

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

Administrateur

Concours externe 2017

MEILLEURES COPIES

Les informations contenues dans cette brochure
s'appliquent au concours ouvert en 2017.

ASSEMBLÉE NATIONALE
Service des Ressources humaines



SOMMAIRE

	Page
Les épreuves écrites du concours	3
Composition portant sur les problèmes politiques, internationaux, économiques et sociaux du monde contemporain	4
Composition portant sur la science politique et le droit constitutionnel.....	15
Épreuve de questions à réponse courte portant sur l'économie et les finances publiques.....	27
Note de synthèse à partir d'un dossier se rapportant à des problèmes juridiques.....	45
Épreuve de droit parlementaire (2 copies <i>ex aequo</i>)	57

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 ÉCRITES DU CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR

Le concours externe 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 civil / droit pénal,
- droit administratif.

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 : Externes - Administrateurs 2017Épreuve : Culture généraleCopie n° : 1 / 3Sujet : à quoi sert l'école ?

"Refonder l'école de la République afin de refonder la République par l'école". Affirmée par Vincent Peillon, alors ministre de l'Éducation nationale du premier gouvernement de Jean-Marc Ayrault, cette phrase illustre à la fois le rôle éminent traditionnellement confié à l'école en France - à savoir la consolidation des valeurs de la République - et le sentiment qu'elle ne parvient plus à remplir ce rôle et qu'il est nécessaire de la "refonder". L'idée sous-jacente à cette affirmation est qu'il faut que ~~l'école~~ la réforme scolaire vise à ce que le système éducatif revienne à un "âge d'or" de l'école républicaine.

Les fonctions de l'école sont multiples. En premier lieu, l'école a pour mission de diffuser les connaissances et d'en favoriser l'apprentissage par les élèves. Elle permet ainsi la transmission des savoirs aux plus jeunes générations. En second lieu, l'école a également un rôle social. Elle participe à la socialisation des individus qui composent une société. En tant qu'elle est obligatoire dans la plupart des pays industrialisés, l'école est le lieu où peut se

construire une culture et un sentiment d'appartenance communs à tout le corps social. Dans une perspective méritocratique, elle joue également le rôle d'"ascenseur social" en donnant, aux élèves les plus méritants, accès à des positions sociales plus favorables que celles de leurs parents. Enfin,

~~le~~ le rôle économique de l'école fait l'objet d'une attention croissante dans nos sociétés modernes. Sur le plan individuel l'école et l'éducation sont un investissement pour les élèves. Sur le plan collectif, une école de qualité permet d'accroître le capital humain, ~~elle~~ selon le concept popularisé par l'économiste Barry Becker, et de stimuler la croissance.

Ces nombreuses fonctions, allant de l'insertion par le savoir au renforcement de la compétitivité économique en passant par la création d'une culture nationale, donnent parfois le sentiment que l'école peut agir sur tous les leviers et résoudre l'ensemble des difficultés de la société et des individus. Le rapport exigeant à l'école est exacerbé en France où la question scolaire a accompagné la consolidation ~~du~~ du régime républicain, en particulier sous la III^{ème} République. Dans un contexte où les Français ont le sentiment d'un déclin de la mobilité sociale et dans un contexte de fort chômage, l'école est aujourd'hui particulièrement critiquée. Face à cette situation, l'école parvient-elle toujours à être à la hauteur des nombreuses missions que la société lui confie? Ne sommes-nous pas collectivement trop exigeant dans notre rapport à l'école, en particulier en France?

Alors que la tradition républicaine française assigne un rôle éminent à l'école ~~et~~ en tant que vecteur d'émancipation individuelle et de consolidation de la République, son rôle économique constitue de plus en plus un point de référence pour juger de sa qualité (I). Face au constat ~~d'un échec de l'école~~ des difficultés du système scolaire dans l'atteinte de ses nombreux objectifs, il apparaît souhaitable de renforcer l'efficacité de l'école tout en reconnaissant qu'elle ne peut tout résoudre d'elle-même (II).

α

α

α

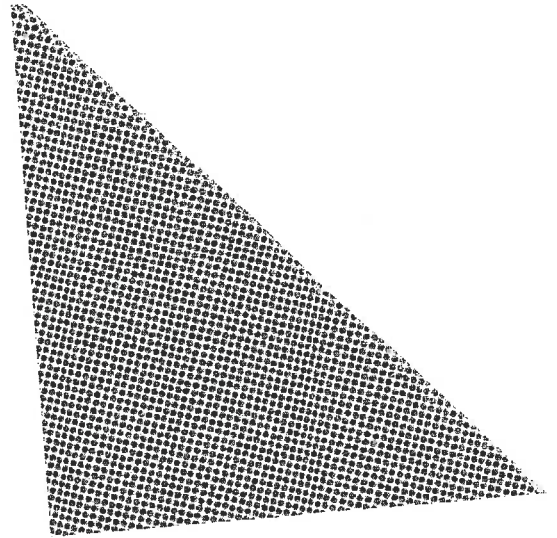
La tradition républicaine assigne un rôle exigeant à l'école, vecteur d'émancipation individuelle et de consolidation d'une identité et d'une culture communes (I.A). Si l'œuvre républicaine s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, le rôle économique de l'école prend une place croissante qui heurte parfois l'image qu'on a de l'école en France (I.B.).

La tradition républicaine a très tôt donné une place fondamentale à l'école et à l'instruction publique. La forme scolaire a été créée avant la Révolution française. La fonction éducative était essentiellement le fait des religieux, notamment des jésuites au ~~XVII~~^{XVIII}^e siècle à travers leurs collèges. Ainsi, l'un des précurseurs de l'organisation de l'éducation autour d'une salle de classe avec un enseignant devant lequel sont installés des élèves est un religieux, Jean-Baptiste de la Salle. L'idée d'une prise en

charge par l'État de l'école appartenait notamment à la Révolution bien que tous les révolutionnaires n'y soient pas ^{donc} favorables. Le projet pour l'instruction publique présenté par Condorcet préconisait ainsi la mise en place d'une école gratuite publique dès la fin du XVIII^e siècle. Le projet s'inscrivait dans un objectif d'émancipation par la Raison, objectif issu de la pensée des Lumières où l'éducation jouait un rôle important. L'école est ainsi le lieu privilégié pour la diffusion des savoirs et de la ~~propre~~ connaissance mais également pour former l'esprit critique des citoyens.

Dans la tradition méritocratique républicaine, l'école joue également le rôle "d'ascenseur social". L'article premier de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen proclame que "les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits". Toute distinction sociale doit être fondée sur l'utilité commune. Le parcours scolaire des individus permet en théorie d'identifier les talents des individus indépendamment de leur origine sociale. Dans la mesure où la position sociale dépend aujourd'hui en grande partie du parcours scolaire des individus, l'école a donc pour mission de permettre la mobilité sociale. Il convient néanmoins de nuancer la réalité d'une idée selon laquelle il y a eu un "âge d'or" de l'école républicaine où la méritocratie fonctionnait parfaitement. En pratique, la séparation de l'école en deux ordres primaire et secondaire limitait les possibilités de mobilité sociale. Si des passerelles étaient possibles du premier vers le second plus prestigieux et amenant au baccalauréat, elles n'étaient empruntées que par une minorité d'élèves comme le montrent les travaux d'Antoine Prost sur l'Histoire de l'école en France. Néanmoins, ce rôle reste ancré dans l'image qu'ont les Français de l'école républicaine.

Enfin, la tradition républicaine lie l'école à la perpétuation même du régime et des

Concours : Examen - Administrateurs 2017Épreuve : Culture généraleCopie n° : 2 / 3

valeurs de la République. En effet sous la ^{III}^e République, la constitution pour Jules Ferry et Ferdinand Buisson d'une école publique gratuite, laïque et obligatoire a eu pour principal objectif de consolider le régime républicain face à l'opposition monarchiste et à l'Eglise. Par la diffusion du "roman national", l'école était le lieu privilégié pour légitimer le régime républicain auprès des jeunes français et consolider l'identité de la nation. Les liens de mémoire de Pierre Nora, qui analyse l'ensemble des symboles qui appartiennent et contribuent à renforcer la culture commune française, fait une place importante à l'école, notamment aux manuels scolaires. Ainsi, le manuel d'Ernest Lavisse avait pour ambition de valoriser la République et de créer un vrai sentiment national partagé par des enfants bourguignons ou basques. Le rôle des manuels et de la littérature scolaire dans la consolidation de la nation se retrouve également dans d'autres pays à la même époque. On peut ainsi penser aux liens liens d'Edmondo de Amicis qui retrace ~~l'histoire~~ l'histoire de jeunes Italiens et qui conservait une fonction similaire dans un pays qui cherchait à créer une culture nationale commune.

*

Cette vision exigeante du rôle de l'école a inspiré en grande partie

l'organisation de l'école durant le ~~XX~~^{XX}^e siècle
~~siècle~~ ~~neuf~~ ~~vingt~~ ~~siècle~~

Le ~~XX~~^{XX}^e siècle a marqué l'extension de l'école
 à un public toujours plus nombreux et pour une
 durée plus longue. Il a également été marqué par la
 volonté de démocratiser l'école, notamment via
 l'unification progressive des deux ordres primaires

et secondaire. Cette idée déjà émise par Jean Zay, ministre de l'Éducation nationale
 du Front populaire, puis reprise par Paul Langeron et Henri Wallon dans le plan pour l'école
 présenté au Conseil national de la Résistance a été menée à bien par la création du collège
 unique en 1975 par la loi Haby. L'ambition affichée alors était de démocratiser l'école et de
 faire en sorte que chaque élève reçoive une éducation bâtie autour d'un tronc commun. Si cette
 réforme, ainsi que la volonté affichée par Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Éducation,
 d'atteindre 80% d'une classe d'âge, ~~étaient~~ se revendiquaient de l'héritage de l'école
 républicaine, elles ont également été justifiées par le rôle économique de l'école qui
 prend une importance croissante et heurte parfois l'image qu'on a de l'école en France.

Sur le plan individuel, l'école est un investissement économique. Cette fonction
 s'explique par plusieurs facteurs. L'école permet d'accroître la productivité des individus
 en renforçant leurs compétences. Comme l'idée de l'école comme "ascenseur social",
 cette fonction découle du fait que les résultats scolaires conditionnent fortement la
 position sociale des individus, en particulier en France au stade de la formation initiale.
 Celle-ci conserve son importance tout au long de la vie des personnes. Ainsi les études économiques
 montrent une corrélation entre durée d'études et revenu par an par un individu. Sur le plan

collectif, l'école est un vecteur de développement économique. Un niveau de scolarisation plus élevé est associé à un niveau de croissance plus fort. Cet effet est particulièrement vrai pour les pays en voie de développement. Dans les pays développés, l'école permet de transmettre des savoirs - faire et préparer les jeunes générations à entrer sur le marché du travail. Cette vision, particulièrement partagée dans un pays comme l'Allemagne où les filières professionnelles et l'apprentissage ^{sont} très valorisés, a davantage de mal à trouver sa légitimité en France. Malgré les appels récurrents à la révolution des filières technologiques et professionnelles, ces voies restent dépréciées dans l'imaginaire collectif français et restent encore l'apanage des élèves issus des classes sociales les moins aisées.

*

Ainsi, le premier rôle que l'on attribue à l'école en France s'inspire de la tradition républicaine. Elle est un vecteur d'émancipation sociale et doit permettre la diffusion des valeurs de la République au sein de la société. C'est généralement l'idée que l'on se fait de "l'âge d'or" de l'école républicaine ~~et~~ dont l'exemple est régulièrement ^{le} rappelé dans les discours publics ~~sur~~ qui il faut nuancer. Outre cette mission, l'école a également un rôle économique qui heurte parfois la tradition française. Or, force est de constater que le mythe de l'excellence française a été ébranlé depuis plusieurs décennies et que règne le constat d'un échec de l'école dans ses différentes missions (I.A.). S'il apparaît nécessaire de réformer l'école française pour renforcer sa qualité, il faut reconnaître dans le même temps qu'elle ne peut tout à elle seule (I.B.).

x

Le mythe de l'excellence de l'école française a été ébranlé depuis plusieurs

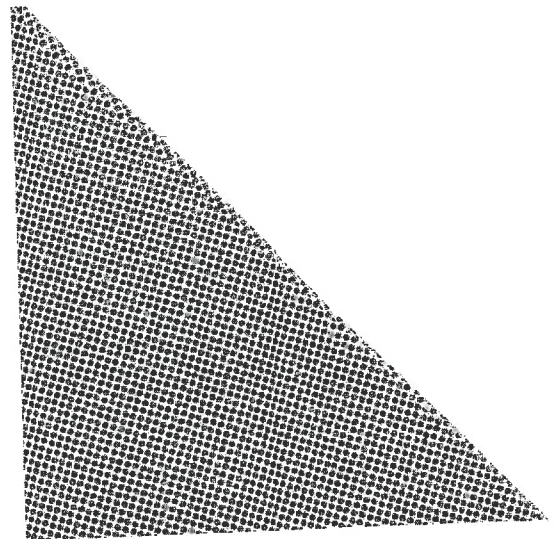
décennies à travers le travail des ~~psychologues~~ sociologues et des organisations internationales.

Le constat est d'abord celui d'une école aux résultats médiocres par rapport aux autres pays. L'enquête PISA menée tous les trois ans par l'OCDE auprès d'élèves de 15 ans fait état de faibles résultats de l'école française en matière de lecture et de mathématiques. Elle remet ainsi en cause l'école comme vecteur de transmission de savoirs. Par ailleurs les résultats français sont en déclin depuis le début des années 2000.

Cette étude témoigne également de fortes disparités entre élèves. La France se caractérise par des inégalités scolaires importantes entre les élèves. Le constat est d'autant plus préoccupant qu'il apparaît que les inégalités scolaires recourent essentiellement les inégalités sociales. Les résultats ~~de~~ PISA confirment ainsi les travaux des sociologues qui font état d'une incapacité du système scolaire à résoudre les inégalités liées à l'origine sociale. Ils s'inscrivent dans un ensemble de travaux scientifiques qui montrent que l'école réduit imparfaitement, voire renforce les inégalités sociales. C'est ce qu'avaient mis en évidence Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron dans Les héritiers. La politique de démocratisation menée dans la deuxième moitié du ^{XX}^e siècle n'a donc pas porté ses fruits.

Sur le plan collectif, il apparaît également que l'école française fabrique de la défiance dans la société en se basant sur une logique fortement compétitive. C'est ce constat que font Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zyglidopoulos dans La ^{fabrique} ~~faute~~ de la défiance. Cela rejette sur le bien-être des élèves français qui sont ceux qui redoutent le plus les interrogations selon les enquêtes TIMSS.

Couplée à une situation persistante de chômage de masse, ces constats alimentent de fortes critiques vis-à-vis de l'école en France. Si les difficultés sont réelles, il faut

Concours : AdministrationÉpreuve : Culture généraleCopie n° : 3 / 3

nuancer le rôle de l'école et sa contribution à cette situation. En effet, les problèmes attribués à l'école sont également dus à d'autres facteurs sur lesquels elle ne peut agir qu'imparfaitement, voire pas du tout. Ainsi, le fort chômage est dû en priorité à des institutions du marché du travail inadéquates plutôt qu'à l'incapacité de l'école à préparer les élèves à la vie professionnelle. De même, les grandes inégalités scolaires entre établissements sont favorisées par une carte scolaire imparfaite mais résultent également des défaillances de la politique de la ville. C'est ce qu'a montré François Dubet dans son ouvrage Ségrégation scolaire. Une simple réforme de la carte scolaire ne saurait donc résoudre les difficultés dans les établissements en réseau d'éducation prioritaire.

*

S'il est nécessaire de répondre aux critiques concernant l'école en réformant le système scolaire pour pallier à ses défauts et l'adapter au monde actuel, il faut se garder d'en attendre des miracles en dépit du fort engouement que suscite l'école en France.

Il est possible d'améliorer la qualité de l'école française au regard des

objectifs qui lui sont attribués mais il faut se garder de multiplier les réformes. Ainsi, les rythmes scolaires ont été réformés trois fois depuis 2008 et le passage à la semaine de quatre jours. Or, les réformes éducatives mettent du temps à montrer leurs effets et l'instabilité nuit à l'efficacité des réformes. Par ailleurs, le secteur

législatif n'est pas nécessairement le meilleur moyen d'améliorer la qualité de l'école. Les lois peuvent parfois aboutir à des dispositions sans portée normative, tel comme l'a montré la censure du Conseil constitutionnel sur les dispositions de la loi pour l'avenir de l'école en 2005 qui affirmaient l'objectif d'assurer une éducation de qualité à tous les élèves.

Plusieurs pistes peuvent être mises pour améliorer les liens entre école et secteur économique sans pour autant abandonner l'ambition ~~morale~~ d'émancipation sociale de l'école républicaine. Un travail pourrait ainsi être mené pour donner davantage de rôle aux entreprises dans la définition des programmes des lycées professionnels. ~~Par ailleurs, il est important~~ Pour renforcer la qualité de l'école, une réflexion doit être menée pour valoriser le métier de professeur. La France se caractérise par la faible évolution du revenu des professeurs au long de leur carrière. Cela participe à en faire un métier dévalorisé. Or, une école de qualité doit reposer sur des enseignants motivés et soutenus. Leur formation professionnelle pourrait être davantage valorisée dans leur progression de carrière. Enfin, il faut concentrer les moyens là où ils peuvent faire une vraie différence. Sur la question des inégalités, il faut ainsi concentrer les

ressources dans le primaire, là où les inégalités se forment, et dans les réseaux REP et REP Plus.

α α

α

En France, l'école sert donc de multiples fonctions dans les sociétés modernes. Elle est un vecteur d'émancipation sociale et participe au développement des États. Son rôle est particulièrement fort en France compte tenu de la tradition républicaine qui porte une ambition particulièrement exigeante pour l'école. Toutefois l'école ne peut tout résoudre par elle-même et cela contribue à alimenter des critiques qui, bien que justifiées, sont parfois trop excessives.

Concours : Administrateur de l'Assemblée nationale

Épreuve : Droit constitutionnel et sciences politiques

Copie n° : 1 / 3

« C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser » écrit Montesquieu dans l'Esprit des Lois. C'est donc pour éviter qu'aucun pouvoir « ne viole le principe de sa délégation », selon la formule du girondin Brissot que les révolutionnaires font leur la célèbre phrase de l'auteur des lettres persanes : « Il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». L'article XVI de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dispose ainsi que « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ». Pour Montesquieu, le pouvoir désigne essentiellement le législatif et l'exécutif, les juges n'étant que « les bouches qui prononcent les paroles de la loi, des êtres inanimés qui ne peuvent en modérer ni la force ni la vigueur ». La Constitution du 4 octobre 1958 désigne ainsi le pouvoir des juges comme une « autorité ».

Par ailleurs, Léon Blum, en 1935, range la séparation des pouvoirs

au rang de fiction juridique, il le fait dans un contexte particulier. Outre la prise de pouvoir d'Hitler en Allemagne et celle de Mussolini en Italie, la III^e République, « mangeuse d'hommes » selon Haurio et Troper, a vu naître la séparation des pouvoirs en cause d'intelli-

gouvernementale, l'empiètement sur le domaine du législateur des décrets-lois et la faiblesse du rôle du Président de la République, malgré des pouvoirs importants reconnus par la Constitution, ont pu conduire celui qui sera renversé par le Sénat à ne voir dans la séparation des pouvoirs qu'une fiction loignée de la réalité de l'exercice des pouvoirs. Aussi, la seconde moitié du XIX^e siècle a été marquée par d'importantes évolutions dans la constitution ou pratique constitutionnelle de nombreux Etats, renforçant parfois la séparation et en créant même de nouvelles. Mais le cartel du gauchisme était également porteur d'une vision critique de l'Etat, suivant laquelle l'Etat bourgeois issu de la Révolution s'abriterait derrière une doctrine constitutionnelle pour masquer la réalité de la concentration des pouvoirs au sein d'une classe. En réalité, cette distinction revient à distinguer le principe des institutions de leur pratique et il convient de se demander dans quelle mesure le régime de séparation et de distribution du pouvoir influence-t-il sur l'exercice de celui-ci?

La séparation des pouvoirs, fondement de toute science constitutionnelle,

distinguer la façon dont les pouvoirs sont distribués entre les institutions publiques ayant des conséquences bien réelles sur le fonctionnement de celles-ci. (I). La pratique a néanmoins conduit à retrouver la part du principe de séparation, sans que celle-ci ne puisse être réduite à une fiction (II).

La distribution des pouvoirs, sujet de la science constitutionnelle, régit le fonctionnement des pouvoirs publics de même niveau ou de niveaux différents.

La nature de la séparation des pouvoirs entre les institutions de l'État permet de distinguer différentes formes de régime.

La séparation horizontale des pouvoirs permet de distinguer les régimes parlementaires, présidentiels, voire « semi-présidentiel », selon la formule de Jeanne Duverger. Le parlementarisme se caractérise par la responsabilité du pouvoir exécutif par rapport au législatif. Ainsi, le premier se trouve en ligne subordonnée au second. Il émerge, après le Bill of Rights de 1688, au cours du XVIII^e siècle anglais. La démission d'un ministre, Lord Walpole en 1742, a été une première étape, suivie par celle de l'ensemble du cabinet de Lord North en 1782.

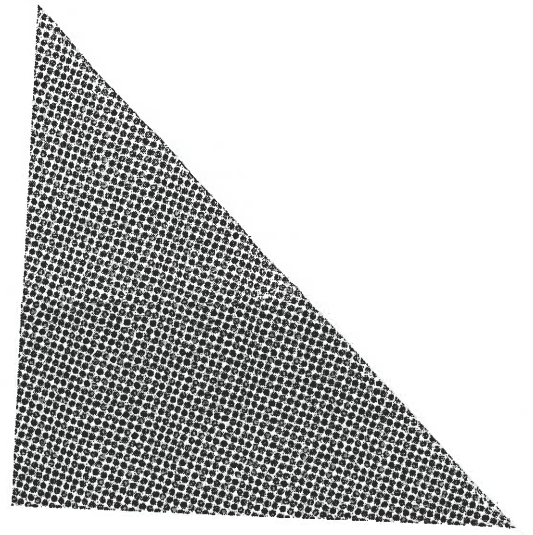
Le développement du pouvoir de la Chambre des Communes trouve notamment sa cause dans l'affaiblissement de la couronne britannique, le premier des Tudors, accident au trône ne parlant pas anglais, le suivant étant « ample d'esprit ». Le régime parlementaire se trouve également en Inde, en Australie, au Canada et en Allemagne, suivant des mécanismes distincts.

On oppose le plus souvent au régime parlementaire le régime présidentiel tel qu'il émergea aux Etats Unis à la fin du XVIII^e siècle. Il est issu des thèses de Montesquieu et de Blackstone, ainsi que de réflexions de plusieurs auteurs et politiciens comme Hamilton et Jefferson dans la Fédéraliste. Il met en place une séparation stricte, basée sur des « checks and balances » : le Président est associé à la procédure législative par son droit de veto et le Congrès peut être dissous par le Président. Une procédure d'« impeachment » peut être menée par le Congrès à l'encontre du Président dans certains cas. Le Président Nixon, dans l'affaire du Watergate, a préféré démissionner en 1974, avant que la procédure ne aboutisse. Autant dans les régimes présidentiels que dans les régimes parlementaires, les modalités de la séparation des pouvoirs sont déterminantes. Ainsi aux Etats-Unis, la distribution des pouvoirs permet au Président d'influer sur la loi par la menace de son veto, sur la Cour Suprême par sa nomination, sous le « attentif » du Sénat, qui a cependant mis fin au « filibuster » (c'est-à-dire à la possibilité pour l'opposition de s'exprimer indéfiniment, sauf à ce que les trois quarts des sénateurs procèdent au vote) en 2017 pour la nomination à la Cour Suprême.

Concours : Administrateur de l'Assemblée nationale

Épreuve : Droit constitutionnel et sciences politiques

Copie n° : 2 / 3



mais également le pouvoir du Congrès dans le contrôle du gouvernement (commissions d'enquête, procédure de destitution) assurent une indépendance des pouvoirs, garantissant « l'esprit de modération » voulu par Montesquieu. Le rôle de la Cour Suprême, qui n'a rien de théorique, au vu notamment de sa décision de 1954 sur la ségrégation scolaire, donne à la distribution des pouvoirs américains une réalité incontestable, bien éloignée de la fiction qu'on pourrait y voir. De plus, le régime américain n'est pas seulement marqué par une séparation entre autorités fédérales mais également entre États et fédération.

De nouvelles autorités et échelons du pouvoir sont apparus ou ont été renforcés depuis la Seconde Guerre mondiale.

La séparation des compétences au sein des États fédéraux entraîne une pratique du pouvoir partagée entre différents niveaux. Aux lendemains de la chute du régime nazi, les constitutionnels allemands ont eu à cœur de mettre en place un État de droit fondé sur de solides garanties. Ces

200089

garanties reposent sur une nouvelle répartition
des pouvoirs, se distinguant largement de
la constitution de Weimar de 1919. La
loi fondamentale de 1949 place
le fédéralisme comme fondement du régime.
de la « République fédérale d'Allemagne »
De plus, la cour constitutionnelle se

trouve dotée d'importantes prérogatives pour arbitrer les différends en matière
de compétence entre les institutions. Les compétences de droit commun revues au
Länder et les compétences de la fédération sont énumérées. L'Etat fédéral
allemand ne dispose pas de la « compétence de la compétence » et
le Bundesrat, représentant des Länder, dispose d'un veto absolu sur les sujets
touchant aux compétences régionales et les transferts à l'Union Européenne. Le
Cour de Karlsruhe, en 1995, a également jugé qu'un vote de l'Etat fédéral
au Conseil Européen pouvant porter atteinte à la compétence des Länder sur
les sujets qui ne relèvent pas de l'Etat fédéral. Dans certains Etats unitaires
l'autonomie locale a également été reconnue : la Constitution espagnole
de 1978 permet aux « autonomies » de rédiger elles-mêmes leur statut,
qui devra cependant être validé par loi organique et par le Tribunal
Constitutionnel. En France, la décentralisation a donné davantage de
compétence aux collectivités locales, au point que la libre administration
soit reconnue comme liberté fondamentale par le Conseil d'Etat (CE, 2001,
Commune de Venelles) et par le Conseil Constitutionnel (CC, 2010, Commune
de Dunkerque). Le principe de subsidiarité, énoncé dans la Constitution en

2003 et la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, notamment en ce qui concerne l'effet «*cliquet*» de certaines mesures, assurent aux collectivités une part de pouvoir séparée de celle du législateur.

Des instances internationales et régionales se sont développées, créant de nouvelles séparations entre les pouvoirs. Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, à l'alinéa 15, dispose que «*sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à la sauvegarde de la paix*». Ainsi, depuis 1945 et la Charte de San Francisco, la plupart des États ont reconnu à l'Organisation des Nations-Unies ^{comme} la compétence pour décider de la légitimité des guerres. La Cour de Justice Internationale, intégrée à l'ONU, dispose d'une large compétence juridique en matière de différends internationaux. La Cour Pénale Internationale dont la juridiction ne couvre pas tous les États mais dont la compétence a été admise par l'insertion de l'article 53-2 de la Constitution pour la France, donne un pouvoir important en matière de crimes contre l'humanité à cette instance supranationale. Enfin, des instances régionales, en premier lieu desquels l'Union Européenne mais également le Conseil de l'Europe sont à l'origine d'un remaniement dans la distribution du pouvoir. Le principe de subsidiarité, affirmé à l'article 88-6 de la Constitution française, est énoncé vis-à-vis d'une instance supranationale, bouleversant les thèses classiques.

La pratique politique semble atténuer la portée de la séparation des pouvoirs, sans pouvoir pour autant la remettre en cause.

La pratique constitutionnelle n'est souvent l'objet de la lecture littérale des normes fondamentales.

L'histoire constitutionnelle de la France témoigne que les circonstances politiques, les personnes et les précédents sont une dimension essentielle de la pratique politique et de la réalité de la répartition entre les pouvoirs. Albert Soboul, dans Le Procès de Louis XVI, montre comment les révolutionnaires, qui avaient pourtant affirmé l'inviolabilité de la personne royale dans la Constitution du 3 septembre 1791, en venant à condamner celui-ci à mort. Les circonstances du 10 août 1792 au Palais de Tuileries ont aussi justifié que soit transgressée la lettre de la Constitution, le roi devant être considéré comme « ennemi » de celle-ci, selon Saint-Just. La Constitution du 5 fructidor an III a également été appliquée au mépris de sa lettre : le directeur ne devait être que subordonné au pouvoir législatif, ce dernier pouvant d'ailleurs le renverser. Mais « les coutumes d'un peuple esclavé [étant] une partie de sa servitude », selon la formule de Toussaint, le conseil des Cinq-cents n'a pas su s'émanciper de l'exécutif. Dans les années 1870, la personnalité d'Adolphe Thiers explique une grande part de la pratique constitutionnelle et ce pourquoi la « Constitution de Bréviaire » de 1873 devait interdire au Président l'accès au Parlement. L'élection de

Concours : Administrateur de l'Assemblée nationaleÉpreuve : Droit constitutionnelCopie n° : 3 13

Il est évident que la dissolution de 1877 a eu des conséquences majeures sur la pratique de la III^e République. La dissolution de 1877 et ses conséquences ont ainsi créé un précédent qui affecta fortement la nature de la III^e République. Enfin, l'article 16 de la Constitution de la V^e République, déclenché par le Président de Gaulle le 26 avril 1961, créa un précédent qui donna les contours de l'application du dispositif permettant au Président de concentrer tous les pouvoirs.

La pratique du pouvoir détermine en réalité la nature des séparations. Il est notable de constater qu'au Royaume-Uni, là où est né le parlementarisme et en outre principal d'un tel système, on ait pu évoquer la notion de « monarchie élu » pour désigner aussi bien Margaret Thatcher que Tony Blair. En effet, le mode de scrutin anglais, majoritaire à un tour pour la Chambre des communes, par sa « brutalité » assure une stricte discipline de parti. Le chef du parti arrivé en tête aux élections se trouve presque automatiquement désigné comme Premier Ministre et dispose de très larges pouvoirs. Ainsi, c'est à travers l'opposition et le « Shadow cabinet », institutionnalisation depuis 1906, et la notion de l'alternance qui s'opère, dans le

200089

bi-partisme anglais, un véritable contre-pouvoir.
En Inde, où le scrutin est de même au
Poujad, Narendra Modi dispose ainsi
également d'une assise importante sur
le BSP, dont les membres sont astreints
à une véritable discipline. Ce mode
de scrutin est donc un déterminant

essuel des rapports entre les pouvoirs et leurs séparations.

La séparation des pouvoirs, si elle ne répond pas toujours
littéralement aux textes constitutionnels, n'en demeure pas moins le
fondement sur lequel se crée de nouveaux équilibres institutionnels.

La séparation des pouvoirs est garantie par le renforcement du
rôle de la Cour constitutionnelle. La cour de Karlsruhe, née en
réponse à la barbarie nazie, a été dotée par la Loi Fondamentale de
1949 de prérogatives importantes. Elle assure le respect des droits
fondamentaux, arbitre les différends de compétence entre les autorités
et exerce même un contrôle de la loi politique, qui la conduira à
prononcer la dissolution d'un parti nazi en 1953 et communiste en
1956. Elle exerce également un contrôle étendu des transferts de
compétence à l'Union Européenne, comme en témoignent les décisions
de la Cour de 1974, 1986 et 2006. La cour constitutionnelle italienne,
qui dispose également d'un large pouvoir a pu remettre en cause

la réforme du scrutin de 2016, dite « *italicum* », en 2017, supprimant purement et simplement la prime majoritaire qui devait permettre au parti arrivé en tête de dégager une réelle majorité. La Cour constitutionnelle sud-africaine constitue également un exemple marquant : celle-ci a souvent modifié le sens des textes qui lui étaient soumis, en procédant à des réécritures. Aux Etats-Unis, la Cour Suprême, en déclarant en 1999 la pratique du « *line item veto* » (i.e. la pratique du Président de ne censurer qu'une disposition dans un texte par son droit de veto) contraire à la Constitution, joue un rôle déterminant pour faire que la séparation des pouvoirs ne soit pas seulement une fiction. La pratique du « *signing statement* », par laquelle le Président promulgue une loi en faisant part de son interprétation pour l'application téméraire de l'adaptation du pouvoir au cadre qui lui est fixé.

Pour Pierre Tanzi, dans Le Libérateur, la séparation des pouvoirs des sociétés démocratiques a évolué vers un partage entre majorité et opposition. L'alternance permet en effet de sanctionner un pouvoir qui aurait usé sa délégation. Aussi, le renforcement des droits de l'opposition comme la saisine du Conseil Constitutionnel par 60 parlementaires en 1974, l'ouverture de l'ordre du jour aux groupes d'opposition ou minoritaires ainsi que le droit de tirage sur une commission d'enquête. En 2008, constituent des avancées dans le sens d'une nouvelle distribution du pouvoir. Celle-ci s'opère ~~en~~ en effet, selon Bernard Manin dans son ouvrage Principes du gouvernement

représentatif, dans la reddition des comptes. Les électeurs peuvent ainsi sélectionner par l'alternance le parti qu'il souhaite placer au pouvoir. De même, la dissolution, telle qu'elle a été pensée par le général de Gaulle, doit permettre au chef de l'État de faire arbitrer par le Peuple un différent entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif. De sorte que ce le principe de toute souveraineté [résidant] essentiellement dans la Nation » (art. III DDHC), il lui revient, en pouvoir suprême et indissoluble, comme le rappelle Brecht, de trancher entre les pouvoirs qu'il a lui-même créés pour s'assurer du respect de sa délégation.

Si la pratique s'est à brève échéance distinguée d'une lecture littérale des textes constitutionnels, ceux-ci n'en sont pas moins nés les principes premiers et les fondements de tout pouvoir. Ainsi, François Titterand, en 1976, alors que la gauche perdait l'Assemblée pouvait légitimement en revenir à ce la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution. » Parce qu'en dépit de toute pratique, de toute fiction, la répartition des pouvoirs, envisagée comme distribution entre autorités des compétences, trouve son fondement dans la Constitution, qui ne peut en passer d'elle, comme d'affirmer l'art. 1^{er} de la DDHC.



3 0 0 0 3 6

NOTE : 17 /20

Concours : ADMINISTRATEUR 2017

Épreuve : QRC Économie et finances publiques

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2017

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

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

(Durée : 4 heures - coeff. : 4)

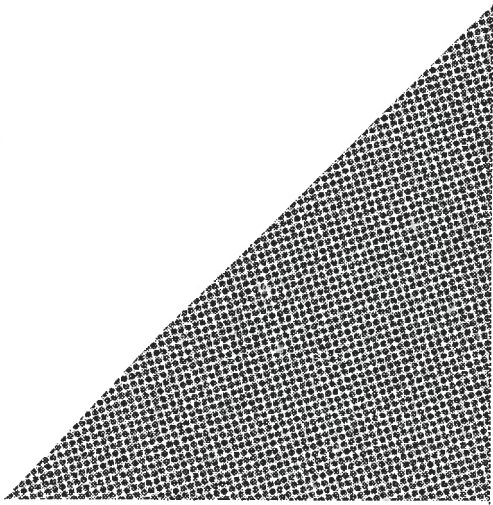
BARÈME : Chaque question est notée sur cinq points.

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



300056

QUESTION N° 1 – Analysez, au regard de l'encadrement juridique de la loi de finances, la décision suivante du Conseil constitutionnel.

Décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008 (Loi de finances rectificative pour 2008)

[...]

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances rectificative pour 2008 ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution du VII de son article 6 ;

- SUR LE VII DE L'ARTICLE 6 :

[...]

5. Considérant que le VII de l'article 6 de la loi déferée, relatif à la répartition du produit de l'octroi de mer entre collectivités territoriales, n'est pas au nombre des modalités de compensation de charges dont l'article L.O.6371-5 du code général des collectivités territoriales énonce la liste limitative ; qu'il n'a pas pour objet, comme l'autorise le c) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001, de « définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales » ; qu'il ne concerne pas la détermination des ressources et des charges de l'État ; qu'il ne relève pas davantage d'une des autres catégories de dispositions trouvant leur place dans une loi de finances ; qu'il a donc été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

[...]

- SUR L'ARTICLE 124 :

7. Considérant que l'article 124 de la loi déferée autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État pour couvrir les frais de dépollution permettant la remise en état de certains terrains de la société SNPE, ou de ses filiales, à l'occasion de leur cession [...]

8. Considérant que le 5° du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose que la loi de finances « autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime » ;

9. Considérant qu'en renvoyant la fixation du plafond de cette garantie à un acte administratif prenant en compte une expertise postérieure à la loi sans évaluer cette charge ou en limiter le montant, l'autorisation donnée au ministre chargé de l'économie d'accorder la garantie de l'État méconnaît les dispositions du 5° du II de l'article 34 précité ; que, dès lors, l'article 124 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE :

[...]

12. Considérant que l'article 144 prévoit un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité d'étendre le bénéfice de l'allocation de chômage partiel prévu par l'article L.5122-1 du code du travail aux agents des régies locales chargées d'un service public industriel et commercial ;

13. Considérant que l'article 147, qui modifie l'article 568 du code général des impôts, précise les conditions de gestion des débits de tabac ;

14. Considérant que ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; qu'ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1^{er} août 2001 [...]

15. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution, [...]

QUESTION N° 1

Le domaine des lois de finances (LF) est encadré par l'article 34 de la Constitution ainsi que par les dispositions spécifiques prévues par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Les lois de finances (initiale, rectificative, règlement, spéciale) ont un domaine obligatoire, facultatif et interdit. Le conseil constitutionnel censure les dispositions des lois de finances qui méconnaissent ces règles (I), assurant un contrôle strict (II) qui est souvent contesté (III).

Le domaine interdit des lois de finances se déduit par déduction de tout ce qui relève du domaine obligatoire ou facultatif. Dans sa décision LF R pour 2008 du 29 décembre 2008, le conseil constitutionnel estime que le VII de l'article 6, l'article 144 et l'article 147 ne relèvent pas des catégories de dispositions trouvant leur place dans une loi de finances. Aussi, il censure ces "cavaliers budgétaires".

Le conseil constitutionnel vérifie également que le législateur financier a bien épuisé l'étendue de sa compétence. Bien que la fixation des garanties de l'Etat relève du domaine des lois de finances, le conseil constitutionnel censure l'article 124 de la LOLF pour 2008 sur le fondement de l'incompétence négative du législateur.

Le conseil constitutionnel exerce un contrôle particulièrement strict sur l'encadrement des lois de finances. En premier

lieu, le Conseil constitutionnel ne contrôle pas seulement les "cavaliers budgétaires" dont il est saisi (vii de l'article 6). Il peut se saisir d'office des dispositions dont il estime qu'elles méconnaissent le champ des lois de finances (articles 144 et 147).

Par ailleurs, la nature du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel est très rigoureux. Dans cette même décision du 29 décembre 2008, il estime que la répartition du produit de l'impôt de neu entre collectivités territoriales ne relève d'aucune catégorie de dispositions trouvant leur place dans une loi de finances, notamment les "impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'Etat". Il estime par ailleurs que l'article 144, qui prévoit un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité d'étendre le bénéfice de l'allocation de chômage partiel n'est pas relatif à "l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques".

Les règles d'encadrement des lois de finances, et la rigueur du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel, se justifient par les conditions d'examen particulières des lois de finances caractérisées par l'urgence (article 47c), qui ne permettent pas un examen approfondi. Ces règles et cette jurisprudence est parfois contestée, pour leur rigueur et leur incohérence juridique. Elles aboutissent à de lourdes contraintes sur le législateur.

QUESTION N° 2 – Les impôts directs locaux français remplissent-ils leurs objectifs ?

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 prévoit une réduction de 80% de la taxe d'habitation sur 3 ans. Il ouvre la voie à l'entrenchon progressive de ce l'impôt direct local jugé injuste. Les impôts locaux visent l'ensemble des impôts affectés aux collectivités territoriales, que celles-ci disposent ou non d'un pouvoir d'assiette ou de taux sur ces derniers. Les impôts directs locaux excluent les impôts acquittés par des agents qui n'en supporte pas le poids économique (DMTO, TICPE). Les principaux impôts directs locaux français sont les quatre taxes foncières (TH, CFE, TFPB, TFPNB), la CVAE et les IFR, bien que cette liste ne soit pas exhaustive. Les impôts directs locaux tentent de remplir des objectifs budgétaires (I), économiques (II) et sociaux (III), avec des succès variables.

Sur le plan budgétaire, la fiscalité directe locale vise à financer les charges des collectivités territoriales et, de manière plus ambitieuse, à assurer une autonomie fiscale aux collectivités territoriales. Les impôts directs locaux représentent plus de la moitié des ressources des collectivités territoriales, soit près de 125 Mds €, ce qui représente une source de financement important. Les collectivités territoriales bénéficient d'un pouvoir de taux et d'assiette, néanmoins encadré (interdiction de créer un nouvel impôt, règles d'encadrement de l'évaluation des taux, etc.). Les impôts directs locaux sont plus dynamiques que les impôts indirects locaux,

ce qui a notamment permis aux collectivités d'amorcer la baisse des dotations de l'Etat. Toutefois, le produit des impôts directs locaux est très concentré sur le bloc communal et sur le financement des dépenses de fonctionnement.

La fiscalité directe locale vise à récolter des ressources en minimisant les distorsions économiques. La réforme de la taxe professionnelle (TP) en 2010, qui pesait sur les biens produits des entreprises et décourageait l'investissement, notamment dans l'industrie, est allée dans ce sens. La CFE, qui pèse sur les biens immobiliers, et la CVAE, qui reflète mieux la capacité contributive des entreprises, ont désormais remplacé la TP. En outre, les règles d'encadrement du pouvoir d'assiette et de taux des collectivités territoriales visent à réduire les distorsions économiques entre territoires.

En revanche, la fiscalité directe locale peine à assurer l'égalité dans la répartition de la charge contributive. Les impôts directs locaux sont faiblement progressifs, ce qui oblige l'Etat à intervenir par des dégrèvements d'impôts locaux.

L'Etat est aujourd'hui le premier contribuable local. Par ailleurs, les valeurs locatives cadastrales (VLC), sur lesquelles sont assises les taxes foncières, ont été élaborées dans les années 1970 et ne correspondent plus à la réalité (elles sont en cours de fusion).

Au total, les impôts directs locaux remplissent plutôt bien leur objectif budgétaire et économique, mais mal l'objectif social.

QUESTION N° 3 – Quelle politique économique pour soutenir la croissance de la zone euro ?

QUESTION N° 3

Après une décennie de croissance économique faible au sein de la zone euro, les indicateurs économiques suggèrent que la croissance devrait avoisiner 3% en 2017. En vertu de la fonction Cobb-Douglas, la croissance est le produit de trois facteurs de production : le travail, le capital et la productivité globale des facteurs (PGF). La puissance publique dispose de plusieurs leviers pour influencer sur ces facteurs (politiques monétaire, budgétaire, de croissance). Au sein de la zone euro, constituée de 18 pays européens, le contexte est particulier : la politique monétaire est commune, la politique budgétaire est encadrée et la politique économique est coordonnée. Si les politiques conjoncturelles doivent rester prudentes en phase de reprise (I), la coordination des politiques économiques doit être renforcée (II).

La politique monétaire commune n'a pas pour mandat le soutien à l'activité, mais celui de la stabilité des prix. Pourtant, la BCE peut soutenir l'activité dès lors que l'inflation reste éloignée de l'objectif des 2%, ce qu'elle a fait depuis le déclenchement de la crise économique, contribuant à abaisser le coût du capital. Avec le retour de l'activité, la BCE doit réduire ses soutiens à l'économie pour mener une politique contra-cyclique, mais de manière très progressive afin de ne pas contrarier la reprise. La politique de change pourrait être déployée à des fins stratégiques, pour soutenir la

compétitivité de la zone euro, mais son enjeu porte sur l'hétérogénéité de la structure des économies de la zone euro.

Lors de la dernière décennie, les économies de la zone euro ont mené des politiques budgétaires restrictives procycliques, sous la menace des crises de la dette. Avec la reprise, il faut rester prudent dans la mobilisation de l'instrument budgétaire car le risque n'a pas disparu. Néanmoins, l'effort d'assainissement des finances publiques et les rentrées fiscales générées par la croissance ouvre des marges de manœuvre. Ces marges de manœuvre doivent nourrir l'investissement dans les secteurs où le multiplicateur keynésien est le plus élevé. C'est l'objet du plan européen d'investissement dans les infrastructures qui tente de monter davantage en puissance.

Afin d'augmenter la croissance potentielle de la zone euro, la coordination des politiques économiques doit être renforcée dans le cadre de la stratégie Europe 2020, et dans le cadre spécifique de la zone euro. Afin de renforcer le facteur travail, le taux d'activité doit augmenter en procédant à des réformes des marchés de travail visant à lever les freins à l'embauche. La PGF peut elle aussi être renforcée par l'augmentation du niveau de qualification (nombre de diplômés de l'enseignement supérieur) et la hausse du niveau des dépenses d'innovation, encore faibles par rapport aux Etats-Unis et à l'Asie (Japon, Corée du Sud). En raison du caractère insuffisamment contraignant de la coordination des politiques économiques, il faut renforcer la gouvernance de la zone euro.

QUESTION N° 4 – Le commerce international est-il créateur d'emploi ?

Le commerce international désigne l'échange de marchandises et de produits intermédiaires entre pays. A la suite de la crise économique de 2007-2008, l'augmentation du commerce international a connu un ralentissement. Aujourd'hui, plusieurs pays, à commencer par les Etats-Unis, sont même tentés par le protectionnisme. Si le commerce international produit des bénéfices certains à direction des consommateurs, en éliminant les rentes dont bénéficient les producteurs, l'impact du commerce international sur la création d'emplois est plus ambiguë. Le commerce international augmente le volume global d'emplois créés (I), mais la répartition de ces créations d'emplois est variable et parfois négative dans certaines localités (II), ce qui exige des politiques publiques spécifiques des autorités nationales (III).

La théorie économique prévoit que le commerce international est globalement créateur d'emplois. Contrairement à ce qu'estiment Bodin et Montesquieu, le commerce international n'est pas un jeu à somme nulle, tel que le montre la théorie des avantages comparatifs développée par Smith et Ricardo. Le commerce international augmente le niveau d'activité global et, par extension, le niveau d'emploi global. D'autres justifications ont par la suite été élaborées, telles que les économies d'échelle, qui permettent de développer des activités non-rentables dans le seul cadre national.

A l'inverse, le protectionnisme a des effets négatifs sur le niveau d'emploi. Certes, il favorise les producteurs nationaux

préservés de la concurrence internationale. Cependant, le protectionnisme se heurte aux possibilités de rétorsion des partenaires commerciaux, conduisant chaque pays à enregistrer des pertes d'emplois. Par ailleurs, le protectionnisme conduit à une réduction de la concurrence qui entraîne une baisse de l'innovation qui empêche de développer de nouvelles activités créatrices d'emplois.

Toutefois, la répartition des emplois créés par le commerce international peut être déséquilibrée selon les pays, de sorte que certains peuvent même enregistrer une baisse du niveau d'emploi. La répartition des emplois créés est fonction de la répartition des avantages comparatifs et de la demande mondiale (Mill), en particulier, l'ouverture des frontières peut conduire certains marchés nationaux à être inondés de produits étrangers, avec un bilan négatif sur l'emploi, comme l'ont expérimenté certains pays pauvres (Jamaïque). Le rapport Arthus de 1993, quoique contesté, conclut à un bilan négatif sur l'emploi en France.

Aussi, des politiques publiques spécifiques peuvent être mises en œuvre pour assurer un commerce international équilibré. Tandis que les pays en voie de développement doivent rattraper la frontière technologique, les pays développés doivent repousser cette frontière (Acemoglu, Aghion, Zilibotti). Des formes de protectionnisme temporaire peuvent se justifier, pour préparer un marché national à l'intensité de la concurrence internationale.

Concours : Administrateur externeÉpreuve : Note de synthèseCopie n° : 1 / 3Assemblée Nationale- Note -à l'attention de M. ou Mme XObjet : la laïcité dans les services publics

Introduit en droit français par la loi de 1882 relative à l'école laïque et obligatoire, le principe de laïcité appliqué aux services publics fait encore l'objet de nombreux débats. Le Conseil constitutionnel définit la laïcité comme "l'interdiction faite à quiconque de se prévaloir de ses origines religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et les particuliers" (CC, 2004, Traité établissant une constitution pour l'Europe, document n° 14). La question de la laïcité dans les services publics concerne de manière différenciée les agents, les collaborateurs

et les usagers. D'application complexe, elle fait l'objet d'une jurisprudence abondante dont la stabilisation est encore en cours.

La présente note expose donc :

- l'état du droit en la matière
- les limites que rencontre aujourd'hui son application
- les réformes envisagées et les pistes existantes pour le futur.

X

X

X

I. La laïcité dans les services publics est un principe conciliateur des libertés qui se décline selon le service public et le statut des personnes concernées.

A) Déclinaison du principe d'égalité, la laïcité dans les services publics encadre la liberté d'expression et protège la liberté de conscience.

Un principe garanti par la Constitution et la loi de 1905 : l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoit la

liberté d'expression religieuse tant que celle-ci ne trouble par l'ordre public. Au nom de l'égalité devant la loi, le préambule de 1945 interdit les discriminations religieuses dans l'accès à l'emploi et à l'instruction (Document n° 1 et 2). L'article premier de la Constitution de 1958 dispose que la République est laïque et ne distingue pas les religions (Document n° 3). L'application de ces principes suppose que l'Etat garantisse le libre exercice des cultes (art 1 de la loi de 1905), ne finance pas de culte, ni n'érige d'emblème religieux dans l'espace public (art 28 de la loi de 1905 - art document 4). L'Etat ne peut donc pas opérer de discrimination lors de l'embauche d'agents publics (CE 1954, Barel) et le statut de la fonction publique prévoit la discrimination ^{non-}religieuse (article 6 de la loi du 13 juillet 1983 document n° 6).

La difficulté d'application réside dans la conciliation entre liberté d'expression et de conscience. Selon Jean Rivoire (La notion juridique de laïcité, 1949 - document n° 12), la laïcité suppose que l'Etat ne soit pas compétent en matière religieuse. Or il se trouve obligé d'intervenir pour préserver la liberté de conscience, en particulier à l'école. Dès lors, il se voit dans l'obligation de régler la question de la laïcité dans les services publics. Cette contrainte s'est faite plus prégnante sous l'influence de nouvelles formes d'expression religieuse, plus extérieures, comme l'Islam. (voir article de Didier Jean-Pierre, document n° 13)

La situation de la France est toutefois un cas particulier. Les Etats ne disposant d'une fonction publique exerçant le droit commun du travail comme les Pays-Bas ou l'Allemagne (voir sur constitutionnalité Allemande, BVerfGE 138, 2013 cité au document n° 14). La Suisse dispose en revanche d'un modèle similaire à celui de la France (voir CEDH, 2001, Dallah Suisse, document n° 17).

*

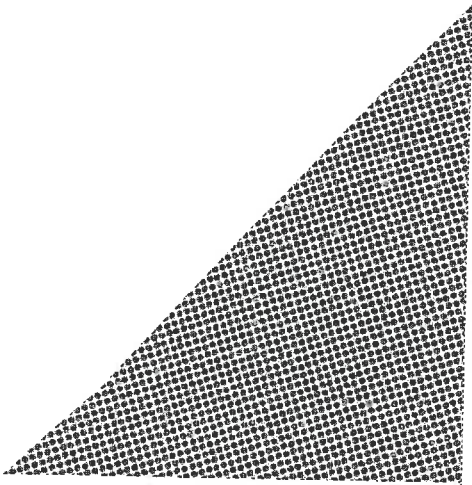
B) En pratique, l'application du principe de laïcité a évolué et s'est déclinée selon les services publics et ^{le} statut d'agent, de collaborateur ou d'usager.

En matière de neutralité, le cas particulier de l'école s'est étendu à l'ensemble des agents du service public. Le code de l'éducation prévoit un personnel laïque (L. 141-5), interdit la manifestation d'appartenance religieuse (L. 141-5-1). Bien que dans l'enseignement privé, les enseignements religieux ne peuvent être obligatoires (L. 141-3 - document 8). Le Conseil d'Etat, dans une décision du 3 mai 2000 "Mlle Porteaux" (document n° 19) a étendu le principe de neutralité religieuse à tous les agents qu'ils soient ou non en contact du public. En conséquence, ils peuvent être sanctionnés disciplinairement en cas de prosélytisme, tenue ou signe manifestant une appartenance religieuse ou, au contraire, déniant une telle appartenance.

Concours : Administratif - externeÉpreuve : Note de synthèseCopie n° : 2 / 3

L'application de la laïcité aux bâtiments publics et aux agents admet certaines souplesses. Dans une circulaire de 1882 (document n° 8), le gouvernement faisait déjà preuve de souplesse en matière de retrait des emblèmes religieux dans les écoles en confiant aux préfets une marge d'appréciation. De la même manière il est possible de prendre en compte les fêtes religieuses dans les autorisations d'absence pour les agents. Le devoir de réserve en matière religieuse reste limité et, selon la circulaire de 2017 relative à la laïcité dans les services publics (document n° 11), son étendue s'apprécie selon la position de l'agent. Enfin des exceptions à la laïcité persistent dans les départements d'Alsace - Moselle, encore soumis au Concordat.

Hors du cadre scolaire, les usagers ne sont pas soumis au principe de neutralité religieuse tant qu'il n'y a pas de trouble à l'ordre public. Seuls les usagers du système scolaire, c'est-à-dire les élèves, ne peuvent manifester par leur tenue ou des objets leur appartenance religieuse depuis la loi du 15 mars 2004, codifiée au L141-5-1.



400133

du code de l'éducation.

X

X

X

II. Si le droit européen tolère le principe de laïcité dans les services publics, les récentes modulations du principe risquent de nourrir de nouvelles tensions.

A) La menace du droit européen sur la laïcité tend à se réduire.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme admet le principe de laïcité. Elle relève selon elle de la marge d'appréciation des États de choisir d'appliquer la neutralité religieuse aux services publics (CEDH, Dahlab c. Suisse, 2001). À l'inverse elle accepte également la présence de crucifix dans les écoles en Italie (CEDH, 2011, Lautsi c. Italie). La CEDH reconnaît en particulier le caractère religieux du foulard islamique et écarte l'idée que son interdiction porte atteinte à l'égalité des sexes. Dans la décision Ebrahimian c. France de 2015, (document n°15), elle estime toutefois que la neutralité ne peut découler implicitement de la Constitution et doit faire l'objet

d'un texte explicite. La CEDH admet les limites posées par le principe de laïcité à son article 9 dès lors que cela est nécessaire à la coexistence de plusieurs religions et que le service public veut porter un message de tolérance et de respect. Cette position pourrait poser des difficultés quant à la légitimité d'une neutralité religieuse pour tous les agents même sans contact avec les usagers.

La jurisprudence récente de la Cour de Justice (CJUE) semble également ^{agents des} analyser la laïcité des services publics. Dans sa décision de 2017 Laminta Achbita c. G4S (voir document 14), la CJUE a admis la possibilité pour une entreprise d'interdire les manifestations d'appartenance religieuse si cette interdiction est objective et proportionnée. Dès lors, il semble que la fonction publique puisse elle aussi imposer une telle restriction.

*

B) Les précisions apportées à l'application de la laïcité dans les services publics complexifient son application.

Diverses catégories d'usagers sont désormais concernées par l'exigence de neutralité. La directive "Dahel" du 27 mars 2012 ²⁰¹² en effet (voir document n° 15) permet d'empêcher les parents manifestant leur appartenance religieuse (par leur tenue ou leur propos) d'accompagner les sorties scolaires. Selon Vincent Vellette (document n° 14), la loi du 11

décembre 2018 interdisant le port du voile intégrale dans l'espace public, malgré ses justifications déplacées les frontières de la laïcité au risque de la "déformer".

L'évolution jurisprudentielle concernant la neutralité des bâtiments publics risque d'ébranler les dérogations au principe de laïcité des services publics. Dans la décision relative au crèche de Noël (CE, 2018, Fédération nationale de la libre pensée, voir document n° 18), le Conseil d'Etat prévoit des dérogations permettant l'installation de crèche de Noël, symbole religieux, dans les bâtiments publics dans des circonstances particulières au profit des motifs festifs ou ~~non~~ culturels. Selon Clément Benelbag, il y a un risque de complexification de l'application du principe.

X

C. Bien qu'elle soit une source marginale de contentieux, la question de la laïcité risque de peser excessivement sur le fonctionnement des services publics.

À l'instar de la circulaire de 1982, de nombreuses marges d'appréciation ont été données aux responsables des services publics dans l'application du principe. Ce sont les chefs de service qui doivent décider d'accepter les jours de congés pour les fêtes religieuses. Cette situation augmente

Concours :

Épreuve :

Copie n° : 3 / 3

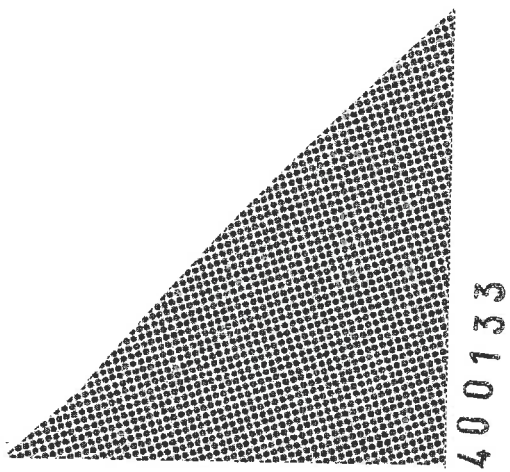
Les risques de tensions. Certaines collectivités territoriales ont établi des procédures spécifiques (document n° 13) mais Didier Jean-Pierre constate qu'elles mènent souvent à ne pas respecter la durée annuelle de travail. Cette instabilité représente un inconfort. Le rapport Baccarelli rendu par la commission "Haute et fonction publique" en 2016 fait ainsi le constat d'une "décorrélation entre l'occurrence du nombre de cas posant problème et le ressenti des agents" (Vincent Villette). Les pouvoirs publics ont donc concentré leurs efforts sur un meilleur accompagnement des agents.

*

*

*

III. Les dispositifs d'accompagnement des agents ont vocation à être accompagnés par un effort législatif



A. Suite au rapport Zuccarelli, l'accom-
pagement des agents et des responsables des
services publiques a été renforcé.

Le 22 avril 2015, l'article 9.5 de la loi
du 13 juillet 1983 portant droits et
obligations des fonctionnaires a été

réformée (document n° 7) pour donner une valeur législative à
l'avis du Conseil d'Etat de 2009, consacrant ainsi la neutralité
religieuse des agents.

(document n° 11)

Suite au rapport Zuccarelli, la circulaire du 15 mars 2017 relative
au respect du principe de laïcité dans le service public a mis en
œuvre plusieurs recommandations. L'information des ^{agents} usagers, déjà
améliorée par la Charte de la laïcité du 13 avril 2007 (document
n° 9) sera renforcée par des dispositifs de formation adaptés.
Une documentation "pertinente" sera mise à leur disposition, ainsi
qu'aux usagers. Des référents laïcité spécialisés dans le secteur
où ils interviendront appuieront les responsables.

X

B. Certains dispositifs pourraient faire l'objet de nouvelles
mesures.

Le Conseil d'Etat a encouragé l'Etat à opérer une distinction claire entre les obligations des usagers et des agents. Dans sa décision Mme Boubalet du 28 juillet 2017 (document n° 20), il constate que les étudiants se rendant à l'hôpital en stage ne sont pas soumis aux mêmes obligations que s'ils sont en formation.

Cette classification peut être encadrée par la

des règles concernant les fêtes religieuses pourraient être harmonisées. Dans une circulaire de 2012 (document n° 10), un ensemble de dates étaient fournis à titre indicatif et informatif aux responsables.

Cette liste pourrait être stabilisée dans la loi relative aux droits et obligations des fonctionnaires pour éviter les erreurs et les tensions. Seules les dates de cette liste pourraient faire l'objet d'une demande de congés pour motif religieux.

*

C. D'autres pistes, pour le moment écartées, existent dans le débat relatif à la laïcité dans les services publics

L'interdiction des tenues ou objets religieux dans l'enseignement supérieur suivrait la dynamique actuelle. Le Conseil d'Etat a écarté cette obligation (CE 1996, Université de Lille II voir document n° 15). Elle présenterait un risque politique incontestable.

A l'inverse, il pourrait être envisagé d'assouplir le principe, notamment sous pression des juridictions européennes qui pourraient considérer comme excessive l'interdiction l'exigence de neutralité pour les agents qui ne sont pas au contact du public. La solution consistant à distinguer les agents au contact du public des autres semblent néanmoins complexer, ce qui avait justifié la position prise dans l'avis 1222 Parkeaux, repris récemment dans la loi de 1983.

*

*

*

Concours : Administrateur

Épreuve : Droit parlementaire

Copie n° : 1 / 4

Dans son manuel de droit constitutionnel, le doyen Georges Vedel considérait que dans la pureté du principe représentatif, on ne concevait pas l'existence de groupes politiques dans les assemblées parlementaires.

Pourtant, dès 1789, les membres de l'Assemblée constituante ressentirent le besoin de se regrouper par affinités politiques. Ainsi, les partisans du veto royal se regroupèrent-ils à droite du Président dans la salle de séances et les opposants à gauche. La "montagne" et la "plaine" tiraient leur nom de leur place dans les assemblées révolutionnaires. Cette réalité politique s'effondra tout de suite à l'ère du droit parlementaire. En effet, tant la conception rousseauiste et jacobine d'indivisibilité du peuple que la théorie du mandat représentatif s'opposaient à reconnaître juridiquement la place des groupes politiques. Jusqu'au début de la Troisième République, les députés siégeaient selon l'ordre alphabétique et ils ne furent reconnus dans les règlements des chambres qu'en 1910 à la Chambre des députés et en 1921 au Sénat. Aujourd'hui,

le rôle des groupes est plus intégré au droit positif, le constituant ayant reconnu la possibilité d'accorder des droits spécifiques aux groupes d'opposition et minoritaires (article 51-1C) en 2008.

Les groupes politiques recouvrent ainsi une réalité diverse. Depuis l'entrée durable du "fait majoritaire" à l'Assemblée nationale à compter de la dissolution de 1962, les groupes se distinguent principalement par leur soutien au gouvernement ou au contraire leur opposition à la politique qu'il conduit.

En prenant en compte ce nouveau contexte politique apparu avec la 5^e République, il convient d'examiner comment l'importance des groupes politiques se traduit-elle dans la vie parlementaire à l'Assemblée nationale, tant d'un point de vue réglementaire et constitutionnel que de la pratique politique.

Les groupes politiques occupent une place majeure dans la vie des assemblées qui se reflète dans le règlement comme dans la pratique (I). L'enracinement du fait majoritaire a conduit à l'octroi de droits spécifiques à certains groupes, sans que le droit parvienne à saisir entièrement cette notion éminemment politique (II).

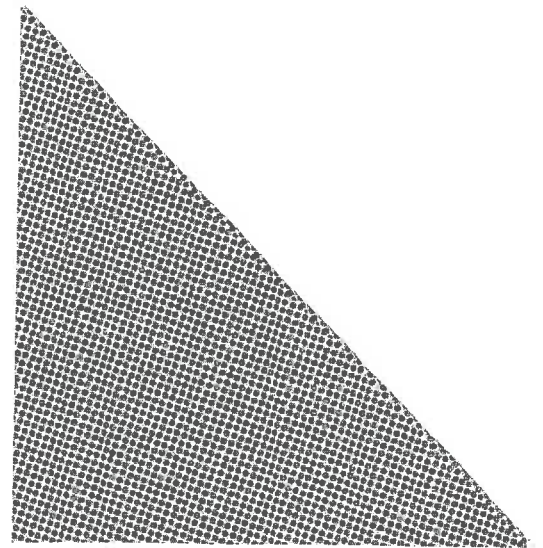
Malgré la théorie classique du régime représentatif, les groupes politiques occupent, dans la tradition républicaine française, une place importante à l'Assemblée nationale (A) qui se révèle dans son règlement et dans la vie parlementaire (B).

En effet, le mandat parlementaire est général : le député est censé représenter la nation tout entière "d'un d'un regroupement des députés par affinité", et donc d'un fractionnement de la volonté générale et de la représentation, heurte cette conception. De même, le mandat est représentatif : le discipline de vote, qui s'instaure dans de nombreux groupes, et notamment à l'Assemblée, la participation des parlementaires aux divers scrutins en fonction de la ligne politique adoptée par le groupe semble contredire avec la doctrine énoncée par Condorcet ou Burke ("l'élu n'est "plus député de Bristol, il est membre du Parlement") et l'œuvre en théorie individuel des droits du député : droit d'initiative, d'amendement, de parole et de vote.

Pourtant Taquerville, lors de l'adresse de 1842, désigne ce double malentendu. Il rappelle que les partis sont nécessaires à la démocratie. La discipline de vote ou le respect des engagements de campagne est de nature politique et ne remet pas en cause la conception juridique de représentation. En outre, les groupes expriment une conception politique de l'intérêt général. C'est ce qu'exprime l'article 23 du règlement de l'Assemblée (RAN). La constitution de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels est interdite. Les groupes

repeuvent inhérent pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif. Comme les parti politiques, dont ils sont toutefois distinct en vertu du principe d'autonomie du droit parlementaire, les groupes participent à une compétition nationale pour manifester leur idée de l'intérêt général dans tous les champs de la vie politique.

Étant inhérent à toute démocratie parlementaire, ils occupent ainsi une place essentielle à l'Assemblée nationale. Chateaubriand expliquait déjà en 1816, comme au sein de la "Chambre introuvable", les Ultras se réunissaient en amont des activités de la Chambre pour déterminer leur choix sur les noms des orateurs dans les débats, les candidatures aux divers organes parlementaires ou les amendements déposés. Cette impulsion politique des groupes est toujours présente à l'Assemblée. Ainsi, les réunions de groupe s'y tiennent le mardi matin, avant la séance publique de l'après-midi et avant la réunion des commissions permanentes du mardi matin. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois pour la XIV^e législature, décrit l'importance majeure des réunions de groupe dans son "Manuel de survie à l'Assemblée nationale". Le bureau du groupe, en particulier, arbitre de nombreuses questions politiques relatives à la vie parlementaire ainsi que leur stratégie dans les débats. Les débats en commission ou en séance publique ne font parfois qu'entériner les décisions antérieures des groupes, notamment du groupe majoritaire. L'exercice du droit d'amendement, notamment, est de plus en plus limité.

Concours : AdministrativeÉpreuve : Droit parlementaireCopie n° : 2 / 4

de manière collective*. Les amendements sont filtrés par le groupe préalablement à leur dépôt, et ceux-ci sont très souvent corrigés par les membres du même groupe et déposés indifféremment en séance par l'un des signataires. Les difficultés posées par les "pondeurs" du groupe socialiste sous la XIV^e législature, majoritaire à l'époque, ont ainsi conduit le groupe LREM sous la XV^e à encaucher très strictement les initiatives de ses membres en matière de signature d'amendement et de propositions de loi. Afin qu'ils puissent jouer leur rôle pleinement, des moyens matériels leur ont été accordés par l'Assemblée (locaux pour se réunir, subvention pour recruter des assistants).

De nombreuses prérogatives sont ainsi reconnues aux groupes dans le règlement, notamment au travers du Président de groupe. En premier lieu, les instances parlementaires sont le plus souvent constituées à la proportionnelle des groupes : le Bureau, qui préside à la mise de l'Assemblée (10 RAN) et permet à certains groupes de désigner des vice-présidents, secrétaires, voire un questeur, mais aussi

* Au Bundestag, le droit d'amendement est exercé de manière collective par les groupes, "Fraktionen".

les commissions permanentes, qui regroupent les députés par affinité technique pour l'examen préparatoire des textes, ou encore la mission d'information et commissions d'enquête qui exercent des fonctions de contrôle.

Le président du groupe mène ainsi :

les travaux de la discussion générale qui précède, en séance, l'examen des articles d'un texte législatif, ou dans tous les débats. Il répartit les sièges en commission (tirés au sort avant 1910) et formule les candidatures. Il joue un rôle essentiel dans la direction du groupe. Le président de groupe siège à la Conférence des présidents et participe à la fixation de l'ordre du jour, notamment lors de la semaine de l'Assemblée (48 C et 48 RAN). Si les votes y sont rares, le nombre de voix du président de groupe, égal au nombre de membres, confère à ce titre un rôle central au président du groupe majoritaire.

Dans le déroulement du débat en séance publique, les prérogatives des présidents de groupe sont importantes. Ils peuvent demander des scrutins publics (65 RAN) ou des suspensions de séance pour réunir leur groupe (58 RAN). Ils peuvent faire des rappels au règlement, comme tout député, mais leur autorité y confère une dimension plus solennelle. De nombreux rappels au règlement furent ainsi invoqués par les présidents de groupe lors de la séance publique destinée à entériner le choix des membres du bureau au début de la IV^e législature. La confirmation du quorum est, elle,

troubé en désuétude depuis 2003.

La succession des alternances, à compter de 1981, a posé la question du statut de l'opposition parlementaire. En effet, le développement de l'obstruction a conduit le Constituant à ouvrir la possibilité de distinguer parmi les groupes et à conférer à certains des droits spécifiques afin qu'ils puissent s'exprimer de manière plus satisfaisante dans la vie parlementaire, sans toutefois faire obstacle à la décision majoritaire.

La reconnaissance de droits spécifiques à l'opposition, destinée à prendre acte de l'urgence durable du fait majoritaire et à l'Assemblée nationale et à faire entrer le Parlement français dans le "droit commun des démocraties parlementaires" (en s'inspirant notamment du Royaume-Uni où le "chef de l'opposition de sa majesté" dispose d'un statut officiel) nécessitait en effet une révision de la Constitution (A) qui n'a pu toutefois permettre d'appréhender entièrement une notion essentiellement politique (B).

Déjà, en 2006, le Président Jean-Louis Debré avait voulu permettre au règlement de l'Assemblée de reconnaître aux groupes d'opposition des droits particuliers. Mais le Conseil constitutionnel, saisi nécessairement de toute résolution modifiant le Règlement (61 alinéa 1 C) avait consacré cette innovation au regard du principe d'égalité entre les groupes politiques, fondé sur l'article 3 de la Constitution qui dispose

que la seule issue la souveraineté nationale par ses représentants et de l'article 6 de la déclaration de 1789 aux termes duquel la loi est l'expression de la volonté générale. Le même principe avait conduit le Conseil à consacrer en 2013 l'introduction dans le RAN de la possibilité d'une coprésidence conjointe des groupes politiques, introduite à l'initiative du groupe d'extrême droite. Pour dépasser la limitation du droit des groupes à ceux de tous les groupes et à la représentation proportionnelle dans les organes parlementaires, le Constituant a introduit un nouvel article 51-1 à la loi fondamentale qui ouvre au règlement la possibilité de reconnaître des droits spécifiques aux groupes d'opposition et, à l'initiative d'un amendement sénatorial, aux groupes minoritaires.

Le règlement de l'Assemblée a pleinement saisi cette possibilité avant en 2008. Les groupes, avant, lors de leur constitution et de la remise de leur déclaration politique à la présidence de l'Assemblée, se déclarent appartenir à l'opposition (art 12 RAN) qui ne peut faire l'objet d'un contrôle (C.C., 2006 précité) du fait de la libre formation des partis politiques (art 4 C). Les groupes qui ne se déclarent pas d'opposition sont minoritaires, à l'exception du plus nombreux d'entre eux: le groupe majoritaire n'est ainsi défini qu'en creux. Au Sénat, la qualité de groupe minoritaire découle d'une déclaration expresse.

Les groupes d'opposition et minoritaires bénéficient ainsi de droits propres en matière d'initiative législative comme de contrôle. Ils bénéficient d'un "droit de tirage" qui leur permet d'obtenir l'inscription des initiatives de leur choix une séance par mois (nouvel article 48 C) (c'est la "niche").

Concours : AdministrateurÉpreuve : Droit parlementaireCopie n° : 3 / 4

Ne peuvent obtenir la création, une fois par session ordinaire, la création de droit d'une commission d'enquête ou d'information, sous réserve du respect des conditions de recevabilité, et l'inscription d'un débat ou d'une séance de questions durant la semaine de contrôle, ainsi que le choix d'un rapport d'évaluation du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC).

Du fait de la logique majoritaire à l'Assemblée nationale, le règlement a toutefois consacré des droits supplémentaires à l'opposition. Ainsi, les deux "binômes" de rapporteurs reçoivent l'un des postes à l'opposition : "Coproducteur" d'appelation de la loi dans les commissions permanentes, coproducteur au CEC. Ensuite, l'opposition coprécède les missions d'évaluation de la commission des Finances et de celle des affaires sociales et dispose de la présidence de la commission des Finances (89 RAN). Elle obtient aussi la moitié des questions au gouvernement et environ 60 % du temps fixé par la Conférence des présidents en cas d'application du "temps législatif programmé" (49 RAN).

Ainsi, comme le note l'ancien Secrétaire général du Sénat Jean Louis Hélin, il est plus avantageux d'être groupe d'opposition que groupe

minoritaire à l'Assemblée nationale.

En effet, la notion de groupe parlementaire est éminemment politique et ne peut être entièrement appréhendée par les textes constitutionnels et réglementaires.

La notion de groupe recouvre en effet une grande diversité politique qui ne se reflète pas entièrement dans le droit. En ce qui concerne la majorité et l'opposition, elle n'est définie qu'imparfaitement par le règlement, dès lors qu'elle repose sur une déclaration politique exempt de contrôle.

Selon Bruno Leroux, ancien président du groupe socialiste sous la XIV^e législature, l'appartenance à la majorité se définit davantage par le vote de la confiance au gouvernement (49 alinéa 1 C) et par le vote du projet de loi de finances qui traduit financièrement la politique proposée par l'exécutif. Ainsi, le groupe^{ds} radical de gauche, ^{juridiquement} distinct du groupe majoritaire sous la XIV^e législature, semblait davantage appartenir à la majorité que des membres mêmes du groupe majoritaire qui ont refusé pour certains le vote de la confiance, du budget ou de certains projets de loi gouvernementaux pour tant essentiels à sa politique, jusqu'à contester le Premier ministre. Manuel Valls a engagé la responsabilité du gouvernement en application de l'article 49 alinéa 3 C. Ce fut le cas sur le projet de loi "Croissance et activité" et le projet de loi relatif au travail.

De même, la réalité des pouvoirs et de l'autonomie du groupe majoritaire n'est pas entièrement fidèle au texte. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a opéré une revalorisation constitutionnelle du Parlement, notamment en matière d'ordre du jour et d'agression du texte débattu en séance (celui de la commission, art. 42 C). Le groupe majoritaire pourrait ici trouver les conditions potentielles de son autonomisation. C'est ce qui a tenté de mettre en œuvre Jean-François Copé, président du groupe majoritaire UMP sous la XIII^e législature. La "coproduction législative" devait inclure les députés du groupe à réellement négocier avec le gouvernement, à enrichir le texte, notamment lors de l'examen en commission, voire, en combinant l'ordre du jour de l'Assemblée et le vote pondéré du président du groupe sur son établissement, à même une proposition de loi et à l'adopter contre l'avis de l'exécutif, comme cela fut le cas en 2010 avec la loi interdisant de masquer son visage dans l'espace public. Toutefois, le président du groupe majoritaire est souvent le bien entre les députés ^{d'un part,} du groupe et le Premier ministre et le Président de la République, d'autre part, plutôt que le véritable chef de la majorité. Le groupe majoritaire apparaît principalement comme l'émulation du parti présidentiel à l'Assemblée nationale, notamment sous la XV^e législature. Jean-Jacques Urvoas employait ainsi l'expression de "figurants" pour désigner les députés de la majorité que le groupe assigne à une permanence en séance pour assurer les votes dans l'hémicycle, en suivant les indications du rapporteur et du gouvernement.

Seuls les groupes d'opposition également ne profitent pas entièrement de leurs droits nouveaux. Il paraît notamment difficile aux députés d'opposition de contrôler de manière neuve et technique l'application par l'administration des textes législatifs qu'ils ont combattus politiquement en commission et en séance. Mais, l'abaissement du seuil des groupes, à 15 députés à l'Assemblée, s'il peut parfois compliquer le processus de délibération, permet à l'opposition de s'exprimer à tous les stades de la procédure.

Enfin, les groupes minoritaires trouvent peut-être moins favorable leur place à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, dès lors que le Parlement n'est pas responsable au même titre qu'à l'Assemblée nationale. Ils apparaissent principalement comme des groupes minoritaires de la majorité (c'est le cas du Modem sous la XV législature). En tout état de cause, si l'ancien Secrétaire général de l'Assemblée Michel Arnould qualifiait le Parlement de "Parlement des groupes", cette réalité est profondément marquée à l'Assemblée nationale par le fait majoritaire. Les groupes ont plus d'influence, notamment vis-à-vis de commissions permanentes, qu'au Sénat. Ainsi, la désignation de membres d'une commission mixte paritaire est opérée par la commission permanente au Sénat et par le président de groupe à l'Assemblée.

Concours : AdministratifÉpreuve : Droit parlementaireCopie n° : 4 / 4

Ainsi les groups politiques, création de la pratique, ont une fonction d'impulsion et de structuration de l'activité parlementaire essentielle à l'Assemblée nationale. Si leur diversité et leurs droits ont été consacrés en 2008, le droit ne peut saisir entièrement une notion profondément politique. Ainsi la saisine du Conseil constitutionnel, ouverte à 60 députés en 1974 et prérogative essentiellement exercée par l'opposition, ne recouvre pas ultimement les groups qui donnaient ainsi naissance par l'exercice formel de la saisine du Conseil à la justification de déclarations "fausses" par le groupe GDR, France insoumise et Nouvelle Gauche en 2018).

Le droit est toutefois parvenu à combiner le rôle des groups avec le caractère représentatif de la démocratie parlementaire française. En cela, comme l'exprimait Jean Guichet, « les groups donnent vie au Parlement et le résument ».

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. In the top-left corner, there is a right-angled triangle filled with a dense black dot pattern. The rest of the page is empty except for the horizontal lines.

900037



NOTE : 16 /20

Concours : Administrateurs 2017

Épreuve : Droit parlementaire

Copie n° : / 8 PAGES

Dans les *Mémoires d'outre-tombe*, Chateaubriand rend compte de l'activité de la réunion Piet qui, sous la Restauration (1815-1830), rassemblait les parlementaires dits « ultra royalistes ». Historiquement, ce rassemblement informel constitue la première forme de groupe politique parlementaire français, c'est-à-dire la première forme de la réunion de parlementaires par affinités politiques. Ultérieurement, les groupes politiques parlementaires se sont consolidés et ont fait leur apparition dans le règlement de la Chambre des députés en 1910. L'article 11 de la Constitution de 1946 a reconnu, pour la première fois, une valeur constitutionnelle aux groupes politiques en précisant leur rôle dans la constitution du Bureau de l'Assemblée nationale. La Constitution de la Cinquième République a, dans un premier temps, reconnu implicitement ces groupes politiques en visant, en son article 4, « les partis et groupements politiques » dont le rôle et, notamment, de concourir à l'expression du suffrage. Il fallut cependant attendre la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour que les groupes politiques soient explicitement reconnus aux articles 50-1 et 51-1 de la Constitution. Cette dernière réforme a ainsi notamment introduit dans la loi fondamentale l'obligation faite au règlement de chaque assemblée de reconnaître « des droits spécifiques aux groupes d'oppositions de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires » (article 51-1 précité).

Au quotidien, à l'Assemblée nationale, l'existence de ces groupes politiques se caractérise par un fonctionnement souple et des prérogatives importantes (I). L'évolution récente des groupes politiques confirme leur place essentielle dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale mais soulève également certaines interrogations importantes (II).

**

Trois types de groupes politiques existent à l'Assemblée nationale : le groupe politique dit « majoritaire », les groupes « minoritaires » (qualifiés comme tels par le Règlement de l'Assemblée nationale, [RAN]) et les groupes d'opposition (qualifiés comme tels par le RAN) (cf *infra*). Ces trois types de groupes politiques reposent sur un fonctionnement souple et disposent de prérogatives importantes ; ces éléments expliquant qu'à l'heure actuelle, 560 des 577 députés appartiennent à un de ces groupes politiques (les 17 députés restants étant considérés comme étant des « non-inscrits »).

La souplesse des groupes politiques se retrouve tout d'abord dans leurs conditions de création. Définie par le règlement de l'Assemblée nationale (RAN, article 19), la constitution d'un groupe politique reposait en 1958 sur la réunion d'un minimum de 30 députés établissant et remettant à la Présidence de l'Assemblée nationale une déclaration politique accompagnée de la liste de leurs membres et des députés apparentés. Ce seuil a été ultérieurement abaissé à 20 puis, depuis 2009, à 15 députés. La création d'un groupe politique n'est pas limitée dans le temps et peut intervenir à tout moment de la législature. Ainsi, durant la treizième législature un groupe dissident Les républicains a été brièvement créé. Cette souplesse dans la création d'un groupe politique fait écho à l'article 4 de la Constitution disposant que les partis et groupements politiques « se forment et exercent leur activité librement ». Ce principe de liberté de création bénéficie d'une jurisprudence

protectrice du le Conseil constitutionnel. Ainsi, à deux reprises, en 1959, à l'occasion de l'examen d'une modification apportée au RAN et en 1971, à l'occasion de l'examen d'une modification apportée au règlement du Sénat (RS), le Conseil constitutionnel a considéré que le Bureau d'une assemblée ne pouvait surseoir à la publication d'une déclaration politique d'un groupe politique au *Journal officiel* en raison d'un doute exprimé par le Bureau sur la conformité de cette déclaration à la Constitution.

La souplesse observée dans la création des groupes politiques se retrouve dans leurs conditions de fonctionnement. Les groupes politiques de l'Assemblée nationale recrutent ainsi librement leurs collaborateurs et gèrent leur secrétariat de façon autonome. Leur personnel n'est pas composé de fonctionnaires de l'Assemblée nationale mais de salariés sélectionnés par leurs soins. Le financement des groupes repose sur une dotation annuelle (proche, en 2017, de 10 millions d'euros) répartie par l'Assemblée nationale en proportion des effectifs des différents groupes. Cette liberté de fonctionnement se retrouve également dans le domaine politique : les groupes sont ainsi libres de rédiger, ou non, un règlement intérieur et fonctionnent selon les modalités qu'ils ont définies. Cette autonomie de fonctionnement n'est cependant pas complète dans la mesure où le Conseil constitutionnel examine les dispositions du RAN les intéressant. En 2013, le Conseil constitutionnel a par exemple censuré la possibilité ouverte par le RAN d'une co-présidence d'un groupe politique instaurée à la demande du groupe écologiste.

Une grande souplesse caractérise néanmoins les conditions de création et de fonctionnement des groupes politiques. Cette souplesse est commune à tous les groupes. En revanche, cette unicité de fonctionnement n'est pas absolue dans la mesure où le RAN distingue trois types de groupes politiques.

Ces trois types de groupes politiques sont le groupe majoritaire (à l'heure actuelle La République en marche), le ou les groupes minoritaires (à l'heure actuelle le Modem) et les groupes d'opposition (à l'heure actuelle au nombre de cinq : Les républicains, UDI Agir et indépendants, Nouvelle gauche, La France insoumise, Gauche démocratique et républicaine). Ces différences statutaires sont précisées à l'article 19 du RAN. Cet article définit les groupes d'opposition comme ceux se déclarant comme tels dans leur déclaration remise à la Présidence de l'Assemblée nationale. Ce même article dispose que « *sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition* » à l'exception du groupe majoritaire « *qui compte l'effectif le plus élevé* ». Le point commun entre ces différents groupes est le regroupement des députés par « *affinités politiques* ». Ce terme d'« *affinités politiques* » se veut respectueux du principe d'interdiction du mandat impératif posé par l'article 27 de la Constitution. En cela, les groupes politiques ne constituent pas, quels que soient leurs liens éventuels avec un parti politique, un « groupe de défense d'intérêts » dont le RAN, en son article 23, proscrit l'existence à l'Assemblée nationale.

Ainsi constitués et répartis, les groupes politiques structurent la vie de cette institution en utilisant les importantes prérogatives qui leur sont accordées par la Constitution, l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ou, de manière plus significative et détaillée, par le RAN.

Ces prérogatives concernent, d'une part, la participation des groupes politiques aux instances de l'Assemblée nationale et, d'autre part, la participation aux activités législatives et de contrôle conduites par cette institution.

La représentation des groupes politiques au sein des instances de l'Assemblée nationale concerne tant les structures permanentes que les structures temporaires. Ainsi, le RAN confie aux groupes politiques, la charge de répartir leurs membres dans une des huit commissions permanentes (article 37 alinéa 2) sur la base d'une représentation proportionnelle. « *Les sièges restés vacants après cette répartition sont attribués aux députés n'appartenant à aucun groupe* ». Le même principe régit la répartition des sièges au sein de la commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes (article 16 RAN) ou au sein de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (article 6 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958). Depuis peu, ce pouvoir de désignation concerne également, de manière réglementaire, les conditions de répartition des postes au sein du Bureau de l'Assemblée nationale (résolution du 11 octobre 2017). Les groupes politiques participent également, sur les mêmes bases, à la Conférence des présidents chargée notamment d'établir l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Ce pouvoir de désignation concerne également les structures temporaires comme les commissions d'enquête, les missions d'information, les missions communes d'information ou les commissions spéciales.

Cette compétence des groupes politiques est reconnue par le Conseil constitutionnel. Lors de l'examen de la résolution du 11 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a ainsi confirmé le pouvoir d'exclusivité appartenant aux groupes politiques pour désigner des candidats dans les fonctions au Bureau.

Les prérogatives reconnues aux groupes politiques concernent également la participation aux activités législatives et de contrôle de l'Assemblée nationale. De ce point de vue, il importe de distinguer les prérogatives reconnues à tous les groupes politiques de celles reconnues aux groupes politiques minoritaires et d'opposition étant entendu que, d'un point de vue matériel, la plupart de ces prérogatives sont exercées par les présidents des groupes.

Les prérogatives communes à tous les groupes politiques intéressent en premier lieu leur contribution à l'exercice des missions législatives et de contrôle de l'Assemblée nationale. La première prérogative est symbolique et concerne leur pouvoir de répartition des places dans la salle des séances (article 22, RAN). Les autres pouvoirs intéressent leur capacité à structurer les échanges parlementaires. Ainsi, les groupes politiques peuvent par exemple demander une déclaration du Gouvernement (article 132, RAN), poser au moins une question au Gouvernement (article 133, RAN), intervenir dans les questions orales sans débat (article 134, RAN) ou répartir le temps de parole lors des débats sur la base des conclusions de la Conférence des présidents (article 49, RAN). Ces pouvoirs intéressent également la fonction de contrôle : les groupes politiques ont ainsi la possibilité de solliciter l'établissement d'un rapport par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (article 146-3 RAN). Ces dispositions d'ordre réglementaire sont ponctuellement complétées par des dispositions d'ordre constitutionnel. Ainsi, l'article 50-1 de la Constitution dispose que « le gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à un débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ».

Ces prérogatives propres à tous les groupes sont complétées par des prérogatives particulières reconnues aux groupes minoritaires et d'opposition. De ce point de vue, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et les adaptations du RAN consécutives à cette révision, les groupes d'oppositions disposent d'un régime particulier. Ainsi, la présidence de la commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes revient par exemple de droit à un membre d'un groupe d'opposition (article 16, RAN) tout comme la présidence de la commission des finances (article 39 RAN). Avant d'être imposé de manière réglementaire, cette règle avait connu de premières applications coutumières. Ainsi, de 2007 à 2009, le député socialiste d'opposition Didier Migaud présida la commission des finances de l'Assemblée nationale. L'inscription dans les textes (intervenue à partir de 2008) de ces dispositions était nécessaire pour s'affranchir d'une jurisprudence antérieure restrictive du Conseil constitutionnel. Ainsi, en 2006, le Conseil constitutionnel avait censuré une modification du RAN reconnaissant des droits particuliers aux groupes politiques d'opposition.

Ces prérogatives particulières ne se limitent pas à la présidence de certains organes parlementaires. Ainsi, la Constitution prévoit, en son article 48 alinéa 5, qu'« *un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires* ». Ces prérogatives particulières en matière législative se doublent de prérogatives particulières en matière de pouvoir de contrôle. Ainsi, depuis 2009, et plus encore depuis 2014, le RAN reconnaît un « droit de tirage » inconditionnel aux groupes d'opposition et minoritaires en matière de création de commission d'enquête. L'article 141 du RAN dispose ainsi que « *chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, la création d'une commission d'enquête* ». Ce « droit de tirage » concerne également la possibilité d'obtenir, une fois par session, l'établissement d'un rapport confié au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (article 146, RAN).

Les groupes politiques de l'Assemblée nationale disposent donc de prérogatives importantes. Leur exercice est assuré par leurs membres mais également par le président de chacun de ces groupes qui dispose également, d'un statut particulier. Outre le fait que chaque président de groupe exerce matériellement les différents pouvoirs précités, les intéressés participent de droit aux travaux de la Conférence des présidents et influe directement sur l'établissement de l'ordre du jour en disposant d'un pouvoir de vote pondéré¹. En séance, les intéressés disposent également de pouvoirs spécifiques *intuitu personae* : eux seuls ont par exemple la possibilité de demander la vérification du quorum (article 61, RAN), une suspension de séance (article 58, RAN), un scrutin public (article 65, RAN). Cependant, cette exclusivité relative dans la mesure où les intéressés peuvent déléguer l'exercice de ses pouvoirs à un de leurs représentants.

**

L'importance des prérogatives dévolues aux groupes politiques, qu'ils soient majoritaire, minoritaires ou d'opposition, confère à ces derniers une place essentielle dans le fonctionnement de l'Assemblée

¹ Cette pondération étant calculée sur la base de l'effectif des groupes. Cependant, dans la pratique, peu de votes interviennent en Conférence des présidents.

nationale. Les groupes politiques structurent la vie parlementaire et permettent, au quotidien, son fonctionnement. Cette situation explique que si l'adhésion d'un député à un groupe politique est facultative, elle s'impose de fait à la majorité d'entre eux. Dans son ouvrage *Manuel de survie à l'assemblée nationale, l'art de la guérilla parlementaire* (2012, co-écrit avec Magali Alexandre), Jean-Jacques Urvoas considérait ainsi que l'adhésion à un groupe politique « relève de l'évidence ».

L'évolution récente des groupes politiques confirme cette « évidence » tout en soulevant certaines interrogations quant à leur place dans la vie de l'Assemblée nationale.

**

L'évolution récente confirme la participation essentielle et croissante des groupes politiques à la vie institutionnelle de l'Assemblée nationale. La résolution précitée du 11 octobre 2017 et la décision du Conseil constitutionnel consécutive à l'adoption de cette résolution, ont confirmé le rôle des groupes politiques dans la désignation des membres du Bureau. Au-delà, cette résolution a inscrit dans le RAN une disposition coutumière relative à la dévolution d'un des trois postes de Questeurs à un membre de l'opposition. Précédemment observé de manière rigoureuse, cet usage avait subi une « entorse » à l'été 2017 après la nomination de trois questeurs appartenant au même groupe politique. Le souhait de préserver la juste représentation de l'opposition au sein du Conseil de questure a conduit l'Assemblée nationale à donner une portée réglementaire à ce principe coutumier.

D'autres faits récents ont confirmé l'importance des groupes politiques dans la participation à la vie institutionnelle de l'Assemblée nationale. Ainsi, au début de la quinzième législature, l'ensemble des groupes politiques ont été invités par le Président de l'Assemblée nationale à participer à la réflexion visant à la rénovation du mode de fonctionnement de l'Institution. Sept groupes de travail ont été constitués et leur présidence est harmonieusement répartie entre les sept groupes politiques. Chacun des groupes politiques présents à l'Assemblée nationale préside ainsi un groupe de réflexion. Une autre mesure récente confirme l'importance des groupes politiques dans la vie institutionnelle de l'Assemblée nationale. En octobre 2007, le Bureau a ainsi décidé de modifier les conditions de nomination des députés au sein des organismes extraparlimentaires en confiant aux groupes politiques la sélection des députés candidats.

L'évolution récente a également confirmé l'importance essentielle des groupes politiques dans l'exercice des pouvoirs législatifs et de contrôle de l'Assemblée nationale en raison notamment de l'affirmation des groupes minoritaires et d'opposition.

En premier lieu, cette confirmation concerne la vie législative. Les groupes politiques se sont pleinement appropriés, depuis leur institution en 1995, les séances « d'ordre du jour réservé ». Les groupes politiques se servent de ces séances comme une tribune politique pour promouvoir leurs idées. Le 1^{er} février 2018, le groupe de la France insoumise a par exemple mis à profit la séance lui étant réservée pour obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution, de trois propositions de loi ordinaires et d'une proposition de loi constitutionnelle. Si aucun de ces textes n'a finalement été adopté, les députés de ce groupe ont pu obtenir la présentation de ces textes devant la Représentation nationale. Le sort réservé le 1^{er} février 2018 à ces initiatives parlementaires ne doit pas conduire à conclure qu'aucun texte déposé à l'initiative d'un groupe minoritaire ou d'opposition

à l'ordre du jour réservé n'aboutit. Ponctuellement, un groupe minoritaire, ou, plus rarement, un groupe d'opposition, parvient à faire adopter un texte par l'Assemblée nationale puis, éventuellement, par le Sénat. Ainsi, sous la quatorzième législature, la loi du 10 mai 2016 relative au renforcement de la lutte contre le hooliganisme et au renforcement du dialogue avec les supporters est la conséquence d'une proposition de loi déposée par un membre de l'opposition (M. Guillaume Larrivé). Au-delà, les groupes politiques participent à la vie législative en sollicitant par exemple la création d'une commission spéciale comme cela fut récemment le cas pour l'examen du projet de loi relatif à une Etat de confiance (cette commission spéciale ayant été créé sur la demande du groupe majoritaire).

Le rôle important des groupes politiques dans la vie législative dispose désormais d'une jurisprudence protectrice du Conseil constitutionnel. Ainsi, lors de l'examen, en 2014, une modification du RAN, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition prévoyant la clôture automatique de la discussion d'un article après la prise de parole de quatre orateurs. Le Conseil constitutionnel a effectivement considéré que ce nombre restreint d'orateurs méconnaissait l'obligation de clarté et de sincérité des débats parlementaires dans la mesure où il ne garantissait pas à chaque groupe politique la possibilité de s'exprimer.

La confirmation du rôle essentiel joué par les groupes politiques dans la vie de l'Assemblée nationale concerne également l'activité de contrôle. Ainsi, depuis l'engagement de la quinzième législature, plusieurs commissions d'enquête ont été créées à l'initiative des groupes d'opposition sur la base du droit de tirage reconnu par l'article 141 du RAN. Le groupe Les républicains est par exemple à l'origine de la création d'une commission d'enquête sur la politique industrielle de la France. Le groupe de la Gauche républicaine et démocratique est également à l'origine de la constitution d'une commission d'enquête relative aux pathologies professionnelles observées dans le monde de l'industrie. Le groupe politique Nouvelle gauche a par ailleurs récemment fait connaître son intention d'obtenir (au titre de son « droit de tirage ») la constitution d'une commission d'enquête relative au « lait contaminé ». Certes, la création de missions d'information ou de commissions d'enquête n'est pas l'apanage des groupes minoritaires et d'opposition (le groupe majoritaire La république en marche a récemment obtenu la création d'une commission d'enquête relative à la sécurité et la sûreté des installations nucléaires) mais la plupart de ces initiatives provient des groupes minoritaires et d'opposition. Cette pratique ne concerne pas uniquement les structures de contrôle temporaire et concerne également les structures permanentes de contrôle. Ainsi, les groupes politiques majoritaire, minoritaires ou d'opposition ont tous sollicités, lors de la quatorzième législature, l'établissement d'un ou plusieurs rapports par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Le rôle important des groupes politiques dans les activités de contrôle conduites par l'Assemblée nationale dispose également d'une jurisprudence protectrice du conseil constitutionnel. Ainsi, en 2012, à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2012, le Conseil constitutionnel a considéré qu'une loi adoptée dans une semaine de séance dépourvue de questions au gouvernement méconnaîtrait la Constitution. Cet éventuel vice de procédure (qui a été posé sous la forme d'un considérant de principe) vise à protéger le pouvoir de contrôle des députés et de leurs groupes politiques.

Cependant, si l'évolution récente des groupes politiques confirme leur rôle essentiel dans la vie institutionnelle, législative et de contrôle de l'Assemblée nationale, elle soulève néanmoins certaines interrogations importantes d'ordre financier, politique et juridique.

D'un point de vue financier, ces interrogations concernent la qualité de la gestion des groupes politiques. Lors des législatures précédentes, la presse s'est fait l'écho de pratiques financières douteuses d'un groupe politique qui aurait accordé une subvention à un candidat à l'élection présidentielle sur la base de la dotation versée par l'Assemblée nationale. Cette pratique financière n'était certes pas interdite dans la mesure où aucune obligation ne pesait alors sur les conditions de gestion financière des groupes politiques. Cependant, l'usage de ces fonds ne correspondait pas à leur destination première ce qui a conduit l'Assemblée nationale à décider de renforcer les obligations pesant sur la gestion financière des groupes politiques. Ainsi, depuis 2014, les comptes des groupes politiques doivent être certifiés par un commissaire aux comptes et les groupes doivent être organisés sous une forme associative². Les groupes politiques sont ainsi concernés par une obligation de transparence accrue.

D'un point de vue politique, les interrogations relatives aux groupes politiques sont plurielles. La première question concerne la fragmentation observée de la Représentation nationale. Ainsi, le nombre de groupes politiques constitués sous la quinzième législature (7) est le plus important observé depuis 1958. L'abaissement répété du nombre de députés nécessaires à la création d'un groupe politique a favorisé l'émiettement des groupes politiques et, d'une certaine manière, la fragmentation de la vie législative. En multipliant les groupes politiques, on multiplie les temps de parole et on allonge les temps de discussion parlementaire ce qui contribue à nourrir des interrogations sur les conditions d'organisation actuelle de la procédure législative.

En matière politique, des interrogations anciennes existent également sur la nature de la discipline imposée par les groupes politiques à leurs membres. Plusieurs députés ont fait part, dans des livres de souvenirs, de la réalité et du caractère implacable de cette discipline. En 1990, Jean-Michel Belorgey dans son ouvrage *Profession politique* a ainsi estimé que la vie dans un groupe politique s'apparentait à une « *ambiance de caserne* ». Quinze ans plus tard, Laurent Wauquiez, dans son livre *Un huron à l'Assemblée nationale* (2004) a confirmé ce propos. Quelques années plus tard, en 2012, Jean-Jacques Urvoas, dans son ouvrage précité, a comparé la discipline imposée par son groupe politique à une « *camisole de force* ». Ces différentes interrogations posent la question de la préservation du libre arbitre des députés dans le choix de leur vote ou de leurs amendements, ce qui fait naître certaines interrogations sur l'éventuelle existence d'un « mandat impératif de fait » imposé par les groupes politiques à leurs membres alors même que la Constitution, en son article 27, proscrit tout mandat impératif.

Plusieurs interrogations juridiques complètent ces interrogations d'ordre politique et soulignent l'existence d'une différence de philosophie entre le règlement de l'Assemblée nationale et celui du

² - Dans sa décision relative à cette modification du RAN, le Conseil constitutionnel a posé une réserve de principe visant à s'assurer que, en application du principe de séparation des pouvoirs, le pouvoir exécutif ne pouvait dissoudre une association de ce type comme une association de droit commun. Cette réserve vise à préserver la liberté de constitution de ces groupes.

Sénat. Il en va ainsi concernant l'article 38 alinéa 3 du RAN disposant que « *le député qui cesse d'appartenir au groupe dont il faisait partie lors de sa nomination comme membre d'une commission permanente cesse de plein droit d'appartenir à celle-ci* ». Autrement dit, à l'Assemblée nationale, l'appartenance d'un député à une commission est subordonnée à son appartenance à un groupe politique. Aucune disposition de ce type n'existe dans le règlement du Sénat qui accorde ainsi *de facto* un pouvoir moindre aux groupes politiques. De manière voisine, le règlement du Sénat accorde plus de facilité aux sénateurs appartenant à aucun groupe que le règlement de l'Assemblée nationale n'en accorde aux députés n'appartenant à aucun groupe. Enfin, au-delà des textes, la pratique sénatoriale diffère de la pratique en vigueur à l'Assemblée nationale en matière de discussion des propositions de loi et de résolution issues des groupes minoritaires et d'opposition. À l'Assemblée nationale, comme indiqué précédemment pour la séance du 1^{er} février 2018 dont l'ordre du jour était déterminée par le groupe La France insoumise, les initiatives des groupes d'opposition « s'arrêtent » le plus souvent avant la discussion des articles dans la mesure où la majorité propose et, obtient fréquemment, l'adoption d'une motion de procédure. À l'inverse, au Sénat, un « *gentlemen's agreement* » prévaut au terme duquel les initiatives des groupes minoritaires et d'opposition « dépassent » le stade de la discussion générale. Ainsi, les débats permettent le plus souvent la discussion des articles. Certes, au final, ces textes sont également rejetés par scrutin public mais les conditions de discussion des propositions de loi et de résolution présentées par les groupes minoritaires et d'opposition au Sénat paraissent plus respectueuses que celles observées à l'Assemblée nationale.

Ces différents éléments posent question et nuancent l'intérêt de l'affirmation récente des groupes politiques à l'Assemblée nationale.

**

Le rôle des groupes politiques à l'Assemblée nationale est aujourd'hui essentiel. Le bon fonctionnement de l'Institution repose pour partie sur ces derniers. Les groupes politiques structurent la vie parlementaire et contribuent de manière décisive à son fonctionnement. Cette évolution, renforcée notamment par l'affirmation des groupes minoritaires et d'opposition consécutive à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et à ses suites réglementaires, s'est renforcée ces dernières années ce nourrit néanmoins certaines interrogations légitimes.