a un risque, en effet, que le peuple à qui l'on explique qu'il "ne peut pas comprendre" (ni, a fortiori, avoir raison) se sente méprisé.

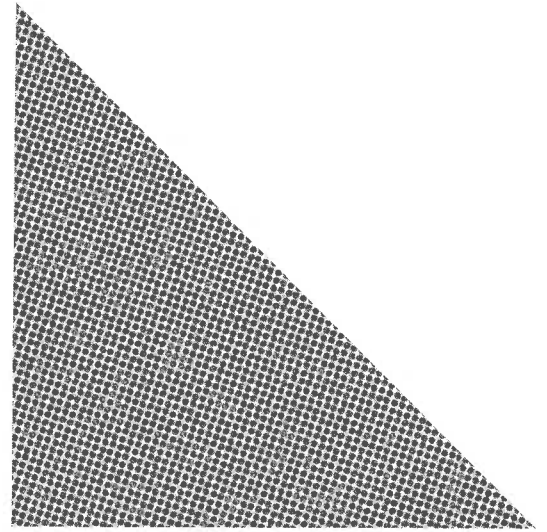
Jacques Rancière, dans La Haine de la démocratie écrit à la suite du référendum de 2005, dénonce le danger d'un mépris du peuple et d'un décalage des élites par rapport à celui-ci. Déjà en décembre 1995, en soutien aux gauchistes, Bourdieu prononce un discours resté célèbre où il oppose démocratie et technocratie : la complexité du monde contemporain, les "mécanismes de marché", les conséquences systémiques des choix nationaux, seraient des prétentes avancées par les "classes dominantes" pour dénier au peuple le droit de décider souverainement de son destin, en fonction de ses intérêts propres. Il n'est pas indispensable de partager les présupposés idéologiques de cette analyse post-marxiste pour constater que, effectivement, la "mise des gilets

jaunes⁷ commencé en novembre 2018 témoigne d'un profond malaise et d'une incompréhension mutuelle entre⁷ le peuple⁷ et ses gouvernants. Le peuple, que l'on croit depuis Platon mû par la passion, serait incapable de prendre en compte les facteurs de long terme (comme l'environnement); les gouvernants, les réalités sociales du pays.

La crise des gilets jaunes montre toutefois, en même temps que sa réalité, les limites de l'opposition entre le "peuple ignorant" et les "élites éclairées": au nom de quoi une partie du peuple peut-il prétendre légitimement en représenter la totalité, sans être élue? A l'inverse, les "élites" ne font-elles pas partie de la communauté nationale? Il faut donc se demander si, collectivement, le peuple n'a pas toujours raison.

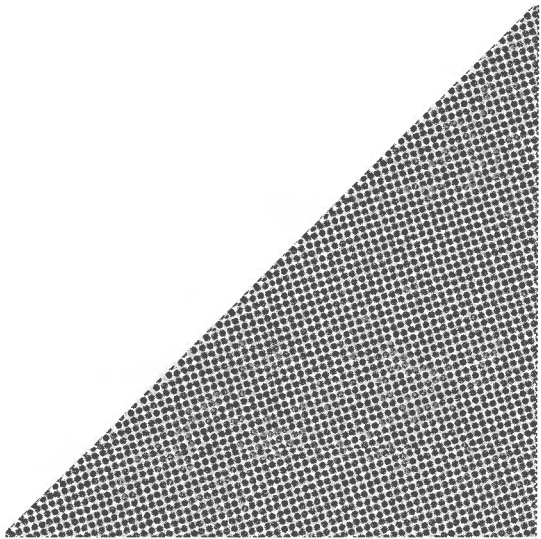
*

Le peuple dans son sens démocratique a toujours raison, dès lors qu'émerge un véritable consensus national: la consultation du peuple est alors un moyen de débloquer des situations de crise, à condition que l'Etat veille à l'instruction des citoyens (B).

Concours : administrateurÉpreuve : culture généraleCopie n° : 4 / 4

Considérer abstraitement comme une personne morale, le peuple est souverain et sa légitimité permet de franchir la situation de crise.

Comme le montre Claude Lefort, c'est le caractère abstrait du peuple ("personne n'a vu le peuple") qui permet l'institutionnalisation du conflit et sa résolution définitive. C'est ce qui explique l'importance accordée par le général De Gaulle à la pratique du référendum : en 1962, il recourut à l'article 11 de la Constitution pour la réviser, en un sens, il a eu tort car cet usage n'est pas conforme à la lettre de la Constitution ; mais le succès du référendum et, par la suite, de l'élection au suffrage universel direct du Président ont consacré une coutume constitutionnelle. Malgré la saisine de Gaston Monnerville président du Sénat, le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour contrôler la loi référendaire, "en premier lieu de la souveraineté nationale". De façon parfaitement cohérente, De Gaulle a tiré les conséquences



de son échec au référendum de 1969 sur la régionalisation et sur le statut du Sénat, en démissionnant. La question n'était pas de savoir si le peuple, sur le fond, avait "raison" ou "tort" : le choix du souverain ne se discute pas. Le

recours au peuple avait également permis l'accès à l'Algérie à l'indépendance (1962) et la résolution de la crise de mai 1968 par la dissolution de l'Assemblée, la nouvelle législature confirmant son soutien à De Gaulle ; à l'inverse, Mac-Mahon dut se résoudre à démissionner en 1879 à la suite d'une dissolution infructueuse. Le choix clair du peuple permet donc d'atteindre un consensus national (quel que soit son contenu) : on pourrait donc regretter l'abandon de la pratique du référendum depuis 2005 ou encourager, comme Rosanvallon (Le bon gouvernement), une consultation plus systématique des citoyens voire la mise en place d'un "référendum d'initiative citoyenne" qui viendrait compléter le référendum d'initiative partagée de l'article 11.

Le peuple ne peut avoir "toujours raison", sur le fond comme sur la forme, qu'à la condition d'avoir été

correctement instruit. C'est pourquoi Condorcet liait le progrès social et politique à l'existence d'un service public d'instruction de qualité. Il n'est pas anodin que parmi les "grandes lois" de la 1^{re} République figurent le droit à l'instruction gratuite (1881), laïque et obligatoire (1882), sous l'impulsion de Jules Ferry. Aussi, la complexité croissante des enjeux contemporains ne devrait pas être une raison pour contester la légitimité du peuple à prendre des décisions importantes sur son avenir, mais au contraire une raison pour élever les exigences du système scolaire et permettre à chaque membre du peuple d'être "un bon citoyen", comme c'était la vocation de l'école sous la 1^{re} République (François Dubet, Les places et les chances). Habermas dans Strukturwandel der Öffentlichkeit voit précisément la démocratie comme un processus par lequel le peuple, grâce à l'échange d'arguments dans le cadre de l'espace public (presse, cafés, etc.), s'accorde sur un consensus rationnel : la question n'est plus de savoir si le peuple a raison ou non, mais "comment" il accède à la raison collective.

+

+

x

(->)

Nous avons donc opéré deux distinctions: entre le "peuple" par opposition aux "élites" et le peuple abstrait et souverain, d'une part; entre le fait "d'avoir raison" sur le fond (fait toujours discutable) et le fait de "créer une raison" c'est-à-dire de la légitimité. ^{de sa part} De même que toute société a sa "raison sociale", la communauté politique a sa raison immanente fondée sur le choix, parfois arbitraire mais toujours légitime, du peuple souverain. Si la démocratie contemporaine est le "tribunal de la raison" ^(kant), le peuple en est le "juge sans appel" (Mac-Mahon, après son désaveu populaire). Pour que la souveraineté absolue du peuple ne soit pas seulement rationnelle mais aussi raisonnable, et éviter les excès de la Terreur, il convient d'éduquer le peuple "par la justice plutôt que par les fers", pour inverser la formule de Saint-Just. Car, comme l'écrivait Robespierre dans le Néanthrope:

La parfaite raison fuit toute extrémité

Et veut que l'on soit sage avec sobriété.

Concours : Administrateur de l'ANÉpreuve : Culture généraleCopie n° : 1 / 5

Dans son œuvre Guerre et Paix, Leon Tolstoï mène une réflexion sur les forces intrinsèques de l'histoire. Magnifiant l'image du peuple, il défend tout au long de son œuvre, l'idée selon laquelle ce ne sont ni les généraux, ni les dirigeants, ni les grands hommes qui façonnent l'histoire, mais le peuple russe lui-même. Cette image du peuple est incarnée par le personnage Pétia Kouratzev que raconte le héros Pierre et le touche par sa bonté et sa simplicité. Image même de la raison, le personnage marque Pierre par la sagesse de ses propos et sa prière quotidienne "Seigneur, fais moi me lever comme le pain et me coucher comme la pierre". Chez Tolstoï donc, le peuple constitue une image d'un idéal de raison et interpelle par une sagesse intrinsèque.

De tels propos divergent fortement de l'image du peuple telle que décrite par certains penseurs français comme et de Rivarol pour qui "la populace est toujours et en tout lieu la même, toujours cannibale, toujours anthropophage, et quand elle se venge de ses magistrats, elle punit les crimes qui ne sont pas toujours avérés par des crimes toujours certains?"

La question de savoir si le peuple a
pu enlever raison ou non est en effet
un débat récurrent dont l'histoire contem-
poraine - ultérieure à 1789 - n'a
pu apporter de réponse claire.

En effet la notion même
de peuple peut donner lieu à diverses

acceptions. Le peuple, dans un premier sens, ne se différencie guère
de l'idée de population, et désigne l'universalité des citoyens français.
Néanmoins, la notion de peuple tend, dans la tradition française à se
richir d'une dimension politique. C'est cette deuxième dimension qui fonde
durant la Révolution française l'idée selon laquelle le peuple
en tant que force constituée politiquement doit nécessairement être
souverain. Dans le contexte de la tradition Rousseauiste en effet,
ce peuple souverain est le seul à même de pouvoir décider avec justice
ce qui est bon pour lui.

Pourtant, un tel postulat se heurte également à l'ambigui-
té de la notion même de raison. "Avoir raison" peut d'abord
signifier détenir la vérité. Or, pour des raisons notamment pratiques,
il n'est pas toujours évident que le peuple dispose toujours des
lumières pour gouverner. En second lieu, la notion de raison
renvoie à l'idée de rationalité, chère à Descartes et s'oppose
aux dévires de la passion et du sentiment. Or, dans ces
deux dimensions, l'histoire contemporaine témoigne avec force du fait que
le peuple

on l'en n'a pas et ne peut avoir toujours, c'est à dire en toute circonstance et on n'importe quelle constitution raison. L'histoire française et mondiale en général illustre en effet de manière répétée que le peuple peut dire ne peut toujours décider avec raison et être même parfois, à l'origine de décisions funestes.

Pour ces raisons mêmes, les démocraties ont érigé des systèmes fondés à la fois sur la représentation et articulés par de strictes règles amenées à préserver l'Etat de droit or, un écueil semble devoir être. L'histoire contemporaine illustre également la tendance à l'éloignement du peuple dont peuvent faire montee de nombreux régimes représentatifs. En outre, paradoxalement une telle tendance encourage l'émergence de mouvements se revendiquant du peuple, et ceux potentiellement dévies. La montée en puissance de tels mouvements invite à considérer une dernière notion du peuple, celle qui s'oppose "au système" et qui particulièrement aujourd'hui, fait du recours au peuple un argument d'autorité. Dès lors, il s'agit d'éviter à la fois de favoriser une méfiance et éloignement systémique du peuple et le recours systématique à l'idée de peuple comme argument politique.

Dans ce contexte, comment peut-on construire une démocratie où le peuple demeure souverain et pleinement associé aux décisions publiques, sans faire du recours au peuple un argument d'autorité et en instituant les limites nécessaires à son action ?

Si la tradition française établie lors de la Révolution de 1789 est fondée sur la croyance en la pleine capacité pour le peuple de décider avec raison, l'histoire contemporaine témoigne néanmoins des possibles dérives des choix du peuple et des limites devant nécessairement encadrer son action (I). Alors que l'histoire illustre également les dangers qui entraînent en retour un éloignement croissant et une défiance du peuple, ce dernier doit être aujourd'hui mieux associé à la décision publique dans le cadre d'une démocratie toujours représentative (II).

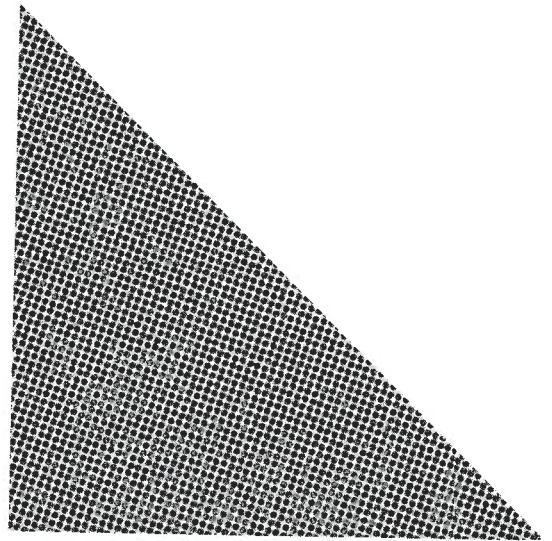
*

*

*

Rompant avec l'héritage de l'Ancien Régime, la tradition française, issue de la Révolution tend à magnifier l'image du peuple, entité politique digne de raison et à laquelle doit être confiée une pleine souveraineté (I-A).

La tradition française, consacrée à la Révolution française insiste sur les qualités inhérentes du peuple, forcément doté de raison. En effet, l'idée révolutionnaire entend rompre avec le modèle de l'Ancien Régime dans lequel le roi, pleinement souverain, est le seul à même de décider avec raison pour son peuple. Cet idée est notamment illustrée dans l'ouvrage de Victor Hugo Quatre-vingt-trois, dans lequel l'auteur incarne

Concours : Administrateur de l'ANÉpreuve : Culture généraleCopie n° : 2 / 5

Le débat entre la vision de l'Ancien monde et du nouveau par la confrontation constante entre ^{les} deux personnages principaux. Pour le marquis de Launay en effet, il ne peut y avoir de décision légitime et raisonnée que par le Roi, dont le pouvoir vient de Dieu. Et l'inverse son neveu, tout gaulois, défend tout au long du roman la seule légitimité du peuple, amené à agir avec raison. L'idée d'un peuple doué de raison, amène des penseurs tels que Condorcet à revendiquer ~~la~~ ^{le} développement nécessaire de l'éducation des masses, pour que le peuple puisse bénéficier pleinement de ses capacités de raisonnement. Plus tard, Michelet défend avec vigueur la sagesse intuitive du peuple sa moralité foncière et bonté du cœur, bien souvent absentes chez les classes supérieures (Le Peuple).

Cette vision positive du peuple, alors défini comme communauté politique amène les principaux acteurs de la Révolution française à revendiquer l'indispensable souveraineté populaire.

Une telle vision est ainsi illustrée par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose à son article 3 que "toute souveraineté réside essentiellement dans la nation". Il est ainsi défendu que le peuple est doté de raison et qu'il

doit dès lors décider souverainement de son mode de gouvernement et des grandes règles qui régissent la vie publique. Ce principe implique dès lors une participation par l'élection mais également souvent une association directe aux décisions publiques. Et ainsi, les premiers et seconds empires ont fait un usage courant de la pratique du Plébiscite et du recours courant au peuple, origine de la légitimité des souverains. La Constitution de 1852 prévoit ainsi à l'article 5 que le dirigeant est "responsable de tout le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel". Le recours direct au peuple est également un instrument utilisé couramment par le général de Gaulle qui parvient, après l'aval du peuple en 1962, à imposer aux parlementaires l'élection directe du président de la République, la décision du peuple ne pouvant dès lors être contestée. L'idée d'un peuple doté de raison et capable de décider en toute sagesse est ainsi inscrite dans la tradition française et constitue un élément de structuration de la vie politique.

L'histoire contemporaine témoigne néanmoins souvent du fait que le peuple n'a pas toujours raison parce qu'il ne possède pas réellement les lumières pour gouverner et qu'il peut être à l'origine de décisions funestes (B).

En premier lieu, le peuple ne semble pas toujours en mesure d'agir avec raison et de prendre les décisions adéquates en ce qu'il peut manquer de certaines propriétés nécessaires pour gouverner. Une telle critique est déjà celle que Platon formulait dans la République, lorsqu'il soulignait les limites du modèle de démocratie athénien. En effet pour lui, la démocratie, en ce qu'elle donne un pouvoir équivalent de décision à l'ensemble des citoyens empêche l'action des philosophes qui, s'ils étaient au pouvoir, prendraient les décisions les plus raisonnées. Une telle vision est reprise, lors de la Révolution française par Sieyès selon qui le peuple ne dispose ni du temps, ni des lumières pour gouverner. Une démocratie représentative doit ainsi être instaurée, "seul régime à l'échelle duquel nous puissions avoir quelque liberté" / Benjamin Constant, De la démocratie des Anciens comparée à celle des modernes).

En outre, l'histoire contemporaine a montré plusieurs fois que le peuple pouvait agir au-delà de toute raison, en étant au contraire guidé par la passion et l'irrationnalité. La dimension

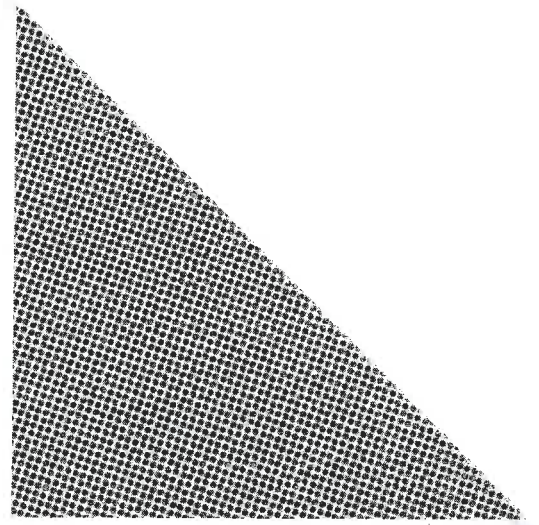
irrationnelle du peuple est notamment illustrée dans
 l'Évangile de Saint Matthieu, qui décrit le choix par la foule
 du criminel Barabbas contre Jésus Christ, pourtant coupable d'aucun
 crime avéré. Dans cette lignée, étudiant notamment les mécanismes
 de foule, Gustave Le Bon décrit dans Psychologie des foules,
 l'irrationalité foncière des regroupements populaires, "menés
 par l'inconscient" et auxquels "il faut parler comme à
 un petit enfant". L'histoire témoigne en effet à maintes
 reprises des violences engendrées par les regroupements du peuple,
 qui ne paraît dès lors, plus agir avec raison. Peuvent ainsi
 être cités plusieurs mouvements populaires durant la Révolution
 française et notamment les journées de septembre 1792. De
 même, à la fin du XIX^e siècle, l'hostilité envers les étrangers
 donnent lieu à de nombreux rassemblements violents. En
 1893 à Ague Marks par exemple a lieu un soulèvement violent
 donnant lieu à 150 morts, parmi lesquels figurent de nombreux
 ouvriers ^{immigrés} italiens. La capacité de rassemblement ^{en toute circonstance} du peuple est
 ainsi illustrée plusieurs fois par l'histoire.

Enfin, l'histoire a enfin pu montrer régulièrement
 que le peuple pouvait être à l'origine de choix funestes,
 allant finalement contre ses intérêts. Une telle idée tend
 à contredire avec force l'idée selon laquelle toute décision, si
 elle est vraiment populaire, ne peut être que légitime. Dès lors, le

Concours : Administrateur de l'AN

Épreuve : Culture générale

Copie n° : 3 / 5



processus de décision démocratique ne détermine en rien son caractère raisonné, ni démocratique. Un tel constat a pu être particulièrement illustré par le cas de l'Allemagne dans les années 1930. En effet, et est bien par un procédé démocratique qu'H. Hitler et le parti national-socialiste sont parvenus au pouvoir et ont plus tard instauré leur funeste politique. De la même manière, même si ce sont des Parlements qui ont voté des pleins pouvoirs au maréchal Pétain en 1940, il est indéniable que celui-ci disposait d'un soutien populaire significatif. L'utilisation de procédés qui, tel que le référendum, appellent directement au peuple, ne signifie en rien que les décisions prises seront fondées. Le peuple ne pouvant avoir, à tout prix et en tout temps raison, certains pays ont décidé de s'assurer que l'ensemble des citoyens ne puisse revenir sur des principes considérés comme essentiels. Traumatisée par l'expérience du nazisme, la République fédérale allemande a ainsi décidé de consacrer à l'article 79.3 de sa loi fondamentale

une "clause d'élémentarité" introduit
d'aller à l'encontre de certains
principes comme la dignité humaine.
* *

Des lois, malgré sa consécration
comme idéal dans le contexte de consécration
de la souveraineté du peuple, le principe selon

lequel le peuple a toujours raison a été maintes fois contredit au
cours de l'histoire. Par conséquent, la ^{conscience} représentative des démocraties
et l'encadrement strict des prérogatives du peuple ont souvent
été recherchés, au risque d'engendrer de nouvelles déviances.
* *

L'histoire contemporaine témoigne néanmoins
également, des méfaits d'une méfiance systématique et d'un
éloignement vis-à-vis du peuple, qui peuvent favoriser en
retour l'émergence de mouvements dangereux (II-A)

Les régimes représentatifs font ainsi en premier lieu,
un éloignement voire un mépris vis-à-vis du peuple en raison duquel
celui-ci n'est plus pour eux. En effet, si la démocratie
représentative a été choisie comme le mode de gouvernement le
plus courant dans les régimes occidentaux, il tend ce régime
tend souvent à générer un excès d'éloignement des vœux populaires.

Une telle critique a notamment été formulée par R. Caré
 de Malberg au sujet de la III^e République. En effet, en cours de route
 que le peuple ne pouvait décider avec raison, un tel régime tend
 selon le juite à instaurer une véritable confiscation de la démocratie
 et ainsi, alors que les alliances gouvernementales se font ^{et se défont} dans
 les couloirs du Palais Bourbon, que le peuple choisit un gouver-
 nement comme par exemple le Cartel des gauches en 1924
 ou le Front populaire en 1936 et que même de ceux au
 plus tard, c'en est un autre qui gouverne, le peuple ne peut plus
 être considéré comme souverain. ^{Empêchant de} Et la même époque, R. de
 Jouvenel exprime aussi une déconnaissance croissante entre les dirigeants
 et le peuple en considérant dans son ouvrage La République des
camarades, qu'il y a "moins de différence entre deux députés,
 dont l'un est révolutionnaire et l'autre ne l'est pas, qu'entre deux
 révolutionnaires, dont l'un est député et l'autre ne l'est pas?" Cette
 tendance des démocraties représentatives à s'éloigner des vœux
 du peuple car les dirigeants considèrent que le peuple ne peut
 avoir raison concerne particulièrement la période actuelle selon
 Pierre Rosanvallon dans Le Bon gouvernement. L'auteur considère
 ainsi comme particulièrement révélateur l'exemple du référendum
 établissant une Constitution pour l'Europe. En effet, lorsqu'un
 tel projet avait été rejeté par 55% des Français, ses principales
 dispositions ont été reprises dans le Traité de Lisbonne de 2007, donnant
 ainsi le sentiment au peuple qu'il ne peut ~~devoir~~ faire les bons choix.

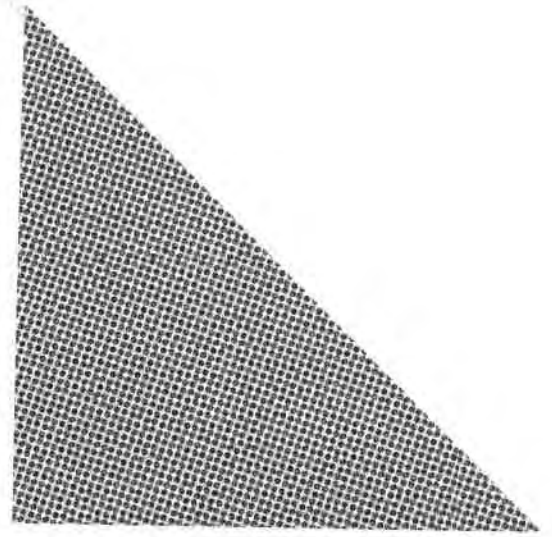
Cet éloignement du peuple débouche parfois même sur une forme de mépris des élites vis-à-vis de la population comme le revendique V. Lash dans la révolte des élites. Selon l'auteur, en plus de s'être constituées en groupe séparé de la population, les élites actuelles considèrent ^{de manière} particulièrement négative l'idée de peuple, entité incapable d'agir avec raison et discernement, selon des principes légitimes.

Pourtant, l'éloignement d'une telle vision du peuple et l'éloignement du peuple ont fait ^{naître} le régime représentatif et à même de générer l'apparition de mouvements dangereux. L'histoire contemporaine a ainsi été marquée par l'émergence, dans de telles situations, de courants se revendiquant du peuple et entendant parler en son nom. De tels mouvements tendent souvent à ériger le recours au peuple comme un argument d'autorité, et à magnifier une image du peuple en l'opposant au "système" voire aux élites elles-mêmes. Or, ces courants ^{qui revendiquent que seul le peuple peut avoir raison} peuvent s'avérer dangereux pour la démocratie et se retourner contre la population. Ainsi de 1885 à 1889 un tel mouvement a pu être illustré par le mouvement Boulangiste, ouvertement anti-parlementariste et xenophobe. Plus tard, dans les années 1950, le courant boujadiste et son union de défense des commerçants et des artisans semble également revendiquer le monopole de la défense du peuple. En

Concours : Administration de l'AN

Épreuve : Culture générale

Copie n° : 4 / 5



dénommant les "polytechniciens tarés", les personnes parlant un "latin politique", le courant royjardisk tend encore une fois à opposer à un peuple magnifié l'existence d'un système virgi contre lui. L'époque actuelle, marquée de la même manière par une forme de crise de la représentation, tend également à donner lieu à l'émergence de tels groupements et isoléaux politiques se réclamant du "mar, peuple?".
^{le succès de}
Or, ces nouveaux mouvements incarnés par exemple par le succès du parti AfD en Allemagne aux élections législatives de 2016 ou l'émergence de gouvernements certainement populistes, en dans des pays comme l'Italie est porteur de dangers. En effet d'une part, les valeurs mêmes de la démocratie et des droits fondamentaux peuvent être menacés, comme en témoigne les projets de loi de l'Union européenne l'article 7 du traité de l'Union européenne sur la violation des droits fondamentaux contre la Pologne, la Hongrie et l'Autriche. D'autre part, l'appel au peuple, le fait de revendiquer d'en émaner directement ne peut être qu'une

chimère. Dans un article de 2006
à l'Express en 2006, Umberto Eco
dénonçait le fait que les mouvements
populistes étaient souvent un dérivé
du peuple même. "Le populisme est
un appel direct et sentimental à une
entité, le peuple, qui n'existe pas?"

Dans ce contexte, considérer que le peuple a par essence toujours
raison est dangereux comme on l'a vu. Mais la défiance vis-à-
vis du peuple s'est tout autour. Il s'agit par conséquent de trouver
un nouvel équilibre.

*

Dès lors, si le peuple ne doit pas être instrumentalisé
et revendiqué à tout prix, et que son action doit nécessairement
être encadrée, il doit être remis au centre de la décision
publique pour bénéficier pleinement de sa souveraineté (II-B)

Le peuple doit être considéré comme l'autorité
souveraine, même si son ^{action} demeure encadrée dans le cadre de la
démocratie représentative. Le peuple est en effet toujours
considéré comme l'autorité souveraine, à même de décider
des principales caractéristiques des institutions publiques, ce
qu'il peut faire avec raison. Dans ce sens, le Conseil Constitutionnel

nel a toujours défendu avec vigueur l'idée selon laquelle
 le peuple, qui est également le pouvoir constituant, doit
 être pleinement souverain. Il s'est ainsi refusé, dans sa décision
^{organisation}
de centraliser de la République ^{de 1903}, de se prononcer sur la conformité
 à la Constitution d'une loi constitutionnelle. Si le peuple doit
 être pleinement souverain, il peut l'être dans le cadre
 d'une démocratie représentative. En effet, les expériences de
 mandat impératif qui ont été instituées, notamment
 durant la Commune de 1870 ou la guerre d'Espagne ont
 montré les difficultés pratiques et déviances antidémocratiques
 de tels procédés. De même s'il est considéré que le peuple
 peut décider de sa propre destinée, des mécanismes peuvent
 être introduits pour encadrer avec le plus de justice toute décision
 possible. Ainsi, si l'idée d'établir un véritable référendum
 d'initiative populaire était envisagée, comme cela est aujourd'hui
 revendiqué par certains courants, un tel dispositif devrait
 être précisément encadré. Le comité Veillard de 1993 proposait
 ainsi d'instaurer un tel mécanisme, en confiant un rôle important
 au Conseil Constitutionnel, chargé de vérifier que les droits
 fondamentaux sont par exemple bien respectés.

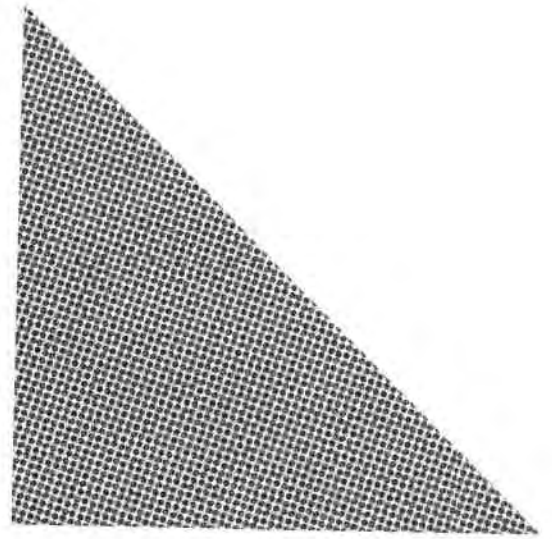
En outre, afin de confier un véritable pouvoir au
 peuple et de rapprocher de ses représentants, il s'agit surtout de
 mieux l'associer à la décision publique et de développer ses

capacités d'exercice de sa raison. et ainsi, afin que les enjeux du débat public soient le mieux intégrés et compris par l'ensemble des citoyens, un accent pourrait être porté sur les questions cinquièmes dans le code de l'éducation. Dans le Leuvs Coché, Daniel Gossie préconise aussi de permettre un réel travail de sensibilisation aux enjeux publics à l'école, en enseignant par exemple que certains arguments ne sont pas envisageables car contraires aux droits fondamentaux. En outre, l'association des citoyens aux décisions publiques doit être recherchée dans la mesure où le peuple est à même d'exercer au mieux sa raison en débattant sur certains sujets. J. Habermas insiste aussi sur l'importance de la délibération qui pourrait être encouragée par les pouvoirs publics et paraît à même d'aboutir aux décisions les plus sages. Dans la même lignée, M. Bouthes P. Collon et H. Lascombes dans Agir dans un monde incertain préconisent la mise en place de forums hybrides qui permettraient au peuple de confronter ses idées et sa vision avec parfois des experts sur certains sujets ou des questions complexes telles que le progrès, la technique, le transhumanisme. Dès lors, le lien entre le peuple, la démocratie et la mise en place de décisions prises ~~et~~ par un recours accru à la raison peut être illustré par les processus de consultation du public qui enrichissent et perfectionnent la décision finale.

Concours : Administration de l'AM

Épreuve : Culture générale

Copie n° : 5 / 5

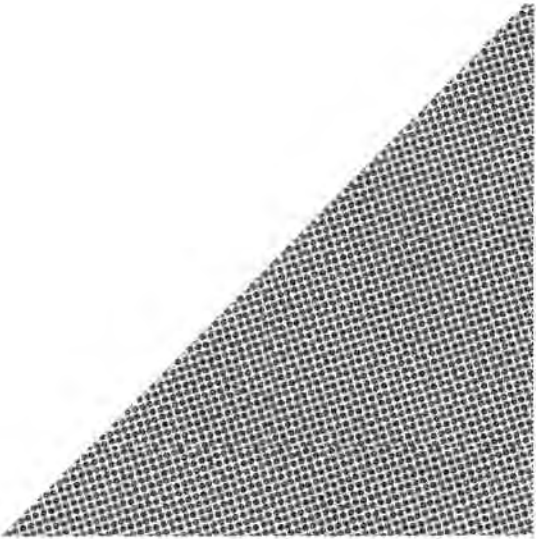


C'est ainsi dans le cadre qui ont été menés en 2018 "Les États généraux de la bioéthique." Repasant sur l'idée que la révision des lois de bioéthique ne pouvait être menée à bien qu'en instituant un processus complet de délibération et de décision publique, un tel processus souligne l'importance du peuple dans l'exercice de la raison et la prise des meilleures décisions les plus adéquates.

* *

*

La tradition française repose sur l'idéal très fort d'une indispensable souveraineté du peuple, à même de décider de son sort avec raison. L'histoire contemporaine a pourtant plusieurs fois montré que le peuple ne pouvait en tout temps et toute circonstance avoir raison. Un équilibre doit dès lors être trouvé, permettant d'associer pleinement le peuple aux décisions publiques en évitant le double écueil



d'une méfiance à son égard
et d'un appel sentimental à l'allée
seul des peuples, déistes à même de
se retourner contre les citoyens.

*

Concours : administrateur

Épreuve : droit constitutionnel - science politique

Copie n° : 1 / 4

Une constitution est-elle faite pour durer ?

L'article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « la forme républicaine du gouvernement » ne saurait faire l'objet d'une révision. Cette disposition semble induire qu'il existe des règles constitutionnelles intangibles et insusceptibles d'être remises en cause, durables sinon éternelles. Dans les faits, rien ne garantit qu'une constitution dure indéfiniment : la révision de 1879 a introduit dans les lois constitutionnelles de 1875 une clause analogue, ce qui n'a pas empêché le Parlement de voter le 10 juillet 1940 la loi constitutionnelle des « pleins pouvoirs » au maréchal Pétain, ce qui entraînera effectivement la fin de la « forme républicaine » du gouvernement.

Ce paradoxe tient à la nature même de la Constitution. Émanant du pouvoir constituant, la Constitution est « la condition de validité du système juridique » (Kelsen, La Théorie pure du droit) ; dès lors, elle ne saurait être contredite.

par une norme de valeur inférieure. En revanche, le pouvoir constituant, souverain, est libre de changer sa volonté et de mettre fin à la constitution pour en instaurer une autre. Toutefois, si la constitution admet une définition formelle

- l'acte adopté par le pouvoir constituant et situé au sommet de la hiérarchie des normes - elle admet aussi une définition matérielle. Sont considérées comme "constitutionnelles" les règles juridiques établissant les relations entre les pouvoirs constitués et les règles consacrant des droits ou des principes fondamentaux. Dans sa conception substantielle, la Constitution revêt donc un caractère "fondamental", constitutif du pacte social, dont la valeur serait en réalité suprakonstitutionnelle. C'est le sens de la limite imposée au pouvoir constituant par l'article 89 de la Constitution de 1958; c'est aussi le sens de la "clause d'éternité" (Ewigkeitsklausel) de la Grundgesetz allemande de 1947 : les droits fondamentaux affirmés aux articles 1 et 20 de la Loi fondamentale sont éternels et à ce titre expressément exclus du champ de la révision par l'article 79 alinéa 3.

Les constitutions semblent donc établir une hiérarchie entre des normes de fond conçues pour durer aussi longtemps que dure le contrat social, normes que la Cour constitutionnelle

d'Israël identifié comme des dispositions "rigides", et des normes dont la révision peut être opérée de façon plus "souple". Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure ces normes substantielles s'imposent au pouvoir constituant lui-même. Jusqu'à quel point une constitution peut-elle être révisée conformément aux mécanismes internes qu'elle prévoit sans être dénaturée? Comment faire évoluer la Constitution tout en préservant son unité dans le temps et sans remettre en cause ses fondements de l'Etat?

La Constitution pose des principes qui se veulent perpétuels, ce qui ne signifie pas qu'il soit impossible de la réviser malgré ses prétentions supraconstitutionnelles (I). Pour qu'une constitution dure et que sa légitimité reste incontestable, il faut une procédure de révision souple tout en veillant à la sauvegarde de certains principes intangibles, "inhérents à l'identité constitutionnelle" d'un Etat. (II).

*

*

*

Toute constitution a pour nature vocation à durer. Le mécanisme du contrôle de constitutionnalité permet de garantir la primauté de la constitution sur les lois postérieures (A).

La constitution est un acte fondateur, durable, qui n'est en principe pas susceptible d'être remis en cause - y compris en situation de crise.

Les constitutions sont en général introduites par un préambule qui rappelle les valeurs fondamentales de la société, que l'Etat comme Etat de droit devra respecter. La constitution américaine de 1787 commence ainsi par "We, the People", affirmant l'existence d'un peuple souverain unique. Le texte constitutionnel fonde donc la légitimité de toutes les lois et échappe de ce fait à la règle lex posterior derogat priori : une loi ordinaire n'est pas faite pour durer et peut être remplacée par une autre ; pas la Constitution. De même, en fondant à son article 55 la supériorité des traités sur les lois, la Constitution de 1958 affirme sa propre supériorité sur les traités, y compris postérieurs à son entrée en vigueur ; aussi, une convention internationale déclarée contraire à la Constitution ne saurait être ratifiée à la suite d'une loi d'autorisation "qu'après révision de la constitution" (article 54).

Le grand nombre de constitutions qu'a connues la France depuis la constitution de 1791 - quinze constitutions au total - n'invalide pas le fait que chacune de ces constitutions était conçue par le constituant comme durable. Une exception historique toutefois : la constitution de 1875, qui consiste en fait en trois lois constitutionnelles, est le fruit d'un compromis de circonstances et ne devrait pas être "durable". Elle résulte en

Concours : administrateur

Épreuve : droit constitutionnel - science politique

Copie n° : 2 , 4

effet de l'amendement Wallon¹, voté à une voix près en 1874 par la Chambre monarchiste. Cette constitution républicaine adoptée par les représentants monarchistes ne devrait pas connaître la postérité qu'elle a connue. Pourtant, l'ordonnance rétablissant la légalité républicaine de 1945 met officiellement fin à la III^e République et signifie symboliquement qu'elle a continué à régner sous le régime de fait de Vichy. La tradition républicaine introduit donc un principe de continuité par-delà la succession des différentes constitutions.

La primauté de la Constitution dans le temps ne serait pas effective si la constitution ne prévoyait pas un contrôle de constitutionnalité.

C'est pourquoi en 1803 le Cour suprême américaine déduit de l'article VI de la constitution de 1787, aux termes de laquelle la constitution s'impose aux lois postérieures, une mission méconnue de contrôle de constitutionnalité, a posteriori et différé

(arrêt Mauborg vs Radu). Kelsen dans un article de 1928 intitulé « La garantie juridictionnelle de la Constitution » a théorisé le rôle du juge constitutionnel, garant du respect de la Constitution. En France, la constitution de 1958 prévoit un

tel contrôle, cette fois centralisé, in abstracto et a priori - conformément au modèle autrichien de Kelsen - à son article 61. La révision de 2008 a introduit en outre, à l'article 61-1, un mécanisme de contrôle de constitutionnalité par voie d'exception appelé « question prioritaire de constitutionnalité » (QPC). L'existence d'un contrôle de la loi a posteriori garantit que la supériorité de la Constitution n'est pas limitée dans le temps : par sa décision QPC « globole d'usage », le Conseil Constitutionnel abroge des dispositions qu'il avait pourtant déclaré conformes en 1993 à l'occasion du nouveau code pénal. La QPC permet donc de réaffirmer la place de la Constitution au sommet de la hiérarchie des normes, sans limitation de durée, et y compris à l'encontre des lois déjà promulguées et appliquées. Un mécanisme analogue existe en Allemagne : recours direct contre la loi (Verfassungsbeschwerde) et en Espagne (recours d'amparo). Toutefois, la possibilité de réviser la Constitution pour faire échec à une décision du juge constitutionnel semble,

apporter un tempérament à l'idée que la constitution "dure" éternellement.

*

En effet, toute constitution, même durable, est susceptible d'être modifiée. L'absence de normes supraconstitutionnelles, c'est-à-dire non révisables, tendrait à montrer qu'une constitution n'est jamais nire de durer (B).

Peut-on dire qu'une constitution révisée de nombreuses fois est toujours identique à elle-même et que, par conséquent, elle dure ? La constitution de 1958, par exemple, a été révisée vingt-six fois et la révision de 1962 - l'élection du Président de la République au suffrage universel direct - a considérablement influé le sens du régime. Or, dans la mesure où les mécanismes de révision sont prévus par la Constitution elle-même.

La plupart des constitutions écrites prévoient les modalités de leur propre révision. Celle de la V^e République y consacre le titre XVI, composé d'un article unique, l'article 89. En vertu d'une couronne constitutionnelle née en 1962 et confirmée en 1963, la révision de la constitution peut aussi être réalisée par le référendum de l'article 11, bien que le Conseil d'Etat conteste cette pratique dans une incidente à la décision Samon et Levedu (1998). En Italie, la révision est prévue par l'article 138 de la constitution de 1947. Afin que la

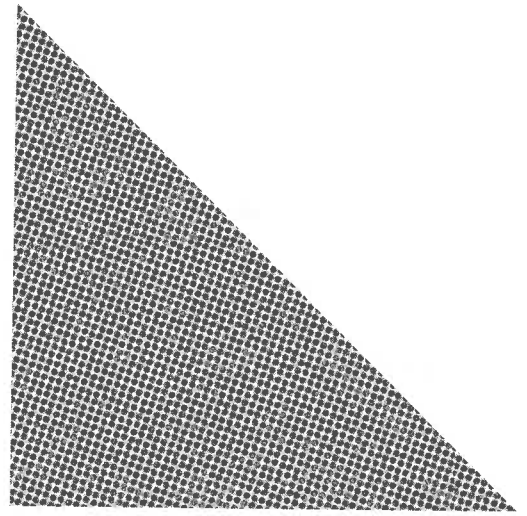
constitution dure malgré ses révisions, ces mécanismes prévoient des garanties. Ainsi, la forme républicaine du gouvernement est intangible (article 89 de la Constitution de 1958); de même, en Allemagne, les droits fondamentaux et le fédéralisme (article 19 de la Grundgesetz). De la sorte, le cœur de la Constitution demeure malgré ses modifications.

Toutefois, le pouvoir constituant est en principe souverain et aucune clause de "durée" ou "d'éternité" ne peut s'imposer à lui. Dans sa décision relative au Traité sur l'Union européenne, le Conseil Constitutionnel affirme ainsi (1992) que "le pouvoir constituant" - y compris dérivé, c'est-à-dire le Congrès votant aux 3/5 - et que aucune norme supraconstitutionnelle ne le contraint. C'est ce qui explique qu'il se déclare incompétent pour contrôler la conformité à la Constitution des lois constitutionnelles (DS 2003, Révision relative à l'organisation décentralisée de la République) et des lois référendaires (QPC, 2014, Province Sud de Nouvelle Calédonie). Une constitution peut donc être refaite pour durer mais elle ne peut pas se prémunir contre la volonté future d'un pouvoir constituant qui voudrait en changer. Dans son Manuel élémentaire de droit constitutionnel, le doyen Vedel remarque ainsi avec malice qu'il suffirait, pour neutraliser la contrainte de fond posée par l'article 89, de réviser la

Concours : administratif

Épreuve : droit constitutionnel

Copie n° : 3 / 4



Constitution en deux temps - d'abord l'article 89, puis l'article premier affirmant le caractère "démocratique" de la République - pour traduire l'esprit de la V^e République.

Une constitution ne peut-elle donc durer qu'à la condition d'être "rigide" ? Comment s'assurer qu'une constitution soit "durable" alors que la volonté du peuple souverain peut ne pas l'être ?

#

#

Une constitution sera en réalité d'autant plus durable qu'elle prévoit elle-même, de façon souple, des mécanismes de révision : d'une part pour éviter les blocages et finalement les révolutions, d'autre part pour être assuré de sa légitimité dans le temps (A).

Une constitution "faite pour durer" de manière

trop rigide risque de ne pas être durable. La Charte "octroyée" de 1814, par exemple, se voulait éternelle car sa légitimité tenait du roi et donc de Dieu. Logiquement, elle ne prévoyait pas de procédure de révision. Il s'en est suivi

un renversement du régime par la Révolution de Juillet 1830. La Charte qui devait être éternelle n'aura donc que seize ans avant d'être remplacée par une autre Charte. De même, la constitution de l'an III avait "tout prévu sauf, naturellement, ce qui allait arriver" (René de La danière) : sa rigidité, l'impossibilité pour le directoire de dissoudre les chambres eurent raison d'elle et Sieyès préféra organiser le coup d'État du 18 Brumaire de l'an VIII pour sauver les principes de la Révolution. C'est aussi une forme de rigidité issue d'une décision de la Cour Suprême américaine de 1857 relative à l'esclavage qui ont rendu la Guerre Civile inévitable.

Nécessaire pour durer, la souplesse est aussi nécessaire pour permettre à la constitution de rester légitime dans le temps. La Grundgesetz qui s'impose aujourd'hui au peuple allemand tout entier n'a été adoptée, en 1949, que par une partie de celui-ci, puisqu'elle ne s'appliquait qu'à la RFA et pas à la

RDA. La constitution n'a pu durer après la chute du mur (1989) et la réunification que grâce à la souplesse de la procédure de révision (article 79), qui a permis aux Allemands de l'est de se l'approprier. De même aux Etats-Unis, le fait que la Cour suprême ne soit pas liée à la règle du précédent (stare decisis) lui a permis d'adapter les exigences constitutionnelles au consensus social en évolution, préservant ainsi "la volonté de vivre ensemble" et le "sentiment d'un destin commun": par sa décision Brown vs Board of Education (1954) elle renient son sa décision de valider la ségrégation raciale (1896). Le Rapport du Comité consultatif relatif à la révision de la Constitution (1973) présidé par G. Vedel montre que la possibilité pour le constituant de modifier la Constitution à la suite d'une censure du Conseil Constitutionnel (par exemple à la suite de sa décision de 1958 Restriction de l'immigration) permet de renouveler la légitimité de la Constitution en permettant au souverain de la faire évoluer.

Mais N'y a-t-il pas, à l'inverse, un risque qu'une constitution soit trop "souple" et que, à force d'être adaptée aux exigences du moment, elle perde sa substance ?

Une constitution faite pour durer doit prévoir de solides garanties entourant ses mécanismes de révision et faire place, à côté du droit écrit, aux principes non écrits et à la jurisprudence du juge constitutionnel (B).

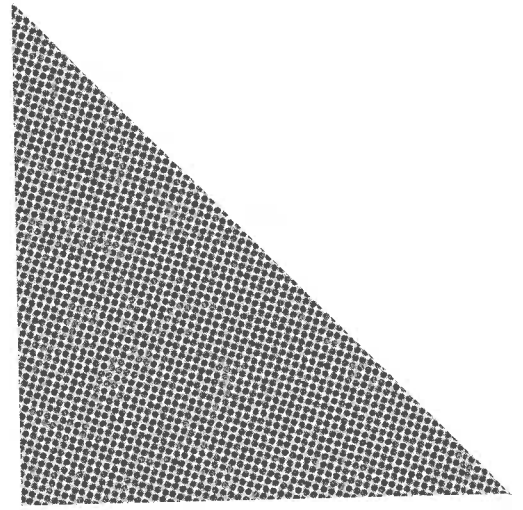
Bien que l'existence de normes supraconstitutionnelles soit contestable - ce qui pose d'ailleurs des difficultés à la Cour de Karlsruhe quant il s'agit de l'application de l'article 79 alinéa 3 - une constitution qui veut durer peut faire en sorte de conditionner toute modification constitutionnelle à l'existence d'un consensus social fort.

C'est pourquoi dans de nombreux États la voie du référendum est privilégiée pour réviser la Constitution. Elle est obligatoire en Norvège (Constitution de 1937) mais aussi en Suisse depuis la Constitution de 1848. En Italie, si la révision est votée par les deux chambres à une majorité inférieure aux 2/3, un cinquième de l'une des chambres peut enlever un référendum constitutionnel obligatoire. Ces précautions permettent de s'assurer de l'adhésion du peuple souverain à l'évolution de la Constitution: en 1992, les Canadiens ont refusé par référendum l'accord de Charlottetown. En France, ni le Président de la République peut soumettre un projet de loi constitutionnelle au Congrès (majorité des 3/5), en revanche une proposition de loi constitutionnelle doit être

Concours : administrateur

Épreuve : droit constitutionnel

Copie n° : 4 / 4



nomine, selon la procédure de l'article 89, aux suffrages du
"juge sans appel" (Mac-Mahon).

En plus de l'exigence d'adhésion populaire, les constitutions
définissent des "noyaux durs" absolument intangibles. Ainsi
l'article V de la constitution américaine précise que
aucun amendement ne saurait remettre en cause "l'égalité
de vote des États fédérés au Sénat"; cette garantie s'ajoutant
à l'exigence de ratification de tout amendement par 3/4 des
États. En France, le "noyau dur" provient de textes
anciens mais souvent antérieurs à 1958.

La reconnaissance de la valeur constitutionnelle
des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la
République" par la décision Liberté d'Association permet
en effet au juge constitutionnel de dégager des principes
qui s'imposent au législateur et qui ne sont pas susceptibles
d'être modifiés. Quoi de plus déraisonnable, en effet, que la

Déclaration des droits de l'homme et de citoyen (DDHC) de 1789
 désormais intégré au bloc de constitutionnalité? Avant même que le Préambule de la Constitution de 1958 ne la mentionne, sa valeur constitutionnelle avait été

reconnue par le juge administratif. Le commissaire du gouvernement Gachy affirme ainsi en 1917 que les principes de la DDHC figurent "implicitement ou explicitement au frontispice de toutes les constitutions". Il est ainsi possible de suggérer que la France, malgré son instabilité constitutionnelle apparente (du moins jusqu'en 1958) dispose d'une même inspiration constitutionnelle depuis 1789, qui permet au juge constitutionnel de faire perdurer la "tradition républicaine" (DC, 1988, Loi d'amnistie) et d'en actualiser les principes grâce à la méthode téléologique utilisée pour les Objets et la valeur constitutionnelle (DC, 1982, Communication audiovisuelle).

De même le Royaume-Uni dispose d'une constitution non écrite théorisée par Alfred Dicey sous le nom de Rule of Law (Introduction to the study of the law of the Constitution). La dimension non écrite de la constitution britannique lui permet d'être à la fois très souple - grâce à l'action innovante du Parlement souverain et de la

Cour constitutionnelle qui remplace en 2009 la Chambre des Lords dans ses attributions juridictionnelles - et très durable.

La conception anglo-saxonne du droit constitutionnel a aussi permis d'autoriser la Cour constitutionnelle d'Israël à élaborer une théorie de la constitution et à créer des dispositions durables - les dispositions "rigides" - en l'absence de hiérarchie des normes claire imposée par la constitution elle-même.

+

*

*

Si toute constitution est en principe faite pour durer, toute constitution n'y parvient pas. Une "bonne" constitution, si l'on entend par là une constitution qui dure et suscite l'adhésion continue du souverain au travers des évolutions de la société, doit être suffisamment souple pour s'adapter tout en affirmant de façon plus rigide certains principes aux fondements mêmes de la constitution de la nation. Ainsi la plus ancienne constitution en vigueur, celle des États-Unis, n'a "duré" qu'en raison de ses vingt-sept amendements dont le dernier date de 1992, tout en préservant le "patrimoine constitutionnel" fondé sur

les principes intangibles et inconditionnels de fédéralisme
égalitaire. = Le Conseil Constitutionnel pose
une "réserve de constitutionnalité" ultime et se garde
le droit de contrôler une loi de transposition au cas
où seraient en cause des principes "inhérents à l'édifice
constitutionnel de la France" (CC, 1006, Roi d'automne),
comme le principe de l'unité substantielle de notre
tradition républicaine ou d'indivisibilité de la nation.

Concours : Administrateur externe 2019

Épreuve : Science politique et droit constitutionnel

Copie n° : 1 / 3

• Une Constitution est-elle faite pour durer ?

" Bien sûr, plus tard, d'autres hommes, d'autres circonstances, pourront lui faire prendre un tour, un style comme on dit, plus ou moins différents (...) Mais le peuple français a choisi et, pour ma part, je crois que c'est définitivement ". En concluant sa conférence de presse du 31 janvier 1964, le général de Gaulle souligne à la fois la nécessité pour toute Constitution de s'adapter à son temps pour durer, et son espérance dans le fait que la Constitution du 4 octobre 1958 s'avère être le texte constitutionnel durable que la France attendait. Il illustre ainsi la tension inhérente à toute Constitution qui, si elle doit permettre d'établir un régime politique stable, ne saurait être imperméable aux évolutions de la société.

La Constitution est, au sein d'un pays, la norme de droit suprême. Elle a, en France, sa place "au sommet de l'ordre juridique interne" (CC 19 novembre 2004). Elle remplit trois fonctions principales : établir la nature d'un régime politique, en organiser les relations entre les pouvoirs et consacrer les principes et valeurs qui fondent la cohésion de la société. Il peut s'agir d'un texte écrit, comme c'est le cas en France,

aux Etats-Unis ou en Allemagne ou mon-écrit, à l'instar du Royaume-Uni. Le fait de savoir si une Constitution est faite pour être durable doit dès lors s'analyser à l'aune de l'histoire constitutionnelle et des exemples étrangers. En France, la Constitution de la Ve République mérite toutefois une attention particulière en ce qu'elle

est souvent présentée comme un modèle de Constitution durable.

De manière empirique, la durée de vie des Constitutions dans le monde apparaît particulièrement variable, et ce encore plus dans le cas de la France. Pour autant, même les Constitutions présentées comme les plus durables font l'objet de révisions fréquentes, tandis que les régimes constitutionnels plus instables présentent à contrario d'importants éléments de permanence. Ainsi, le premier objectif d'une Constitution est peut-être moins d'être durable que de savoir s'adapter aux évolutions de la société, tout en s'inscrivant dans le temps long. Dès lors, une Constitution a-t-elle vocation à constituer une norme immuable ?

L'expérience montre une durée de vie très variable des Constitutions. Néanmoins, il apparaît à la fois que les Constitutions les plus durables sont le moins d'être figées (I), et que les régimes plus instables présentent des éléments de continuité. Dès lors, c'est moins le caractère durable d'une Constitution qui importe que sa capacité à établir un régime lui-même stable et à assurer la transmission des

valeurs fondant une société, tout en s'adaptant à son évolution (II).

*

* *

Si l'expérience a montré que les Constitutions font l'objet d'une durée de vie variable (A), même les plus durables demeurent des textes vivants et dont l'esprit peut grandement se modifier au gré des révisions, de l'interprétation du juge ou de la pratique politique (B).

La Constitution est un texte particulièrement durable, voire intangible, dans de nombreux pays. Ainsi, les Etats-Unis n'ont connu qu'une seule Constitution tandis que la République fédérale d'Allemagne possède la même loi fondamentale depuis 1949. Plus encore, le Royaume-Uni possède une Constitution non écrite et coutumière, et qui n'appuie sur des textes aussi anciens que la Magna Carta ou l'Habeas Corpus. Si l'objectif premier de ces différentes Constitutions n'était pas nécessairement la pérennité, elles se démarquent ainsi par leur grande stabilité à travers les années.

A contrario, la France semble quant à elle se caractériser par l'instabilité de ses Constitutions. Depuis la première, la Constitution du 3 septembre 1791,

la France a connu 14 Constitutions, certaines étant marquées par une durée de vie particulièrement courte. A titre d'exemple, et si l'on se limite aux textes de nature républicaine, la Constitution du 24 juin 1793 (an I) a été ajournée par le décret du 14 Frimaire an II, celle du 4 novembre 1848 n'a pas survécu au retour de l'Empire en 1852 et la Constitution du 27 octobre 1848 n'a duré que douze ans. La III^e République, instaurée quant à elle par les lois constitutionnelles des 24 et 25 février 1875 et du 16 juillet 1875, a certes duré mais a vu se succéder 106 gouvernements en l'espace de 70 ans.

Cette instabilité constitutionnelle chronique semble avoir été en partie résolue par la Constitution du 4 octobre 1958. Cette dernière est désormais le deuxième texte constitutionnel à la durée de vie la plus importante. Elle a permis d'apporter de la stabilité au régime politique, notamment par l'introduction de mécanismes de parlementarisme rationalisé. On peut citer la limitation du domaine de la loi à une compétence d'attribution (art. 34), la présence d'irrévocabilité financières (art. 40) et législatives (art. 41) strictes par les amendements parlementaires, la possibilité ^{donnée} au gouvernement d'engager sa responsabilité sur un texte afin qu'il soit considéré comme adopté (art. 49 al. 3) ou encore la limitation des motions de censure, notamment par le décompte des seuls votes positifs (art. 50). Ainsi, combinée au fait majoritaire, la Constitution de 1958 a permis d'assurer la stabilité des gouvernements et de s'affirmer comme un texte durable. Guy Carcassonne le résume de cette manière : "la France avait trouvé son régime légitime avec la République, elle a trouvé son régime efficace avec la cinquième du nom". Ce texte, dont l'un des objectifs avoués était d'être durable a donc bien rempli, du moins.

Concours : Administrateur externe 2019

Épreuve : Science politique et droit constitutionnel

Copie n° : 2 / 3

en apparence, cet objectif.

*

Une Constitution n'est pas nécessairement faite pour être durable dans la mesure où elle doit s'adapter aux exigences de son temps. Les Constitutions qui sont en apparence les plus durables sont régulièrement révisées. Cette "respiration" (Y. Guéna) est indispensable pour que la Constitution puisse demeurer pérenne et elle conduit parfois à des inflexions importantes dans la nature du régime. Ainsi, l'amendement Wallem du 20 janvier 1875 a instauré le terme de "Président de la République", tandis que la révision du 14 août 1884 a définitivement consacré la nature républicaine du régime. Concernant la Ve République, la Constitution peut être révisée selon les modalités de l'art 89, le vote final étant effectué par voie de référendum ou par le Congrès à la majorité des 3/5^e. Le texte a été révisé à 24 reprises depuis 1958, certaines révisions significatives laissant parfois ouverte l'hypothèse d'un changement

implicite de la nature du régime. C'est le cas de la LC du 6 novembre 1962, adoptée par voie de référendum (art. 11) et instituant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct (art. 6 et 7) ou de la LC du 2 octobre 2000 qui met en place le quinquennat. La dernière révision en date,

celle du 23 juillet 2008, opère un rééquilibrage significatif des pouvoirs au profit du Parlement. Ce dernier récupère partiellement la maîtrise de l'ordre du jour (art. 48), examine en séance le texte issu de la Commission (art. 42) et peut procéder au contrôle de certaines communications du gouvernement (art. 13 al. 5).

L'interprétation des Constitutions par le juge contribue à en faire des normes vivantes. C'est particulièrement le cas dans les régimes où la révision de la Constitution est une procédure rigide, notamment aux Etats-Unis. C'est dès lors la Cour suprême qui, par ses arrêts, donne son caractère dynamique au texte constitutionnel. A titre d'exemple, on peut citer ses arrêts sur le contrôle de constitutionnalité des lois, diffus (US, 1803, Marbury vs. Madison) ou sur la légalisation de l'avortement (US, 1973, Roe vs. Wade). En France, le juge constitutionnel a élargi le champ de son contrôle à l'ensemble du "bloc de constitutionnalité" (François) par sa décision CC, 16 juillet 1971, Liberté d'association. L'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité en 2008 (art. 61-1) a également permis d'encadrer le contrôle de constitutionnalité. Entre 2010 et 2016, le Conseil

d'Etat a examiné 1347 GPC, en a transmis un quart dont 69% ont fait l'objet d'une déclaration de conformité. A contrario, les déclarations de non conformité permettent d'assurer un respect effectif de la norme constitutionnelle, par exemple, CC, GPC 2009, Cristallisation des pensions.

Enfin, la pratique politique peut également amener à modifier l'esprit d'un texte constitutionnel. En France, la "Constitution Crécy" (1873), conséquence de la crise du 16 mai 1877, a permis de consacrer le caractère parlementaire de la III^e République, tandis que la pratique du référendum du général de Gaulle (4 entre 1958 et 1962) a au contraire permis de consacrer la primauté présidentielle qui caractérise désormais le régime de la IV^e. En Grande-Bretagne, la pratique récente du "speaking" John Bercow quant aux amendements liés au Brexit montre qu'aucune pratique constitutionnelle n'est acquise, comme le montre sa phrase "Si nous fonctionnions toujours par précédent, à l'évidence rien ne changerait jamais". Ainsi, les Constitutions durables, ou celles qui ont été conçues pour l'être, permettent certes d'assurer la stabilité des gouvernements, mais n'en demeurent pas moins des normes vivantes et dynamiques.

*

*

*

Les régimes constitutionnels les plus stables sont eux-mêmes caractérisés par d'important éléments de continuité au fil des Constitutions (A). Dès lors, une Constitution est au moins autant faite pour s'adapter aux exigences de son temps que pour assurer cette continuité (B).

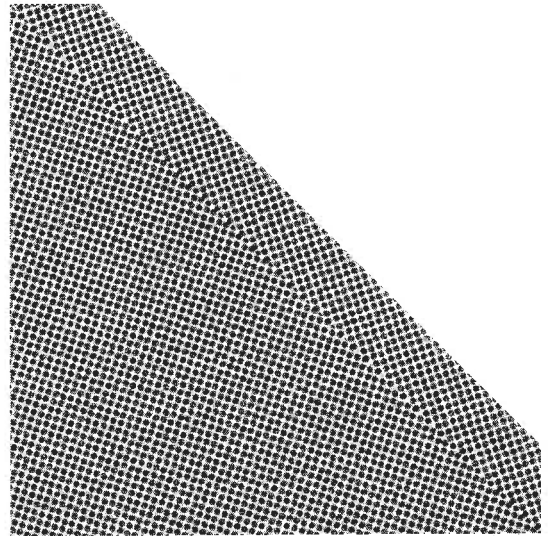
En France, malgré l'instabilité des textes constitutionnels, certaines valeurs se sont perpétuées avec une remarquable continuité. Le bloc de constitutionnalité intègre ainsi la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui date du 26 août 1789 et dont les articles sont fréquemment utilisés par le juge constitutionnel afin de fonder ses décisions. Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qui figurent au préambule de 1946, illustrent cette continuité. Il s'agit de principes issus d'un texte républicain, d'application constante et datant d'avant 1946 (CC, 1988, Loi d'amnistie). A titre d'exemple, on peut citer la liberté de l'enseignement (CC, 1977, Liberté de l'enseignement) ou l'indépendance du juge administratif (CC, 1981, Loi de validation).

Ces principes et ces valeurs sont défendus par l'action du juge. Outre la DDHC et les décisions du Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat a également appliqué des PFRL qu'il applique dans ses jugements et qui se situent au plus haut niveau de la hiérarchie des normes. A cet égard, on peut mobiliser les exemples de la liberté d'association (CE, 1956, Amnisties de Paris) ou de l'absence d'exhaustivité pour des motifs politiques (CE, 1996, Kéré). Ainsi, comme le disait Michel Winock à l'occasion du groupe de travail

Concours : Administrateur externe 2019

Épreuve : Droit constitutionnel

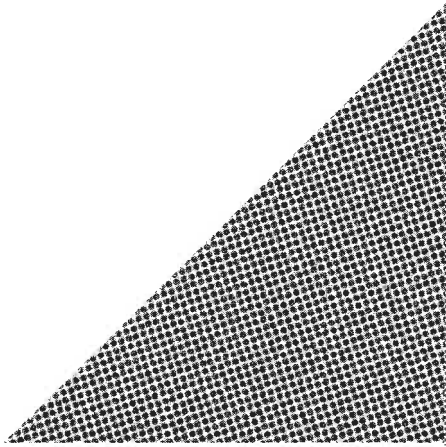
Copie n° : 3 / 3



sur l'avenir des institutions * La République n'est pas seulement un système institutionnel (...) c'est une communauté de citoyens unie par un attachement sentimental et culturel à un régime instauré de haute lutte (2015), et c'est la Constitution qui permet, en France de transmettre et de perpétuer ces valeurs républicaines.

*

Une Constitution n'est pas faite pour être durable, elle est faite pour s'adapter afin de pouvoir être durable. Dans une "démocratie vivante" (Dewey), il est sain que la Constitution fasse l'objet d'une réflexion permanente par les citoyens et les pouvoirs constitués afin de pouvoir s'adapter à l'humain du temps. Il est également sain qu'elle puisse être révisée par le peuple, à qui "appartient la souveraineté nationale et qui peut l'exercer par ses



représentants ou par la voie du
référendum" (art. 3). C'est ainsi que le
Conseil constitutionnel ne contrôle ni les
lois référendaires (CC, 6 novembre 1962)
ni les lois constitutionnelles (CC, 2003,
Organisation décentralisée de la République).
Cette capacité d'adaptation de la Constitution

est la condition de sa pérennité. D. Rousseau estime ainsi que, parce qu'elle
n'est plus adaptée à la société actuelle, la Constitution de 1958 doit
être profondément modifiée afin de permettre la "démocratie continue"
(Radicaliser la démocratie, 2^e éd., 2017). Cela par exemple en instituant
des conventions de citoyens tirés au sort et bénéficiant d'un pouvoir
de proposition législative.

En France, cette réflexion apparaît particulièrement dynamique.
La LC 1^{er} mars 2015 a introduit la charte de l'environnement, à la valeur
constitutionnelle reconnue (CC, 2008, CGR, CE, 2008, Cne d'Annecy). Autre preuve
de cette prise en compte par le texte constitutionnel des nouvelles
problématiques environnementales, la Commission des lois de l'Assemblée nationale
avait introduit dans le projet de révision constitutionnelle, aujourd'hui en
suspens, un art. additionnel avant l'art. 1^{er} et modifiant l'art. 1 de la
Constitution en ce sens. Par ailleurs, cet amendement a établi la suppression
du mot "race" de l'art. 1^{er} afin de se conformer à une société où
ce terme n'apparaît plus socialement acceptable. Enfin, afin de répondre à

la décentralisation de l'Etat, l'art 15 introduisant un droit à la différenciation pénale pour les collectivités territoriales (art. 72) et l'art 16 un statut particulier pour la Corse.

*

* *

L'expérience montre qu'une Constitution n'est pas nécessairement durable. Elle n'a d'ailleurs pas vocation à l'être si elle n'est pas en capacité d'établir un régime politique stable. Pourtant, au-delà des apparences, les Constitutions les plus durables sont remarquablement vivantes tandis que les régimes constitutionnels plus instables présentent de nombreux éléments de continuité. Dès lors, ce qui importe est moins l'aspect durable d'une Constitution que sa faculté à traduire les valeurs fondamentales liant une société, inscrites dans le temps long, et à les adapter si nécessaire aux évolutions de la société. Cela est d'autant plus nécessaire que, selon G. Corneille, "Une bonne Constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'un peuple, une mauvaise peut suffire à son malheur".



003130

NOTE : 12,5 /20

Concours : ADMINISTRATEUR 2019

Épreuve : QRC Économie et finances publiques

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2019

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

**Questions à réponse courte
portant sur l'économie et les finances publiques**

(Durée : 4 heures - coeff. : 4)

BARÈME : Chaque question est notée sur cinq points.

CONSIGNES :

- **Ne pas dégrafer ce dossier.**
- Pour chaque question, la réponse ne doit pas dépasser la place disponible (2 pages).

Nombre de pages : 18, page de garde incluse.

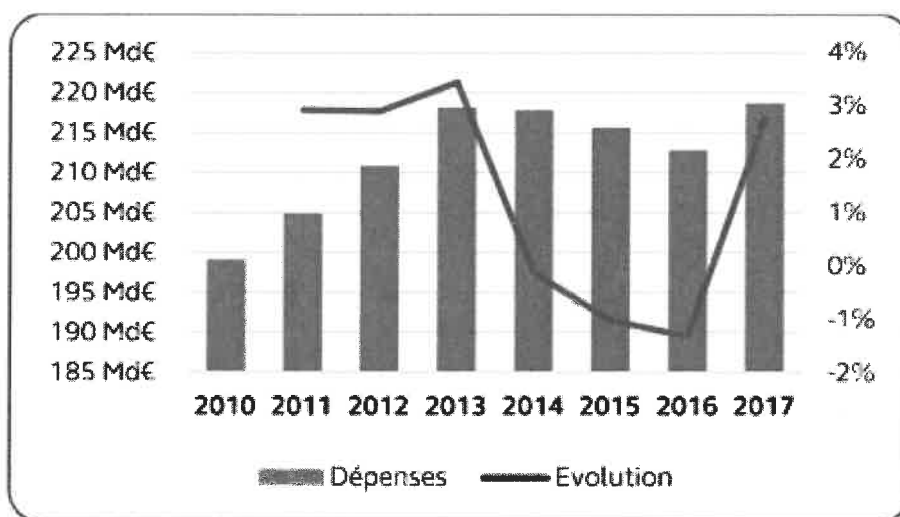
AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE

Question n° 1 – Vous apprécierez la contribution des collectivités locales à l'effort de réduction du déficit public en France, notamment à l'appui des graphiques ci-dessous.

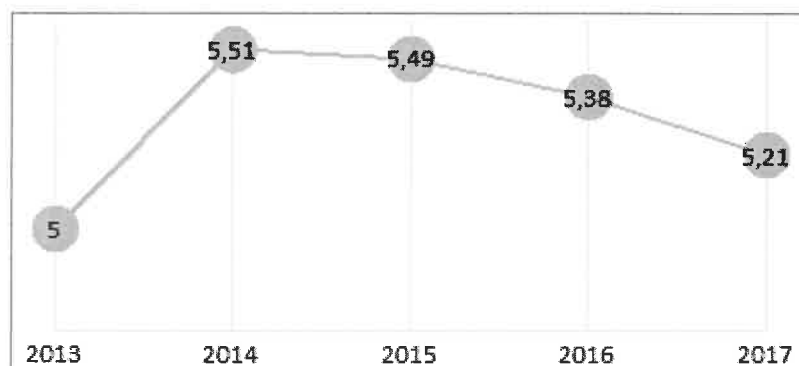
Graphique 1 – Surcroît de recettes des collectivités territoriales (2014-2017)



Graphique 2 – Dépenses des collectivités territoriales (2010-2017)



Graphique 3 – Capacité de désendettement des collectivités locales (2013-2017)



Source : Cour des comptes, Rapport sur les finances publiques locales (septembre 2018).

QUESTION N° 1

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 instaure un plafond (en année) à la capacité de désendettement des collectivités territoriales, signe de l'importance de ce secteur pour la maîtrise des déficits. Les collectivités territoriales, qui constituent avec les organismes divers d'administration locale (ODAL) le sous-secteur institutionnel des administrations publiques locales (APUL) représentent un poids moindre que l'état dans la dépense publique (11% environ), mais plus dynamique, ce qui interroge leur contribution à la maîtrise des finances publiques. Si, après une hausse importante de leurs dépenses, les collectivités territoriales semblent depuis 2014 s'inscrire dans l'effort de réduction des déficits (I), cette maîtrise accrue reflète surtout une diminution des concours de l'état et une hausse des recettes, ce qui plaide pour de réels efforts de maîtrise de la dépense (II).

Les finances locales avaient tendance à se dégrader depuis plusieurs années, jusqu'en 2013 (A). Si les dépenses locales ne représentent que 11% de la dépense publique et 1/10^e de la dette publique, elles ont longtemps été dynamiques : de 8,1% du PIB en 1987 à 11% en 2017, cette hausse s'est encore accélérée cette dernière décennie : les dépenses des collectivités étaient de 198 milliards d'euros en 2010, et de 217 en 2013. Les dépenses de fonctionnement expliquent la majeure partie de cette dégradation des finances locales : elles représentent 54% des dépenses des collectivités, dont 32 points de pourcentage pour les dépenses de personnel, tirées à la hausse par les regroupements de commune, comme le souligne le Cour des Comptes fréquemment.

Toutefois, les finances locales semblent depuis 2014 s'inscrire pleinement dans l'effort de réduction des déficits (B). Elles ont ainsi participé à la maîtrise globale des finances publiques : le déficit public, de 7,2% en 2009, est de 2,6% en 2017. Depuis 2014, les dépenses locales diminuent et ce jusqu'à 2016, où elles sont de 213,7 Md€, en baisse de plus de 1% par rapport à 2015. La capacité de désendettement, qui mesure le temps nécessaire pour amortir la dette, diminue également de 2014 (5,5 ans) à 2017 (5,21 ans). Cette maîtrise des finances locales coïncide avec la mise en œuvre d'outils de contrôle : l'ODEDEL, norme indicative d'évolution des

finances locales. Cauturé par la LPP 2014-2019 sur le modèle de l'ODAM, et depuis prise par types de dépenses, semble avoir permis un pilotage plus vertueux des dépenses locales.

La maîtrise des finances locales semble toutefois résulter davantage d'une diminution des transferts de l'état et du dynamisme des recettes locales ^{plutôt} que d'une réelle maîtrise des dépenses. (A) La diminution de l'enveloppe normée (précédemment sur recettes et mission "Relations avec les collectivités territoriales") et en effet en diminution : de 57 milliards d'euros en 2013 environ, elle est de 48 milliards en 2017. Cette baisse semble avoir incité à diminuer certaines dépenses, mais a été compensée par l'augmentation de la fiscalité transférée (34 milliards d'euros selon le PLF 2018) et des recettes de la fiscalité locale, en hausse depuis 2014, et notamment en 2017, année pour laquelle le service de recettes a été de 2,7 milliards d'euros du fait des conditions économiques favorables. La Cour des Comptes pointe l'insuffisance des efforts en dépenses : les transferts de compétences n'expliquent que 41 % de la hausse des dépenses des collectivités territoriales.

Dans la lignée de la LPP 2018-2022 peut apparaître la condition d'une maîtrise des dépenses locales, des mesures supplémentaires pourraient être prises pour inscrire pleinement les collectivités dans l'effort de réduction des déficits (B). La dernière LPP prévoit en effet, malgré une stagnation de l'enveloppe normée autour de 48 milliards d'euros, une diminution de l'ODEDEL (106 en 2022). Ceci pourrait être atteignable par la contractualisation avec les grandes collectivités, pour s'engager des Pci à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement (dont la hausse serait limitée à 1,2 %). Il conviendrait toutefois de définir une charte de retraitement clair, pour déterminer les dépenses dues aux transferts de compétences et non aux collectivités. En outre, une évaluation du coût des services locaux pourrait être menée, afin de rationaliser et de limiter les coûts de fonctionnement. Dans un second temps, la gestion budgétaire locale pourrait être améliorée, par l'extension des mandats des cours régionales des comptes au contrôle de l'opportunité et de la qualité de la dépense, et par le développement de méthodes d'audit interne standardisées.

003130

Question n° 2 – La TVA peut-elle être un instrument de politique économique efficace ?

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), créée en 1954 en France et généralisée depuis, est l'impôt faisant l'objet de l'harmonisation la plus poussée au niveau européen, preuve de sa spécificité parmi les impositions de toute nature. Selon Musgrave (1959), la politique économique revêt trois fonctions : l'allocation - qui comprend l'objectif de rendement budgétaire de la fiscalité, la stabilisation du cycle économique, et la redistribution. Or, selon la règle de Tinbergen, il convient, pour plus d'efficacité, de n'attribuer qu'un objectif par outil. L'analyse de la pertinence de la TVA comme instrument de politique économique doit se faire au regard de ce principe. Si la TVA est un bon impôt en termes de rendement budgétaire, son efficacité en termes de stabilisation et de redistribution est limitée (I). Afin d'améliorer son efficacité, il convient de spécialiser l'impôt et de réduire les éléments qui réduisent le rendement de la TVA (II).

Les taux fixes de la TVA en font un outil peu adapté aux objectifs de redistribution et de stabilisation. (A) La TVA est en effet un impôt payé par les producteurs mais dont l'incidence fiscale est supportée par les consommateurs, par le biais de 4 taux (de 2% à 20%) appliqués aux consommations, et ce de manière uniforme quel que soit le niveau de revenu des ménages. Il s'agit donc, du fait de la fixité de ses taux, d'un impôt plutôt régressif : il pèse proportionnellement plus sur le budget des ménages les moins aisés. Elle est donc peu redistributive. Sa capacité stabilisatrice est également faible : renchérisant le coût de la consommation et non variable selon la position dans le cycle, elle ne peut soutenir l'économie. Ces limites ont été observées lors de la baisse de taux dans la restauration, peu répercutée sur les prix (20% seulement) et l'emploi, et surtout tempérée en hausse de marges. En outre, son encadrement par le droit européen (le taux normal doit être supérieur à 15%) limite les marges de manœuvre de la politique économique.

La TVA est cependant, du fait de sa universalité et de sa faible coût de gestion, un bon impôt de rendement (B). Son application à l'ensemble de la consommation des ménages et des administrations publiques assurent à la TVA un rendement important : les recettes de 152,7

milliards d'euros en 2018 en fait l'impôt le plus rentable. En effet, un point de TVA équivaut à des recettes de 10 milliards d'euros. Elle est en outre peu distortive, et peu coûteuse à recouvrer: les entreprises sont en effet chargées de son recouvrement, ce qui limite les coûts de gestion pour la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Son efficacité est toutefois limitée par de nombreuses mesures dérogatoires qui réduisent son rendement (A). En effet, aux 10 ^{taux} différents existants (les 4 métropolitains et ceux applicables en outre-mer) s'ajoutent environ 140 mesures dérogatoires, pour un coût annuel de 4,8 milliards d'euros. Selon la Commission européenne (2017), l'application uniforme du taux plein permettrait à la TVA de présenter un rendement de 200 milliards d'euros. Le taux normal n'est en effet appliqué qu'à 65% de l'activité, contre 75% en Allemagne, par exemple. En outre, la fraude à la TVA sur le commerce en ligne coûte 600 millions d'euros aux finances publiques.

Spécialiser la TVA sur son objectif de rendement pourrait renforcer son efficacité d'outil économique, mais l'impact potentiellement répressif doit dans ce cas être évalué et compensé (B). Les impôts progressifs, comme l'impôt sur le revenu, et les prestations monétaires ont une efficacité redistributive plus importante que la TVA, qui pourrait à être spécialisée sur son objectif de rendement. Pour ce faire, les mesures dérogatoires devraient être évaluées, et les moins efficaces supprimées. Alternativement, un modèle inspiré du Danemark, avec un taux normal élevé et un taux nul pour les produits de première nécessité pourrait être plus efficace et moins répressif. Dans un second temps, une réflexion sur une "TVA sociale", inspirée par exemple en Allemagne et visant à faire peser sur la consommation la diminution du coût du travail, pourrait être intéressante. Ses effets potentiellement répressifs devraient toutefois être évalués en amont, ainsi que son efficacité sur la demande de travail. Enfin, les moyens de contrôle sur le paiement de la TVA des achats en ligne pourraient être renforcés, notamment technologiques, pour limiter la fraude.

Question n° 3 – Les politiques de relance budgétaire sont-elles encore des politiques publiques pertinentes aujourd'hui ?

La tendance économique actuelle semble être davantage à la consolidation budgétaire qu'à la relance : en amont de la crise, l'Allemagne s'est ajustée à hauteur de 9,2 points de PIB pendant 7 ans, tandis que la France a réduit son déficit, de 7,2 % du PIB en 2009 à 2,67 en 2017. Les politiques de relance budgétaire, qui reposent sur la mobilisation de dépenses discrétionnaires en supplément des stabilisateurs automatiques, visent à rapprocher la croissance de son potentiel en s'appuyant sur le creusement du déficit public et de la dette publique, tous deux déjà considérables en France. Un autre objectif peut toutefois être recherché : il s'agit de l'augmentation, par des investissements ciblés, de la croissance potentielle. L'équilibre entre les risques et les avantages d'une relance budgétaire doit être défini au regard du contexte économique courant et de l'intégration européenne, autant une fois qu'une limite par les politiques budgétaires. Si les politiques de relance budgétaire présentent des risques et une efficacité parfois limitée au regard du contexte économique (I), elles peuvent être vertueuses si elles ^{→ sont} coordonnées et orientées (II).

Les limites traditionnelles des politiques de relance sont amplifiées par l'insertion dans une zone monétaire (A). La théorie économique expose les limites traditionnelles des politiques de relance = l'éviction par le change et l'inflation (Ruth, 1961), qui concourent à une hausse du taux d'intérêt, présente des risques encore accrus en union monétaire. En effet, le taux de la BCE étant uniforme pour toute la zone euro, une politique de relance nationale dégrade non seulement la compétitivité du pays en question, mais également celle de ses voisins du fait de la hausse des taux d'intérêt. En outre, une relance budgétaire présente toujours le risque d'une éviction par les importations : dans ce cas, et comme observé lors de la relance de 1981, le surplus de richesse est adressé aux partenaires commerciaux et non aux producteurs locaux. La très forte intégration commerciale européenne (66% du commerce européen est intra-zone) renforce ce risque.

L'état actuel de la dette publique, et plus globalement les incertitudes pesant sur les finances publiques, invitent également à la prudence concernant les relances budgétaires (B). La théorie des effets ricardiens de Barro souligne en effet que l'efficacité des relances

et diminuée par les anticipations des agents, peut augmenter leur épargne en prévision d'une future hausse d'impôts. Selon Blanchard, ce mécanisme s'invite quand les agents considèrent que la dette est trop importante pour n'être supportée que par les générations futures. Or, le niveau de la dette française, approchant les 100% du PIB (98,5% en 2017) est très important, notamment au regard de nos voisins européens (elle de 65% en Allemagne environ). En outre, cette dette conduit à un risque de retournement des marchés, augmentant fortement la charge de la dette.

Toutefois, la matérialisation de ces risques semble aujourd'hui peu probable, tandis que les avantages d'une relance sont confirmés en termes économiques (A). Les effets d'éviction par le taux et l'inflation sont peu probables : l'inflation semble durablement faible et les taux de la BCE ne sont pas, d'après les annonces de la Banque, en voie de remonter. Au contraire, une relance budgétaire pourrait éliminer tout risque de trappe à liquidité (Krypinin, 2016), peut limiter l'efficacité de la politique monétaire. Les relances budgétaires présentent en effet un certain nombre d'avantages : le soutien à l'activité en cas de choc (le plan de relance de 23 milliards d'euros de 2009 a été selon la Cour des Comptes fortement contracyclique), ou encore le financement d'investissements trop risqués par les acteurs privés (Arrow et Lind, 1970) ont autant d'avantages des relances budgétaires.

Ainsi, une politique de relance ne peut être pertinente aujourd'hui que si elle est coordonnée et orientée (B). En effet, une relance coordonnée à l'échelle européenne permettrait de limiter les effets de bord des plans nationaux. Dans un premier temps, il conviendrait de sortir du régime du pacte de stabilité et de croissance certaines dépenses d'avenir, en vue d'augmenter la croissance potentielle, avant de bâtir, idéalement, une force d'investissement européenne, financée par de nouvelles ressources propres ou l'émission d'un titre synthétique européen. Le traitement des créances improductives est toutefois un préalable nécessaire. En outre, une relance doit être centrée, aujourd'hui, sur des projets d'avenir, dont l'apport devrait être évalué en amont : le fonds pour l'innovation de rupture est un exemple pouvant être étendu, par exemple, aux technologies vertes.

Question n° 4 – L'État est-il un bon actionnaire ?

Le projet de loi Pacte, actuellement en examen au Sénat, prévoit la privatisation d'aéroports de Paris et de la Française des Jeux. Les nombreux débats sur ce sujet révèlent en creux la diversité des enjeux entourant l'Etat actionnaire, dont la qualité de l'action peut être évaluée selon plusieurs référentiels : maintien d'un pouvoir de décision et d'une souveraineté sur des secteurs publics, efficacité économique, protection des consommateurs ou encore soutien à l'innovation sont autant de critères permettant de dévaluer la qualité de l'action de l'Etat actionnaire. S'il existe des justifications économiques à la détention d'actifs par un Etat, l'importance du portefeuille de l'Etat français interroge quant à sa pertinence (I). Si face à ses limites l'Etat actionnaire s'est déjà reformé, son action pourrait être encore améliorée (II).

La détention d'actifs par un Etat se justifie d'un point de vue économique dans certains cas de figure (A). Tout d'abord, l'existence de monopoles naturels (industrie au service ne pouvant être exploitée que par un acteur unique) justifie que l'Etat en soit propriétaire. Dans le cas inverse, l'exploitant disposerait d'un pouvoir de marché très important et pourrait augmenter fortement ses prix sans lien avec ses coûts d'exploitation. Dist. au XIX^e siècle, naît une autre raison à la détention publique d'actifs : il s'agit de soutenir les industries dans l'enfance en leur dotant d'un capital suffisant. La version moderne de cette théorie est apportée par Cohen (2006), sous le nom "d'Etat brancardier" : l'horizon temporel des agents Etat trop réduit au regard des bénéfices de l'innovation portée par certaines entreprises, l'Etat doit les soutenir en temps de crise. Il peut également s'agir de soutenir l'emploi pour éviter l'existence d'effets d'hystérèse (Blanchard, 1986) : la nationalisation de la SNCF peut être interprétée de la sorte.

L'Etat français est devenu au fil du temps un actionnaire très présent dans l'économie nationale, soulevant des interrogations quant à la pertinence de sa gestion de portefeuille (B). La tradition colbertiste de l'Etat français le conduit à détenu, par sédimentation, un portefeuille d'actions de 90 milliards d'euros, et de détenir

des parts de Sfron, Thalès ou encore Orange. Il tire environ 6 milliards d'euros de dividendes de ce portefeuille, soit la majorité de ses revenus non-fiscaux. Cette situation, si elle n'est pas répréhensible en elle-même, interroge. Tout d'abord, l'Etat n'est pas toujours le mieux informé, et peut se tromper : l'échec de l'entreprise BULL en témoigne. Ensuite, une trop forte présence de l'Etat peut faire craindre une capture du régulateur (Fontagné, 2014). Enfin, l'ouverture à la concurrence de la téléphonie ou encore de l'énergie interroge le maintien de l'Etat au capital d'Orange, par exemple. La Cour des Comptes (2016) a également interrogé le montant des dividendes perçus.

Face à ces interrogations, l'Etat actionnaire s'est réformé (A). Après un certain nombre de privatisations, notamment bancaires, dans les années 1980, la gouvernance de l'Etat actionnaire s'est rationalisée par la création de l'Agence des Participations de l'Etat (APE). L'APE est chargée d'optimiser la gestion du portefeuille et d'assurer une présence en conseil d'administration. La nouvelle doctrine, publiée en 2017, préconise et modernise la gestion du portefeuille de l'Etat, en identifiant quatre missions de l'Etat actionnaire : la garantie d'opérateurs résilients sur les monopoles naturels, le contrôle sur des secteurs stratégiques (comme l'armement), le soutien à l'innovation et le sauvetage d'entreprises si justifié.

Toutefois, l'action de l'Etat actionnaire pourrait être encore optimisée, par une évaluation de son action et un soutien accru à l'innovation (B). Une évaluation du portefeuille de l'Etat, afin de déterminer ce qui devrait, au regard de l'ouverture à la concurrence de certains secteurs, être dévolu à l'initiative privée. A cette occasion, les monopoles naturels pourraient, par les fonds dégagés, faire l'objet d'investissements de modernisation. Selon la Cour des Comptes, la répartition des compétences entre l'APE et BPI France pourrait être précisée. Dans cette optique, le soutien à l'innovation pourrait être renforcé et soutenu par les outils de la BPI, plus adaptés à l'innovation que ceux d'APE, et davantage orientés vers le soutien à l'export.

Concours : Administrateur

Épreuve : Note de synthèse

Copie n° : 1 / 3

Assemblée nationale

~ Note ~

à l'attention de M/Mme X

Objet : droit applicable et dispositifs institutionnels en matière de lutte contre les discriminations entre les hommes et les femmes.

L'article 3 du préambule de la Constitution de 1946 prévoit que « la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux des hommes » (document 1). De fait, il est au fondement de la lutte contre les discriminations liées au sexe en droit interne. Le droit est aujourd'hui abondamment complété par le droit issu de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'Union européenne, et le droit international.

Pourtant, des discriminations demeurent et l'égalité juridique n'est pas encore pleinement une égalité réelle, malgré les dispositifs institutionnels déployés. Dans ce cadre, la présente note :

- présente le droit applicable en matière de lutte contre les discriminations liées au sexe et en matière de différence de traitement;
- recense les dispositifs institutionnels de nature administrative et juridique en la matière.

x
x x

I] Les droits national, européen et international prohibent toute discrimination liée au sexe qui ne soit pas légitime et justifiée

A] Les différents ordres juridiques sanctionnent de telles discriminations, particulièrement en matière d'emploi.

Au niveau national :

Aux termes de l'article 1 de la Constitution de 1958, la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens » et « favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales » (document 3). Au sommet de la hiérarchie des normes sont donc prohibées les discriminations et légitimées les mesures d'incitation visant à rétablir un équilibre entre hommes et femmes. D'autant que le bloc de constitutionnalité intègre la DDHC dont l'article 6 interdit les discriminations dans l'accès aux emplois publics (document 2), principe général reconnu par le juge administratif (CE Barel 1954, document 22). Le droit pénal définit une discrimination comme étant une distinction opérée

entre les personnes physiques sur le fondement, entre autres, de leur sexe (L. 225-1, document 13), ou de leur identité de genre et la sanctionne de trois ans de prison et 45000 € d'amende si elle consiste à refuser la fourniture d'un bien ou à licencier ou à refuser d'embaucher une personne. L'article L 1132-1 du code du travail précise ainsi que nul ne peut être écarté d'un recrutement ou une formation, licencié ou sanctionné, à raison de son sexe ou de son identité de genre (document 11).

Au niveau européen :

L'article 157 du TFUE prohibe de façon générale les discriminations liées au sexe, tandis que l'article 45 prévoie que ces discriminations, en termes de travail, recouvrent l'emploi, la rémunération et les conditions de travail (document 4) afin de permettre la libre circulation des travailleurs. Si initialement la lutte contre ces discriminations en général n'est pas une priorité du droit de l'UE (document 10: il n'existe pas, en 1968, de prohibition des discriminations en matière de conditions de travail autres que le régime de rémunération), la directive 2006/54/CE définit désormais largement cette notion. Elle l'étend aux individus ayant changé de sexe, incite les États à développer des voies de recours et à déterminer des sanctions effectives. Par ailleurs, les articles 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux interdisent aussi ces discriminations (document 7).

Au niveau international :

Aux fins d'assurer l'effectivité des droits de la Convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH), son article 14 prohibe les distinctions fondées sur le sexe

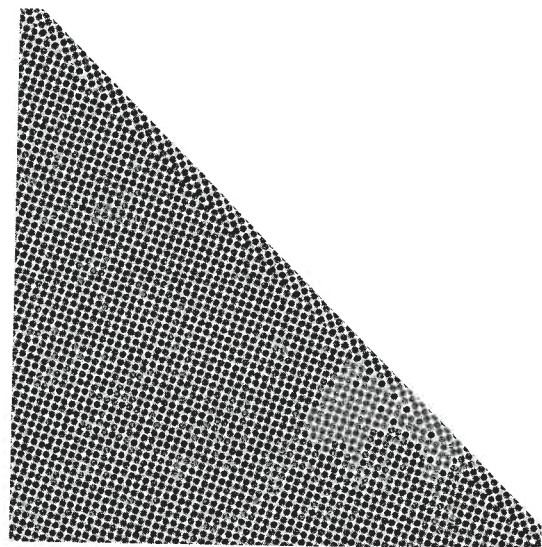
(document 5). Le protocole additionnel n°12 renforce cette interdiction générale. À noter toutefois que la France ne l'a pas signé (document 6). La CEDH juge ainsi par exemple qu'une obligation financière incombant aux seuls hommes, lorsqu'elle ne compense rien et perd donc sa légitimité dans les faits, est une discrimination (document 8, Schmidt c. Allemagne, 1994).

B) Le droit applicable autorise toutefois des différences de traitement entre les sexes à condition qu'elles soient proportionnelles et légitimes.

De telles différences sont en effet autorisées par les textes :

- Au niveau national, l'article 1 de la DDHC présume que les distinctions sociales sont légitimes si elles sont fondées sur « l'utilité commune » (doc. 2). Notre droit, s'il ne consacre pas un droit à la différence, prévoit désormais que « l'égalité se développe aussi par différenciation » (document 22, J.-M. Sauvé) en cas de motif d'intérêt général.

Ainsi, l'article 225-3 du code pénal dispose qu'une discrimination à l'embauche liée au sexe est autorisée si elle constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante et tant que l'objectif reste légitime et l'exigence proportionnée (doc 13). De même, dans la fonction publique, des recrutements distincts par sexe peuvent être prévus sous ces conditions (document 14). De simples « raisons de service » ne seraient ^{par exemple} aujourd'hui plus suffisantes ^{pour} justifier une telle discrimination (document 15, CE Dlle Bahard, 1936). De telles dérogations au principe d'égalité sont donc très encadrées : le non-respect de ces conditions pour justifier l'octroi d'une bonification d'ancienneté d'un an réservée aux seules femmes conduit le juge à étendre cette

Concours : AdministrateursÉpreuve : Note de synthèseCopie n° : 2 / 3

mesure aux femmes (document 16, CE n° 141112).

Au niveau européen, l'emploi d'une personne d'un sexe donné dès lors que l'objectif est légitime et proportionné, la compensation de désavantages subis par un groupe de personnes d'un même sexe, ou encore l'adoption d'avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté, sont autorisés (doc 7, § 19, § 21, § 22).

Au niveau international, le protocole n° 12 de la Conv. EOH prévoit de même que les États parties puissent prendre des mesures afin de promouvoir une égalité pleine et effective (doc 6).

Ainsi, eu égard à l'intérêt général qui s'attache à compenser les retards de carrière des femmes en raison de leurs grossesses, le juge a pu refuser de donner aux femmes accès à la bonification d'un an prévue pour les hommes par l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires. Il s'agit en effet d'un « objectif légitime de politique sociale » qui justifie cette différence de traitement (document 17, CE n° 372426).

II] Afin de transformer cette égalité juridique en égalité réelle, les textes institutionnalisent plusieurs dispositifs de protection tandis que le recours au juge est facilité.

A] La Constitution et la loi prévoient des dispositifs institutionnels d'accompagnement, de recherche et de protection en matière de discriminations hommes-femmes.

1) Le Défenseur des droits :

Introduit à l'article 71-1 de la Constitution par la révision du 23 juillet 2008, le Défenseur des droits se substitue, en matière de discriminations entre les sexes, à la HALDE et au Médiateur de la République (document 18). Il peut être saisi par toute personne physique qui s'estime victime d'une discrimination, directe ou indirecte, prohibée par la loi mais aussi par le témoin de tels faits, commis par une autorité ^{ou privée} publique. Il participe ainsi au développement d'une égalité réelle en transmettant une réclamation, en faisant des recommandations ou en procédant à la résolution amiable des différends, voire saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires. Sa responsabilité peut être engagée, en outre, en cas de violation du secret, afin d'inciter les victimes à témoigner et de participer à la promotion de cette égalité réelle (document 19). En matière de discriminations liées au sexe, il vérifie, comme le juge, le caractère proportionné et légitime de cette dérogation à l'égalité : s'il est lié

à une promesse, il recommande ainsi à l'entreprise de réparer le préjudice (document 20).

2) Le Haut-Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes:

(créé en 2017, il évalue les politiques publiques liées à ce sujet, formule des recommandations et produit des données, analyses et études sur l'égalité entre les sexes (document 21)).
Le faisant, il s'inscrit dans le cadre de l'article 20 de la directive 2006/54/CE qui engage les Etats à désigner de tels organismes (doc 7).

3) Dispositifs de protection indirects

L'égalité réelle passant par la possibilité de renoncer ou de dénoncer ces discriminations, la loi protège les personnes ayant refusé de subir des faits de harcèlement sexuel (doc. 13) ou ayant témoigné de tels faits.

4) Institutions aux Etats:

La directive 2006/54 prévoit que chaque Etat rédige tous les quatre ans un rapport à la Commission européenne relatant les mesures adoptées dans ce domaine: l'évaluation comparative incite ainsi les Etats à progresser dans cette voie.

B) Des dispositifs d'accès au juge assouplis ainsi que des pouvoirs juridictionnels renforcés visent à renforcer la lutte contre ces discriminations

1) Un accès au juge amplifié par les textes :

La directive 2006/54/CE prévoit en effet que les associations, les ONG qui ont un intérêt légitime à agir puissent, au nom ou à l'appui du plaignant, engager toute procédure judiciaire ou administrative.

Bien que n'étant pas un juge, il est à noter que le Défenseur des droits peut être saisi par les ayants droit de la victime. Sa saisine est toujours gratuite. (doc 18).

2) L'office du juge est renforcé

- Tout d'abord, en validant les mesures prises pour avantager le sexe sous-représenté ou compenser certains préjudices, le juge contribue au développement de l'égalité réelle. Au-delà, son office s'est renforcé par la généralisation du contrôle de proportionnalité en matière de discrimination (doc 22). Dans son raisonnement la conduisant à conclure à l'existence d'une telle discrimination, la Cour de cassation tient ainsi compte de nombreux éléments : en matière de rémunération, elle vérifie le niveau hiérarchique des requérants, mais aussi la « charge nouvelle » liée au travail (document 12).
- Par ailleurs, la directive 2006/54/CE prévoit l'inversion de la charge de la preuve, cette dernière incombant désormais, en matière d'égalité de traitement, à la partie défenderesse. En outre, elle rappelle qu'il convient d'exclure la fixation de tout plafond maximal a priori (§ 33, doc 7).
- Afin d'assurer une égalité réelle entre les sexes, le juge peut prescrire à la personne morale de droit public des mesures pour rétablir cette égalité (doc 16).

Concours : *Administrateur*Épreuve : *Note de synthèse*Copie n° : *3* / *3*

- Enfin, la lutte contre les discriminations entre les femmes et les hommes étant transversale, des contraintes particulières pèsent sur le juge, notamment lorsqu'il valide des différences de traitement : l'absence de motivation adéquate dans les arrêtés du Conseil d'Etat turc en la matière est une atteinte à l'article 6§1 de la Conv. EDH (document 9), d'autant que la différence de traitement soulevée par la requérante, et validée par le juge, semble manifestement disproportionnée et illégitime.

Assurer des voies de recours facilement accessibles et efficaces constitue ainsi l'autre dispositif institutionnel de lutte contre ces discriminations, aux côtés des dispositifs d'accompagnement et de promotion de l'égalité (doc 7).