



DIRECTION DES
RESSOURCES HUMAINES
ET DE LA FORMATION

Concours externe d'administrateur 2020-2021

Meilleures copies

SOMMAIRE

Le concours externe comporte des épreuves écrites d'admissibilité et deux épreuves écrites d'admission.

Le choix des options pour les épreuves écrites d'admissibilité et d'admission doit être déterminé par le candidat **lors du dépôt du formulaire d'inscription**. Il ne peut être modifié après la date limite de dépôt des formulaires d'inscription.

I. – ÉPREUVES D'ADMISSIBILITÉ

L'ensemble des épreuves d'admissibilité est obligatoire.

1. ÉPREUVES COMMUNES

Première épreuve	Composition portant sur l'évolution politique, économique, sociale et culturelle du monde contemporain (<i>durée 5 heures – coefficient 4</i>)	p. 3
Deuxième épreuve	Composition portant sur le droit constitutionnel et les institutions politiques (<i>durée 4 heures – coefficient 4</i>).....	p. 13
Troisième épreuve	Composition portant sur un sujet d'économie (<i>durée 4 heures – coefficient 4</i>)	p. 28

2. ÉPREUVE À OPTION

Quatrième épreuve	Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note destinée à vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème et à apprécier concrètement les connaissances acquises dans l'une des matières suivantes (<i>durée 4 heures – coefficient 4</i>) :	
	• droit administratif	p. 40
	• droit de l'Union européenne	p. 48
	• droit civil.....	p. 54

II. – ÉPREUVES D'ADMISSION

Les épreuves écrites d'admission sont obligatoires.

Première épreuve	Composition portant sur le droit parlementaire (<i>durée 4 heures – coefficient 4</i>)	p. 60
Seconde épreuve	Composition dans l'une des matières suivantes (<i>durée 3 heures – coefficient 3</i>) :	
	• droit des collectivités territoriales.....	p. 74
	• droit pénal et procédure pénale (option non choisie).....	
	• finances publiques.....	p. 83
	• questions sociales (option non choisie).....	



SÉNAT

Concours

de Administrateur

date lundi 5 octobre 2020

épreuve Question contemporaine

17

118

La copie doit rester anonyme.

Sujet : En vous appuyant sur des exemples français et étrangers, dites ce que vous inspire cette citation de R. Debray : "La frontière rend égales (tant soit peu) des puissances inégales." (Régis Debray, Éloge des frontières, 2010).

Dans son tableau American Progress (1872), le peintre américain John Gast forge le mythe de la "nouvelle frontière" à repousser afin d'étendre la civilisation. Cette extension se fait alors au détriment des populations amérindiennes, représentées dans le tableau comme fuyant l'arrivée des colons, poussés par la "Destinée Manifeste". La reproduction et diffusion de ce tableau par estampe a largement contribué au XIX^e siècle à légitimer la conquête de l'ouest, la frontière apparaissant alors comme un instrument d'oppression, de domination, comme le reflet de l'inégalité des puissances. Paradoxalement, ce même thème de la "Nouvelle frontière" à conquérir sera repris par John Fitzgerald Kennedy (Discours d'inauguration à la Convention démocrate, Los Angeles Memorial Coliseum, 1960) lorsque celui-ci invoquera la nécessité de repousser les frontières de la science ou de l'éducation partout sur la planète; la frontière, pris ici au sens figuré, s'affirmant dès lors comme un instrument d'émancipation, de réconciliation des inégalités entre des puissances inégales.

1
3
12

Cette ambivalence est symptomatique de l'ambiguïté du thème de la frontière, qui peut apparaître à la fois comme le résultat de la domination de certaines grandes puissances dans une situation socio-historique particulière, mais également comme un instrument de protection, assurant l'égalité souveraine entre les États et permettant l'émancipation des peuples, quelque soient leurs puissances démographiques, économiques, politiques, ou encore culturelles.

En effet, la frontière, du latin "frons" (le front, la ligne de combat), a une origine militaire et reflète les inégalités de puissance, actuelles ou passées, notamment militaires. Toutefois, la frontière, dont l'intangibilité constitue aujourd'hui un principe reconnu et garanti par le droit international, est aussi l'outil qui autorise une forme d'égalité entre les États et ce, malgré les différences de puissance : les États exercent une souveraineté totale au sein de leurs frontières, qui ne peut être disputée par les autres puissances. La frontière - maritime, aérienne ou terrestre - est ainsi mapurable de la reconnaissance étatique ; la Convention de Montevideo de 1933 exigeant qu'en plus d'un gouvernement effectif et d'une population identifiée, un État soit doté d'un territoire délimité par des frontières s'il veut exister dans l'ordre juridique international.

Surtout, la frontière est un puissant canal de protection de l'identité d'une collectivité, de ses valeurs et de sa culture. Elle protège la population de l'ingérence étrangère ou du risque d'infléxion face à des puissances économiques ou, par exemple, médiatiques plus puissantes. Or, cette capacité de la frontière à assurer l'émancipation d'un peuple et sa protection face à l'influence d'autres acteurs extérieurs, est mise à mal par ce que Zaki Laidi appelle "Les imaginaires de la mondialisation" (Esprit, 1999). En effet, l'internationalisation des flux de biens, de capital et de personnes s'accompagne d'un effacement de l'idée de frontière : la frontière nationale apparaît trop étroite pour permettre pleinement l'interconnexion des hommes et des activités au sein des nouveaux espaces mondialisés donnés par les "secteurs numériques" (Lettre de Renan Pelland à Freud, 1997).

Si les frontières demeurent menacées par des agressions territoriales qui soulignent les inégalités de puissance entre les États, il s'agit donc de noter qu'à ce risque de puissance forte ("hard power") s'est ajouté un nouveau risque de "soft power" (Joseph Nye) qui peut tout autant, et même plus facilement, transcender les frontières et menacer la cohésion sociale. Ce sont ces risques que Régis Debray met en lumière dans Éloge des frontières (2010), livre issu d'une conférence qu'il a donnée à la Maison de Tokyo : si l'auteur ne nie pas l'importance de l'ouverture et des échanges, sources d'enrichissement culturel ou économique, il note l'importance des ces barrières humaine pour sauvegarder la collectivité et protéger cette dernière. Si cette vision de la frontière comme instrument de régulation des flux au bénéfice de la société est bienvenue, la frontière ne saurait être utilisée comme un moyen de cristallisation des inégalités.

les sociétés peuvent-elles
Dans ce contexte, comment conserver à la fois le pouvoir créateur et protecteur de la frontière, qui assure une égalité entre des puissances inégales, tout en demeurant ouvertes et intégrées à la mondialisation ?

*

3/12

Si la frontière, établie de jure ou de facto, est bien souvent le produit d'une situation géopolitique témoignant de l'inégalité des puissances, elles demeurent paradoxalement un moyen d'affirmer l'égalité entre les Etats, notwithstanding leur hétérogénéité (I). Alors que la frontière contribue aujourd'hui à assurer l'unité et l'émancipation des peuples, leur établissement voire leur renforcement témoigne d'une posture de frontière qui est susceptible de nuire aux échanges et aux plus faibles, renforçant par là-même les inégalités de puissance. Dès lors, il s'agit d'affirmer la frontière comme un projet unificateur qui sache rendre égale un tant soit peu des puissances inégales (II)

*

* *

La frontière est marquée par un origine culturelle et semble être le produit d'une asymétrie des forces, d'une inégalité des puissances (A). Toutefois, le respect de l'intangibilité des frontières sert aussi à des puissances inégales une forme d'égalité souveraine (B).

*

La frontière est le témoignage de l'affrontement des puissances et, partant, révélatrice des inégalités entre les Etats.

Si Danton parle, dans son discours de février 1793 de "frontières naturelles", appelées à s'étendre dans le cas français jusqu'au Rhin et à l'Escaut selon le révolutionnaire, il n'existe pourtant pas de frontières relevant de façon évidente aux Etats. En effet, malgré le travail des historiens en ce sens au XIX^e siècle, la France n'a aucune homogénéité de faune ou de flore et a longtemps été, pour reprendre le mot de Ruebeaue, "une aggrégation de peuples désunis". L'unification du territoire et les frontières actuelles sont d'ailleurs le produit de l'histoire et des politiques extérieures,

ou au contraire défensives, des différents régimes qui se sont succédés comme la montre Jacques Ancel (Géopolitique, 1936), que le produit de la géographie. Pour le père de la géopolitique moderne F. Ratzel, les frontières sont le résultat de la tendance naturelle des États à s'étendre afin d'occuper un "espace vital". Le concept qui sera repris par les Nazis pour justifier la politique d'expansion territoriale du III^e Reich explique notamment le tracé des frontières des anciens empires.

Les grandes puissances ont également utilisé les frontières comme instrument d'affirmation, rappelant la son orgueil militaire. Certaines frontières ont ainsi pu être établies à des fins défensives comme l'était la Grande muraille de Chine, bâtie par la dynastie Qing du XIII^e au XVII^e siècle ou la Ligne Maginot en France durant l'Entre-deux-guerres. D'autres ont pu être établies afin d'asseoir des prétentions territoriales comme l'a été la "Ligne Durand" par les Britanniques dans le cadre de sa rivalité avec la Russie en Asie centrale (le "Grand jeu"). Défensive ou offensive, la frontière était alors le témoignage d'une puissance militaire au détriment d'autres États plus faibles.

Les frontières apparaissent donc, dans leur grande majorité, comme des "espaces mouvants dans du temps" (Nichel Fauchère), témoignant de la puissance actuelle ou future d'un État.

Les conflits ont régulièrement abouti à des cessions territoriales. À l'issue de la Première guerre mondiale et des accords de Sykes-Picot (1916), les frontières de l'empire ottoman vaincu sont ainsi redécoupées au traité de Sévres (1920). Les frontières sont aussi un moyen de former des alliances comme la cession du Sandjak d'Alexandrette (1939) afin que la Turquie de Mustafa Kemal Atatürk ne rejoigne pas le camp de l'Axe et demeure neutre. Enfin, à l'issue de la Seconde guerre mondiale, l'établissement de la frontière Oder-Neisse et les déplacements massifs de

populations allemande et polonaise qui s'en suivent est la conséquence directe de la défaite du III^e Reich; la frontière états, là-encore, le reflet des inégalités de puissance et le résultat d'une situation socio-historique.



Toutefois, la stabilisation des frontières et la proclamation de leur intangibilité permet aujourd'hui d'observer une forme d'égalité entre des puissances inégales.

Le principe de l'égalité souveraine apparaît simultanément à la consécration de l'intangibilité des frontières. La paix d'Augsbourg (1555) proclame ainsi le principe "cuius eris, eius religio" selon lequel les sujets d'un prince doivent avoir la même religion que celui-ci, sans que les autres princes puissent intervenir au-delà de leurs propres frontières. Les traités de Westphalie (1648) consacrent cette souveraineté du souverain au sein de ses frontières, ces dernières étant intangibles. Dès lors, les grandes puissances n'ont eu de cesse de renforcer le protection de ce principe d'intégrité territoriale et d'intangibilité des frontières : il s'agit du "parier" le plus mis en avant par les Soviétiques lors de la Conférence d'Helsinki (1975).

Le droit international proclame lui aussi de l'instauration d'une forme d'égalité entre des puissances inégales en consacrant ce même principe d'intégrité territoriale, qui constitue l'un des principes sur lesquels sont fondés les Nations-Unies (article 2 de la Charte de San Francisco). De plus, les puissances africaines ont, après la décolonisation, reconnu l'intangibilité des frontières, pendant qu'elles savaient de façon évidente que les anciennes puissances coloniales, afin de garantir l'égalité souveraine entre elles : ce principe est inscrit dès 1964 dans la Charte de l'Organisation des Etats africains (OEA), devenue Union Africaine, et a

également été consacré par la justice internationale (Cour internationale de justice, 1986, Différend frontalier entre le Mali et le Burkina Faso).

L'importance donnée par la communauté internationale au respect des frontières s'explique par le fait qu'au sein de celles-ci, les Etats disposent de droits souverains, notamment ceux d'explorer et d'exploiter les ressources minérales, halieutiques, gazières ou pétrolières contenues dans leurs zones économiques exclusives (ZEE) consacrées par la Convention de Montego Bay (1982), ou bien de réglementer le survol aérien de leur territoire (Convention de Chicago de 1944). Par exemple, la France, qui dispose de la seconde plus grande ZEE du monde (11 milliards de km²) entend faire respecter ses frontières afin de préserver ses richesses considérables. D'autres Etats plus petits et moins puissants peuvent grâce à leur souveraineté sur leur territoire résorber quelque peu les inégalités de puissance : il en va ainsi des Etats rentiers assis sur des mines pétrolières qui sont assurés d'une certaine indépendance financière à l'instar du Bahreïn ou du Qatar.

La souveraineté affirmée au sein des frontières contribue aussi par les Etats en puissance à la réduction des inégalités entre les puissances.

*

*

*

La frontière entretient aujourd'hui à l'égard des populations et des individus un rôle ambigu : d'une part, elle assure leur unité et leur cohésion mais, d'autre part, elle peut cristalliser les tensions contribuant à créer de nouvelles inégalités entre les puissances (A). Cette ambiguïté peut toutefois être surmontée au travers d'une vision moderne

de la frontière, où elle-ci apparaît comme un instrument nécessaire de régulation des flux et de protection tout en canonisant l'identité et les échanges (B).

*

La frontière est un élément essentiel dans la préservation de la cohésion sociale et de l'unité d'un pays, notamment culturel.

Comme le souligne Réjoo Debray dans Éloge des frontières, ces dernières contribuent à protéger les peuples de puissances étrangères plus puissants que ne l'est la société civile. Si la frontière assure l'égalité entre les États, elle permet donc également d'assurer une forme d'égalité entre les populations. Debray fait référence en particulier au risque d'uniformisation culturelle qui existe lorsque les pays ont trop leurs frontières: il existe un risque de mélange excessif des cultures, de "bouillie babélienne" (Pascal Bruckner, Le vertige de Babel) si les frontières étaient excessivement ouvertes. Debray considère alors qu'un certain contrôle aux frontières permet à un peuple de garder son unité politique et culturelle, les frontières permettant au peuple de se transformer en demos.

C'est la raison pour laquelle la France défend auprès de l'Union européenne l'exception culturelle lors des négociations portant sur le commerce international. Lors des négociations de Uruguay Round, la France a ainsi obtenu que les biens culturels ne fassent pas partie du champ des négociations, considérant que le franchissement des frontières doit rester un lieu de contrôle s'agissant des biens culturels afin que la culture, que la France souhaiterait donc voir exclue du champ du libre-échange, ne s'uniformise pas. Cette défense de la diversité culturelle, mise en avant par la Convention du même nom en 2005 conclue dans le cadre de l'ONU,

8/12
10

use à assurer une forme d'égalité entre des puissances inégales. En effet, sans frontières, de nombreux pays n'auraient en effet pu la capacité de prévenir le risque d'infréquentation face à d'autres puissances culturelles, comme le sont les États-Unis qui ont été, par le passé, accusés "d'hégémonisme culturel" (Jack Lang, discours de Mexico, 1982).

Si elle peut donc être une garantie pour les peuples, la frontière peut toutefois contribuer à accentuer les inégalités de puissance et renforcer les tensions.

Dans Des Hommes et des Nues, Alexandra Novakoff note que les frontières physiques qui sont érigées entre Israël et la Cisjordanie ou bien entre le Mexique et les États-Unis contribuent bien souvent à l'aggravation des tensions, renforçant les inégalités. Cette "politique du breble" (Olivier Pazac) observée en Europe au moment de la crise des migrants en 2015, la Hongrie ayant rétabli une frontière physique avec la Croatie et la Slovaquie, témoigne d'une posture de fermeture qui ne saurait résoudre les problèmes migratoires mais d'avantage les renforcer ou les retarder.

La frontière apparaît alors comme un instrument d'oppression, à l'image du "mur de sable", construit par les Marocains en 1976 à l'issue de la Marche Verte, et qui use à assurer leurs prétentions territoriales sur le Sahara Occidental. Cette frontière, murée et surveillée, contribue à l'exclusion et la marginalisation d'un grand nombre de Saharais, installés notamment à Tindouf (Sud-ouest algérien).

Un renforcement excessif des frontières, voire leur militarisation, peut, en plus de renforcer les inégalités, paraître illusoire étant donné que les frontières ne sauraient pleinement protéger face aux menaces majeures telles que le réchauffement climatique, les frontières des îles Salomon disparaissent

progressivement avec la montée des eaux, ou telle que les pandémies : comme la montre la crise sanitaire de la Covid-19, elles-ci affectent de la même façon les pays quel que soit leur puissance et transcendent les frontières.

*

Enfin, il s'agit d'assurer pour l'avenir le respect effectif et protecteur de la frontière.

En effet, la capacité des frontières à assurer une forme d'égalité entre les puissances plaide pour l'intensification des efforts visant à faire respecter le droit international et l'intégrité territoriale des États. Cela passe notamment par la conclusion de conventions, au terme d'un processus de négociation, visant à faire reconnaître et respecter les frontières notamment maritimes, comme celles entre la Grèce, la Turquie et Chypre, actuellement sources de tensions majeures en Méditerranée.

Par ailleurs, l'Europe, qui souffre d'une "maladie de longueur politique" (Pierre Narent, Cours de philosophie politique, 2001) pourrait trouver dans l'amélioration de la gestion des frontières communes un moyen de renforcer le "demos" européen. La crise des migrants de 2015, au cours de laquelle le système mis en place par la Convention de Dublin a dysfonctionné, conduit les États membres et la Commission à esquisser un nouveau système plus solidaire et qui fait moins porter de charge sur les États dits de "première entrée", comme le propose Ursula Van der Leyen dans son discours sur l'État de l'Union (septembre 2020).

De même, en matière commerciale, les frontières européennes demeurent largement ouvertes aux entreprises étrangères. Comme le précise Joseph

Boreel, Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité dans un article publié au cœur de la crise du coronavirus ("Covid-19: le monde d'après est déjà là", Politique étrangère, avril 2020), les États européens ont largement ouvert leurs frontières respectives pour construire le marché unique. Toutefois, comme le note le Haut représentant, si les États se sont "déprotégés" entre eux, ils ont oublié de se protéger vis-à-vis de l'extérieur. L'intervention prochaine d'un procureur commercial européen, chargé de surveiller l'application du principe de réciprocité dans l'accès aux marchés publics et de contrôler les investissements directs à l'étranger des tiers au territoire de l'Union, est susceptible de rétablir une politique commerciale plus équitable et durable aux frontières de l'Union, notamment face à la puissance chinoise.

*

*

*

Pour conclure, les frontières cristallisent souvent les inégalités de puissance entre États et sont alors symptomatiques des rapports de force présents ou passés. Pourtant, la proclamation et le respect du principe d'immobilité des frontières constitue un moyen de restaurer une forme d'égalité entre les États et est donné que ces derniers sont également souverains sur leur territoires respectifs. Nonostante les inégalités de puissance, la frontière accorde ainsi les mêmes droits et obligations aux puissances dans l'ordre juridique international. Cette égalité entre les États permise par les frontières se double d'une égalité entre les peuples, les frontières permettant à ces derniers d'affirmer et de préserver leur identité culturelle et politique en prévenant ainsi le risque d'infirmité. Si les frontières ne sauraient être délaissées comme des instruments de division et d'oppression, elles peuvent toutefois constituer un puissant canal de pacification et de protection, voire devenir un projet politique dans le contexte européen en matière commerciale ou de politique de l'unité et

de l'immigration, assurent ainsi l'égalité entre des puissances inégales.

Dans tous les cas, les frontières ne doivent pas conduire les puissances à s'éloigner des échanges et de la mondialisation car, comme Jacques Attali l'a montré dans L'Homme Nomade (2009), "lorsquelles se ferment, les nations déclinent et péroritent".

Concours

de Administrationdate 6 octobre 2020épreuve Droit constitutionnel et institutions politiques

17

49

La copie doit rester anonyme.

Sujet :

Le Parlement et le temps d'exception.

Le 23 avril 1961, le général de Gaulle déclenche l'article 16 de la Constitution à la suite de la tentative de putsch des généraux à Alger. Ses pleins pouvoirs lui permettent d'introduire des dispositions relevant du domaine législatif : il se substitue au Parlement. Une telle utilisation d'un pouvoir exceptionnel semblait nécessaire pour répondre rapidement à une situation grave. Sans doute, en effet, le Parlement eût-il été trop lent pour adopter les mesures qui s'imposaient, et la situation se fût-elle aggravée. Néanmoins, la durée pendant laquelle le Parlement fut dessaisi (jusqu'au 29 septembre 1961) a largement dépassé celle où les conditions de déclenchement de l'article 16 étaient réunies. Ses réflexions

applicables au temps d'exception peuvent être
contenus de plein droit.

Ainsi, le temps d'exception, par opposition au
temps ordinaire, normal, peut nécessiter de recourir
à des procédures exceptionnelles, en dehors du
droit commun, et les mesures doivent être prises
rapidement pour répondre à l'urgence de la
situation. En ce cas, en effet, le Parlement, institution
même notamment du pouvoir législatif et
composé en France de l'Assemblée Nationale et du Sénat,
peut s'avérer trop lent, en raison du temps qui lui
est nécessaire pour légiférer. Les procédures qui
amènent la prise de décision en temps d'exception
présentent ainsi l'avantage de l'efficacité,
mais le risque de détournement du Parlement
celui-ci peut alors utiliser sa fonction de
contrôle du gouvernement (art. 24 C) pour empêcher
les déviances de celui-ci.

Mais les nécessités de l'urgence peuvent
l'empêcher d'accomplir complètement cette fonction.

Il est politiquement délicat, dans le climat
d'unanimité qui régnait sur le déclenchement
de l'état d'urgence pour répondre à une menace
centriste, de saisir le Conseil Constitutionnel
pour renouer la loi, ou encore de dessaisir
l'administration, au moment de la sortie de
régime d'exception, des prérogatives qui paraissent
lui permettre de répondre efficacement à un
risque. La fin des temps d'exception ne
signifiait plus, dès lors, la fin du déséquilibre
du Parlement qui peut lui être opposé.

Ainsi, comment concilier la rapidité et
l'efficacité des mesures dictées par les temps
d'exception, et le maintien complet des
prérogatives du Parlement ?

Les procédures particulières en ce qui concerne la
prise de décision en temps d'exception, pour lesquelles
elles sicut, entraînent un déplacement de
missions du Parlement, dont la fonction législative
recule au profit de la fonction de contrôle (I). Pour
autant, les reports propres aux régimes d'exception,
en ce qu'ils présentent le risque d'un contrôle trop prudent
par le Parlement et l'acceptation de leur péremption,
imposent un renforcement des prérogatives du
Parlement en temps d'exception (II).

*

*

*

3/13

Faire au régime que présente pour le Parlement le temps d'exception, et a pour conséquence d'organiser des procédures particulières pour y encadrer le pouvoir de décision (I.A).

L'absence de procédure pour répondre aux exigences imposées par le temps d'exception a conduit le Parlement à l'écart. En effet, les temps d'exception exigent des mesures rapides, prises par un pouvoir temporairement concentré, et si aucune procédure n'est prévue en ce sens, le Parlement peut se dessaisir lui-même au profit du pouvoir exécutif, et celui-ci s'affranchit de Parlement. Ainsi, Machiavel, dans son Discours sur la première décade de Tite-Live affirme que la grandeur de Rome tient à ce qu'elle a su organiser la dictature de Jules César, en des temps exceptionnels. Rousseau, dans ses Considérations sur le gouvernement de la Pologne (1772) affirme à son tour qu'un régime qui ne prévoit pas de réponse particulière en cas de danger - et dans laquelle le Parlement est par nature amené à jouer un rôle moindre - peut se trouver en péril. Ainsi, ni la Constitution de 1791 ni celle de 1793 n'avaient prévu de mécanisme particulier pour répondre à l'urgence qui a pu imposer les mesures révolutionnaires. Dès lors, s'est institué le Comité de Salut public qui a suspendu, le temps

Sur la question de l'union, de la composition, et
à concentré la manière quasi absolue les
pouvoirs au détriment de la Convention - devant
laquelle, toutefois, les membres du Comité venaient
s'exprimer. De même, l'absence de procédure
de plein pouvoir avait, dans l'esprit des
rédacteurs de la Constitution de 1958, avoué
ou permis le dessaisissement de l'Assemblée
Nationale au profit du Monarchal légal par la
loi du 10 juillet 1960 lui octroyant les pleins pouvoirs.
Celui-ci s'octroya ensuite, par l'acte constitutionnel
n° 2, la plénitude du pouvoir gouvernemental
avant d'ajourner, puis de supprimer le Chancelier
en 1961.

Des lors, il a paru utile aux pouvoirs
publics de mettre en œuvre des procédures particulières
pour assurer la prise de décision au King,
d'exception : elles permettent de répondre à l'urgence
en maintenant le Parlement. Ainsi, le
le Conseil d'État a reconnu au pouvoir réglementaire
la possibilité de prendre des mesures illégales (Helyès, 1918,
CE), ce n'est que dans le cadre de circonstances
exceptionnelles, le Parlement, d'ailleurs, a continué
de se réunir durant la Première Guerre mondiale.
De plus, l'art 16 octroie au Président de
la République la possibilité de prendre "les mesures
imposées par les circonstances", sous des conditions restrictives,
mais pendant la durée des pleins pouvoirs, il

Parlement se réunit de plein droit. De même, l'art. 36 C prévoit bien un état de siège où les pouvoirs de police sont diligués à l'autorité militaire, mais la prorogation au-delà de 12 jours de cette décision, prise par décret du Conseil des ministres, requiert une loi, votée par le Parlement. Il en va de même de l'état d'urgence (loi du 3 avril 1955). Parallèlement, des procédures législatives particulières ont primées de cas de ceux, qui maintiennent le rôle du Parlement: l'art. 42 C permet dans ce cas d'éviter les délais de six semaines et quatre semaines, après dépôt et transmission de projet de loi relatif à l'état de siège, l'art. 33 C permet de se réunir en comité ex-

*

Il apparaît ainsi que la fonction législative du Parlement, lors des temps d'exception, est dévalorisée, au profit toutefois de sa fonction de contrôle (I. 2).

Le temps d'exception aboutit à une dévalorisation de la fonction législative du Parlement. Les procédures évacuées de son rôle: les circonstances exceptionnelles justifient peut-être l'absence de loi républicaine en respect pas la loi, l'état de siège dissout le Parlement, sans perdre de l'art. 16 C; de fait, au moment de l'utilisation, on bien plus grand de rappeler que le Parlement n'aurait pas à légiférer pendant ce temps-là.

Avec la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, par la loi du 23 mars 2020, d'est également organisé un dessaisissement, puisque le Parlement a habilité le gouvernement à prendre plus de 50 ordonnances au titre de l'art. 38C. Le recours à la procédure accélérée s'est également normalisé, y compris pour une loi organique sur la QPC du 22 mars 2020, dont les délais d'adoption n'ont pas respecté l'art. 46C mais que le Conseil Constitutionnel a reconnu comme constitutionnelle, le 26 mars 2020, en vertu de circonstances exceptionnelles. L'art. 46C prévoit pourtant 15 jours de réflexion en raison de l'importance revêtu par la loi organique. Il est à noter qu'un tel affaiblissement du Parlement en cas de crise n'est pas propre à la France: le Royaume-Uni, pays de la souveraineté parlementaire absolue, a également vu l'essentiel des grandes décisions se prendre au sein d'un New Cabinet constitué et réuni autour de Churchill lors de la Seconde Guerre mondiale.

En contrepartie, le pouvoir de contrôle du Parlement est maintenu, voire renforcé. En effet, il s'agit d'un de ses prérogatives constitutionnelles (art. 24C). La loi, tout d'abord, a organisé ce contrôle. L'article 4 et 4-1 de la loi du 3 avril 1955 modifiée

prévoient que le gouvernement informe le
Parlement des mesures qu'il prend dans
le cadre de l'état d'urgence. Le même
la loi du 23 mai 2020 a prévu des mesures
d'information sur l'état d'urgence sanitaire,
le renforcement de l'établissement du pouvoir
de police du Premier ministre, et de l'établissement
du pouvoir de police spéciale du ministre de la
Santé. En outre, le Parlement a lui-même
organisé le contrôle des mesures gouvernementales.
La Commission des lois de l'Assemblée nationale
s'est saisie des prérogatives d'une commission
d'enquête en 2015; dans le cadre de l'état
d'urgence sanitaire et du contrôle de la
réponse apportée face au Covid-19, une
mission d'information a été placée à l'Assemblée
Nationale, à laquelle a succédé une commission
d'enquête juridique par un membre de l'opposition,
Eric Ciotti, sur l'état du droit de l'urgence
tout simplement le groupe d'opposition depuis
2009. Les commissions d'enquête, inscrites à
l'art. 51-20, et les missions d'information
permettent d'interroger les responsables politiques
et administratifs sur les mesures qu'ils ont prises.
Une telle commission d'enquête a également
été mise en place au Sénat, succédant
à une mission de suivi parlementaire de mai
2020. Enfin, la saisine du Conseil Constitutionnel
est toujours possible face à des mesures jugées

inconstitutionnelles, au titre de l'art. 61 C,
mais aussi lorsque les conditions de saisie en œuvre
de l'art. 16 C ne semblent plus remplies, 30 jours
après son déclenchement (Révision constitutionnelle
du 23 juillet 2008). Le contrôle du Parlement
sur les mesures prises en temps d'exception a été
donc fortement renforcé depuis 1961,
non la révision de 1974, pas celle de 2008, et
par le volontarisme de l'Assemblée.

*

*

*

Pourtant, les ressorts propres des régimes
d'exception méritent le respect du Parlement
soit trop prudent dans son contrôle, et peut
accepter une péremption (II A).

Le contrôle par le Parlement des mesures
prises dans le cadre de régimes d'exception peut
être trop prudent. Il est en effet légitime
surtout d'affirmer que les prérogatives
accordées à l'autorité administrative sont
trop longues et risquent de porter atteinte aux
libertés publiques, alors même qu'elles sont justifiées
par des motifs fondamentaux (lutte contre
terrorisme, santé publique). Ainsi, le rôle
par son rôle de l'un saisi du Parlement
par le Conseil Constitutionnel a pu contrôler.

de refus de l'état d'urgence, mais on la
ban, souvent de QPC, comme celle du 22 décembre
2015, ou celle du 19 février 2016. Cette dernière
concernait l'incompétence négative du Parlement,
en ce que les garanties légales, entourant
la copie de données informatiques dans le cadre
de poursuites administratives étaient insuffisantes.
De même, ce n'est pas la base d'une saisine
parlementaire que les lieux en cause du
"confinement en mars 2020" a été contrôlée,
mais on la base d'une QPC devant le Conseil
d'Etat a estimé qu'elle était de nature de
la question sérieuse (Cassia et ADILIA, 2020, CE)

D'autre part, les facilités que représentent
les refus d'exception rendent difficile d'un
point complètement. En effet, les confiances
aux autorités administratives des mesures,
utiles, y compris en temps normal, et celles-ci
peuvent être mises à demande, leur première
à quoi le Parlement a peine à s'opposer.
Ainsi, le Patriot Act de 2001 aux Etats-Unis
auraient été adopté en réponse aux attentats
du 11 septembre, mais il a continué d'être
appliqué une fois la menace éteinte, contribuant
au développement des pouvoirs de l'administration
au détriment du Congrès. C'est pourquoi Jean-
Marie Sauvé, en 2016, appelait par l'état
d'urgence devant être un refus d'exception

lequel il faudrait un jour sortir. Ce fut
chose faite avec la loi du 30 octobre 2017 sur la
sécurité publique et la lutte contre le terrorisme,
qui a mis fin à l'état d'urgence tout en intégrant
dans le droit commun certaines de ses dispositions.

Le fait majoritaire de la V^e République
n'aide pas, dans ces conditions, à tempérer la
volonté de gouvernement de se donner des moyens
supplémentaires.

*

De là, diverses mécanismes pourraient
être mis en œuvre pour renforcer le rôle du
Parlement pendant et après le temps d'excep-
tion. Ceux-ci consistent à renforcer les
trois fractions reconnues au Parlement par l'art. 24^e
(II B)

Le renforcement de la compétence législative
du Parlement en temps d'exception est le plus
susceptible à caution : d'un côté des réformes
d'exception ont généralement l'acuité de
la prise de décision et sa facilitation. Cependant,
il pourrait être envisagé de limiter le nombre
d'ordonnances que le gouvernement peut demander
au Parlement en un certain laps de temps,
ce qui limiterait le nombre de l'art. 38^e.
De plus, le recours aux projets relatifs aux

états de crise pourraient être préférés ordinairement.
Le gouvernement consentirait cependant difficilement à de telles dispositions.

Le renforcement du contrôle de l'action du gouvernement devrait alors être envisagé. Cela pourrait passer par la systématisation des Commissions d'enquête du cas de mise en œuvre de toute procédure d'exception. Dans ce cadre, les droits de l'opposition pourraient être renforcés, sur la base de l'art. 51-1 C, en prévoyant un droit de tirage spécifique aux procédures d'exception, et additionnel à celui qui existe depuis 2009. Il paraît en effet justifié qu'un contrôle renforcé s'exerce sur le gouvernement lorsqu'il jouit de pouvoirs renforcés, sans pour cela nuire pour autant à la capacité de choisir un sujet particulier, une fois par an, sur lequel enquêter.

⊗ d'un groupe d'opposition

Enfin, le renforcement de l'évaluation de politiques publiques paraît adapté aux régimes d'exception. Il s'agirait dès lors de systématiser l'évaluation, a posteriori, des régimes d'exception pour estimer leur utilité réelle par rapport au régime de droit commun. La mission d'évaluation serait également chargée d'apprécier si le pouvoir exécutif et l'administration ont fait un usage

raisonnée de leurs prérogatives. Une diligence
conjointe de l'Assemblée nationale et du Sénat, comme
celle eue en 2007 pour le renseignement, pourrait
à cette fin être mise en place pour renforcer
son poids.

*

*

*

En définitive, il apparaît que le Parlement
gagne à ce jeu de précédents particuliers
menaçant la pureté de décision en temps d'exception.
Celles-ci se font au détriment du Parlement,
qui voit se réduire sa fonction législative, mais
qui peut aussi se doter d'outils pour
contrôler l'action du gouvernement. ~~Celle-ci~~
à son tour, peut se retrouver affaiblie par la ^{ce contrôle}
logique même de l'urgence, et la difficulté politique
à renforcer le contrôle du gouvernement. Aussi est-il
souhaitable de systématiser ~~ce contrôle~~, ainsi
par l'évaluation a posteriori des procédures mises
en œuvre en temps d'exception.



SÉNAT

Concours

de Administrateur

date 07/10/20

épreuve économie

17 (79)

La copie doit rester anonyme.

Sujet : Santé et richesse économique

Dans un article de 2020, (Trade policies give dirty industries a boost), Shapiro expose les externalités négatives du modèle de croissance fondé sur les échanges internationaux, ce dernier favorisant les industries polluantes. Les politiques actuelles de libre-échange participent donc à la promotion de biens et services dont les externalités sur la santé publique sont nocives selon Shapiro.

Le niveau de richesse économique d'un Etat peut s'exprimer selon la valeur du produit intérieur brut (PIB), c'est à dire la production de richesses (biens et services) sur une année donnée. Dans les économies développées, la croissance de la richesse s'est accompagnée d'une nette amélioration des indicateurs de santé publique en raison d'investissements majeurs dans la recherche, et les infrastructures sanitaires. En résulte, par exemple, une très faible mortalité infantile en France (0,04%) et une espérance de vie élevée (83 ans pour les femmes) en comparaison avec les pays les moins avancés. Ce lien de causalité vertueuse entre richesse économique et santé peut s'expliquer, au niveau macroéconomique, par le dénominateur commun qui est l'innovation pour la croissance (selon la théorie)

de la croissance endogène) et pour les progrès en matière de santé. Au niveau micro-économique, la propension des agents à consommer des biens intangibles (éducation ou santé) s'accroît également avec l'enrichissement illustrant cette causalité positive.

Néanmoins, le modèle de croissance actuel semble fragiliser cette causalité positive entre richesse et santé. D'une part, ce dernier dégrade le capital naturel, fragilise le financement de services publics, accentue les inégalités ou s'appuie sur des modes de consommation dommageables à la santé publique. D'autre part, les mutations en matière de santé, qu'il s'agisse de mutations positives comme l'allongement de la durée de la vie, ou négatives comme la progression des pathologies chroniques, ne sont pas sans effet sur des déterminants de la richesse économique, tels que la soutenabilité des finances publiques ou le taux d'emploi des seniors.

La pandémie mondiale de 2020 éclaire d'un jour nouveau l'inversion de cette causalité positive entre santé et économie. En effet, les mesures sanitaires de confinement ou de fermeture d'établissements ont produit un double choc d'offre et de demande simultané conduisant 92% des économies à la récession contre 87% en 1931 (Rapport de la Banque mondiale, Perspectives économiques, 2020). D'autre part, cette pandémie et sa diffusion révélaient la fragilité du modèle "d'enrichissement économique" fondé sur l'hypermobilité des biens, et accélère des transitions déjà à l'œuvre telles que le développement du commerce en ligne.

Dès lors, à court terme, les questions de santé demeurent prioritaires en ce qu'elles conditionnent le retour à la croissance et donc à la richesse économique. À plus long-terme, le modèle d'enrichissement économique devra placer la santé au cœur de la réflexion sur les orientations à suivre dans le pays développés comme dans les économies les moins avancées.

Si le niveau de richesse économique et la santé s'illustrent par un lien de causalité réciproque positif, la composition actuelle de notre modèle de croissance ressemble à l'inverse de quader le indicateurs de santé (I)

Les mêmes sanitaires prises en 1970 ont dégradé durablement la situation économique et doivent conduire à terme à réserver une place centrale à la santé dans les modèles de production de richesse (II).

Niveau de richesse économique et indicateurs de santé s'influencent positivement comme l'illustrent l'histoire économique autant que les déterminants théoriques de cette relation de causalité réciproque (I, A).

D'une part, on constate empiriquement une amélioration de indicateurs de santé lors de phases de croissance économique. Dans son ouvrage Growth in the US, Angus Maddison distingue trois phases d'enrichissements économiques lors desquelles on observe une nette amélioration des conditions sanitaires. La première révolution industrielle au XVIII^e siècle coïncide avec la découverte du vaccin par Louis Pasteur en 1898 et l'apparition des premiers infrastructures publiques performantes en matière de santé grâce au progrès de la science. En outre,

l'amélioration des réseaux d'évacuation d'eaux usées et de déchets dans les villes se développent. Au XIX siècle, la croissance économique de Trente Glorieuses se traduit par un niveau de croissance annuel de 5,1% de 1950 à 1973 et coïncide avec la diffusion de méthodes contraceptives (loi Neuwirth en 1967) participant à une intégration accrue de femmes au marché du travail. Enfin, les nouvelles technologies, la baisse des coûts de transport de coke par Richard Baldwin (The Great Convergence) ont participé à de transferts de technologies depuis les années 1990 à destination de pays les moins avancés et à l'amélioration des conditions de vie, faisant disparaître des pathologies telles que la poliomyélite ou le paludisme en Europe.

D'autre part, le lien positif entre indicateurs de santé et niveau de richesse peut s'expliquer par des études théoriques portant sur l'importance des institutions publiques, le soutien à l'innovation, et la croissance démographique. En premier lieu, les institutions publiques stables, et particulièrement l'existence d'infrastructures publiques de santé sont une condition de l'enrichissement économique (Aghion, Howitt, 1992). En effet, elles participent à la consolidation de la confiance et par là-même à la consommation selon le lien documenté par Yann Algan et Pierre Cahuc (La santé et la confiance, 2008). En second lieu, croissance économique et progrès en matière de santé reposent sur un même déterminant selon les théoriciens de la croissance endogène. Ainsi est-il établi qu'une augmentation de 10% du capital public investi, produit un surplus de croissance de 4% à long-terme (Minnell, 1992). Enfin, la santé augmentant la démographie par un double effet sur la mortalité infantile et la hausse de l'espérance de vie, celle-ci contribue à augmenter la population, élément déterminant de la fonction de production selon Ohm (The long trade-off).

Toutefois, le modèle de croissance actuel semble dommageable à la santé publique et coûteux à long-terme pour la finance publique et le potentiel de croissance.

*

La composition de la croissance actuelle est cependant dommageable pour la santé et à terme, pour le potentiel de croissance (I, B)

Le modèle actuel d'accroissement des richesses dégrade les indicateurs de santé en favorisant la pollution, en limitant les financements d'infrastructures publiques, et en accroissant les inégalités. En premier lieu, le modèle de croissance actuel repose sur le développement du commerce international (Daniel Cohen, La mondialisation et ses ennemis, 2004). En conséquence, les moyens de transports émettent davantage de gaz à effet de serre comme l'illustre l'étude de l'OCDE de 2014 sur le secteur de transport qui anticipe une hausse de 75% de émissions de gaz carbonique liées aux transports maritimes, aériens et terrestres d'ici 2040. En est résulté une dégradation de la qualité de l'air préjudiciable à la santé publique comme l'illustre le nombre de vies mortelles de maladies respiratoires liées aux particules fines en France (60 000 par an). En second lieu, la mondialisation économique, si elle participe à l'accroissement global de richesses, conduit à une concurrence fiscale (Lochow et Michowski, 1986) qui dégrade les possibilités de financement de biens publics intangibles comme la santé. Enfin, le modèle de croissance favorise la hausse des inégalités lors de crises économiques (Crise financière et inégalités, de mauvais lieux ? Bazillier, 2019) et dégrade les indicateurs de santé des plus pauvres. Dans un rapport de 2018 (IGF, TGA, IGEN, IGA, L'évaluation des politiques publiques à Roubaix), le lien entre la dégradation du taux d'emploi et la détérioration des conditions de vie est clairement établi. La disponibilité de infrastructures publiques, notamment de santé, dans les territoires est une source de mal-être pour les populations concernées (CSE, 2020, Algier, Senh, Bien-être et territoires). Au-delà du manque d'infrastructures, le modèle de croissance actuel favorise la consommation de biens alimentaires qui augmente l'obésité ou de services électroniques qui affectent la santé mentale, notamment en raison d'une confiance

limitée dans l'emploi, par les plateformes, de donnée personnelle (Etude du Pew Research Center, 2016).

D'autre part, l'évolution actuelle des indicateurs de santé, qui font notamment apparaître une progression de l'espérance de vie mais également une multiplication des pathologies chroniques ne sont pas sans effet sur les finances publiques et le potentiel de croissance. S'agissant des finances publiques, le renforcement des équipements de santé a fait croître les dépenses publiques en matière de santé, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie en France dépassant 100 Mds d'euros par an en 2019, et le déficit de la sécurité sociale, compte tenu de l'épidémie de Covid-19 atteignant un niveau historique de 52 Mds en juin 2020. Le défi démographique demeure cependant le principal motif d'inquiétude quand à l'impact de la santé sur les finances publiques. Les rapports Delevoye et Liavaull font état de dépenses importantes liées à l'allongement de la durée de la vie telles que les pensions et la prise en charge de la dépendance. S'agissant du potentiel de croissance, la progression de maladies chroniques ou d'invalidités physiques prématurées dépendent, par exemple, le taux d'emploi des 55-62 ans qui s'établit en France à 55,1% contre 72,1% pour le reste de la population. Le faible taux d'emploi des seniors participe notamment à l'augmentation du chômage de longue durée et à la dégradation de capital humain par des effets d'hystérèse (Blanchard, 1986) qui briment la croissance potentielle.

Des lors, si richesse économique et niveau de santé ont pu s'entretenir mutuellement, cette relation semble fragilisée par les déterminants actuels de la croissance économique. La crise sanitaire de 2020 donne une illustration de ce que la dégradation de la santé publique peut produire sur l'économie et le niveau de richesse.

Les réponses à la situation sanitaire en 2020 témoignent des imperfections de notre modèle de croissance qui il convient de repenser pour y placer au cœur les enjeux sanitaires (II)

La protection de la santé publique contre l'épidémie de Covid 19 a produit un double choc simultané d'offre et de demande et questionne, plus largement les déterminants de la richesse économique (II. A)

D'une part, les mesures de confinement et de fermeture administratives ont provoqué une chute soudaine de l'offre et de la demande. S'agissant du choc d'offre, la réduction des échanges internationaux et le confinement des travailleurs, ont conduit à une paralysie des outils de production, notamment dans le secteur des services et de l'industrie (France Stratégie, 2020, Les métiers au temps du coronavirus). La rupture des chaînes d'approvisionnement ont provoqué un choc d'offre brutal dans des industries telles que l'industrie automobile, ou l'aviation (selon les satiriques du ministre de transport américain les carnet de commande de Boeing au printemps 2020 ont connu une contraction de 400%). À ce choc d'offre s'ajoute un choc de demande également lié aux mesures sanitaires. Le confinement a limité la consommation, notamment de biens ou services produits par des entreprises fermées pour des raisons sanitaires, mais a également augmenté l'épargne de précaution. Si cette épargne de précaution est fréquente lors de crises (Johansen, 2014) son niveau est inédit selon les chiffres de la Caisse de Dépôts qui note une collecte record de 5 Mds sur les livrets réglementés en avril 2020. L'incertitude, liée à l'évolution de la pandémie, à la découverte potentielle d'un vaccin, à l'ampleur de la crise économique (publication de Fukushima en juin 2020 sur l'incertitude pendant la crise) y

conduit à retarder l'achat de biens durables tels que des voitures ou du foncier (Eberly, 1994). En est résulté une dégradation historique du PIB (-11% en France) et une augmentation du chômage dans de proportions équivalentes.

D'autre part, l'épidémie de Covid-19 a mis en lumière les failles structurelles de notre modèle de croissance manifestement impropre à contenir la propagation d'un virus, et a accentué des tendances de long-terme déjà à l'œuvre. L'hypermobilité des biens et des personnes étant l'une des causes premières de la propagation du virus, le modèle fondé sur les échanges internationaux permettant d'accroître la richesse semble favoriser la dégradation des indicateurs de santé. D'autre part, comme le souligne le CEPI (Vicard, 2018), l'épidémie révèle les faiblesses des chaînes d'approvisionnement, singulièrement s'agissant des produits de santé. Ainsi 50% de la production mondiale de gant en latex provient-elle de Malaisie et 80% des principes actifs de médicaments vendus en France sont-ils importés depuis la Chine. Dès lors que l'un de ces pôles de production se trouve paralysé, c'est l'ensemble de la chaîne de production qui s'immobilise. Enfin, la situation sanitaire mondiale a obligé les agents économiques à observer une distanciation sociale, accélérant le mouvement déjà à l'œuvre de progression du commerce en ligne, au détriment des commerces physiques. La valeur totale des biens échangés par le commerce en ligne atteignait 1200 Mds de dollars en 2014, et devrait se porter à 5000 Mds de dollars en 2020.

En conséquence, la pandémie de 2020 confirme les effets dévastateurs de la dégradation des indicateurs de santé sur la richesse économique et doit conduire à placer la santé au cœur du modèle de croissance.

Dès lors, si à court-terme l'amélioration des indicateurs de santé conditionne le rebond de la croissance, à long-terme, c'est l'ensemble des déterminants de la production de richesse qui doivent intégrer l'imperatif sanitaire (II, B)

Dans ses perspectives pour l'année 2020, l'OCDE établissait deux scénarii pour estimer l'évolution des variables macroéconomiques, lesquels se fondaient sur une amélioration ou une dégradation de la situation sanitaire. Dès lors, pour que les indicateurs de santé n'affectent pas davantage les indicateurs de richesse économique, priorité doit être faite à la lutte contre l'épidémie. À cet égard, au-delà de mesures de restrictions nationales, une politique de recherche coordonnée en matière de santé au niveau européen doit être soutenue par le Plan EU Next Generation de 750 Mds d'euros. L'augmentation de la part du Cadre Financier Pluriannuel dédiée à la santé pourrait être décidée lors de son examen au Parlement européen. S'agissant des indicateurs de richesse, une politique de soutien doit être conduite à destination des personnes morales ou physiques les plus fragiles car comme le document l'étude de Fucini et al, 2020 pour le FMI, les épidémies (SRAS, Ebola, etc) ont conduit à une progression à moyen terme de l'indice de Gini de l'ordre de 2%. Ce soutien doit lever les deux freins actuels au pouvoir d'achat et à la consommation selon la typologie retenue par le Conseil d'Analyse Économique: (Une stratégie économique face à la crise, 2020) le chômage et l'incertitude. Le plan "1 jeune une solution" doté de 6,5 Mds d'euros permet d'adresser la question du chômage des jeunes. Les travailleurs du secteur les plus touchés (spécialement vivant, tourisme) pourraient être protégés par un "bouclier anti-faillite" recommandé par le CBE dans la note précitée. Pour un coût total de 17 Mds d'euros, ce fonds prévoirait une couverture des coûts fixes des entreprises

les plus touchés par la crise pour garantir leur survie jusqu'à la stabilisation de la situation sanitaire. Il convient néanmoins d'affiner cet outil pour limiter son coût et pour éviter de soutenir des "entreprises-zombies" (5,7% de entreprises en France selon France Stratégie en 2019), c'est à dire insuffisamment rentables en période de croissance pour couvrir leurs coûts fixes. La seconde condition de protection du niveau de richesse en France est la lutte contre l'incertitude économique, afin de transformer l'épargne de précaution en épargne de consommation et ainsi compenser le choc de demande. La restauration de la confiance dans l'économie devra s'appuyer sur la pérennité des mesures de soutien telles que la pérennisation du dispositif d'aide partielles pour les secteurs en difficultés. À titre d'exemple, la récente annonce de la Réserve Fédérale américaine concernant l'extension du mandat de la Banque centrale, désormais autorisée à dépasser l'objectif d'inflation si cela permet de réduire le chômage, est un facteur qui contribue à restaurer la confiance et pourrait inspirer la Banque centrale européenne qui a initié une réflexion sur l'étendue de son mandat (Blanchard, 2018).

À plus long terme, l'épidémie de Covid 19 nous enseigne l'importance des indicateurs de santé pour préserver la richesse économique. À cet égard, trois principaux enjeux doivent désormais être au cœur du modèle de création de richesse : l'environnement, la démographie, et les inégalités.

La dégradation du capital matériel n'est pas sans effet sur la santé publique. Dès lors, le modèle économique doit s'attacher à intégrer des objectifs environnementaux. Tel est la vision des futures ressources propres de l'Union européenne qui pourraient se composer d'une taxe carbone aux frontières ou d'une contribution nationale sur les plastiques.

non recyclés (Conclusions du conseil européen du 26 juillet 2020). En contrepartie de cet engagement par l'État, certains secteurs pourraient être incités à poursuivre cet objectif environnemental de santé publique. Dans une note de 2020 (Les défis de l'industrie automobile), le CAE recommande d'accélérer la transition écologique de l'industrie automobile. Le budget dédié au développement de l'hydrogène (Plan de relance d'août 2020) s'inscrit dans cette perspective. Compte tenu des effets néfastes mentionnés concernant le commerce international et la pollution de l'air, la signature d'accords commerciaux entre l'UE et ses partenaires devrait être conditionnée au respect des accords de Paris (CAE, 2018, Vent de tempête sur le commerce international).

Le second défi est d'ordre démographique. L'évolution des conditions de santé ont permis d'allonger l'espérance de vie, rendant nécessaire une augmentation des contributions sociales pour financer les pensions et la dépendance. Le rapport Bellon de février 2020 propose plusieurs orientations afin d'améliorer l'emploi des seniors et donc afin d'augmenter la population active telles que la formation continue des seniors ou l'amélioration des dispositifs de santé au travail les concernant.

Enfin, la transposition de notre modèle de création de richesse ne saurait ignorer la question de inégalités intimement liée aux questions de santé publique. Ainsi la Commission européenne a mentionné, dans son rapport attaché au semestre européen portant sur la situation de la France, que 14% des Français vivaient dans un désert médical. L'égalité d'accès aux biens publics intangibles tels que l'éducation ou la santé est une condition nécessaire pour développer la richesse économique (Aghia et Ramlet 2015 sur le rôle de l'innovation dans la lutte des inégalités). Cette inégalité face aux questions de santé doit également s'entendre au niveau mondial. Dans ses perspectives pour 2020, le FMI a appelé

à une mobilisation internationale en faveur des pays dont le système de santé est le plus fragile. Si une annulation de dette au bénéfice de 72 pays a déjà été actée lors du G-20, des effets supplémentaires pourraient être concrets.

*

*

*

L'indicateur de développement humain est un instrument efficace pour observer le lien entre niveau de richesse économique de l'état et qualité des soins de santé et des conditions de vie. Toutefois, la composition du modèle de croissance occidental n'a pas permis de faire disparaître tout effet de la santé sur l'économie. D'autre part, les avancées en la matière font peser de nouveaux risques quant à la soutenabilité de finances publiques de ces états. La pandémie de Covid a rappelé combien la dégradation des indicateurs de santé pourrait être préjudiciable à la richesse économique. La relance devra intégrer l'impact sanitaire dans la définition d'un nouveau modèle de croissance.



SÉNAT

Concours

de administration

date 08/10/2020

épreuve droit administratif

15,5 (58)

La copie doit rester anonyme.

Sujet :

Commission des lois du Sénat

Administration

NOTE à l'attention de Monsieur le Président de
la commission

Par deux décisions récentes du 28 mai et du 3 juillet 2020, le Conseil Constitutionnel a opéré une modification du régime contentieux des ordonnances de l'article 38 de la Constitution non ratifiées mais déposées de vant le Parlement avant la fin du délai fixé par la loi d'habilitation, opérant un transfert du juge administratif vers le juge constitutionnel.

Ces décisions se plaçant dans un contexte où la crise sanitaire a amené le Gouvernement à solliciter près de 50 habilitations législatives par ordonnance par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de

Covid-19, et où le recours aux ordonnances de l'article 38 par le Gouvernement est en général de plus en plus fréquent.

Dans cette perspective, la présente note s'attache à :

- retracer le régime juridique des ordonnances de l'article 38 de la Constitution ;
- présenter le régime contentieux de ces ordonnances en vigueur avant les récentes décisions du Conseil constitutionnel ;
- analyser les conséquences potentielles de la jurisprudence la plus récente du Conseil constitutionnel !

I - Régime juridique des ordonnances de l'article 38 de la Constitution

A - Sollicitation par le Gouvernement du recours aux ordonnances

Le Gouvernement peut solliciter devant le Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. L'article 38 évoque que cette sollicitation par le Gouvernement est faite " pour l'exécution de son programme ". La jurisprudence entend le terme de manière très large, en vertu de toute portée de cette précision, la notion de " programme " ne pouvant être assimilée à la notion de programme au sens de l'article

49 de la Constitution (CC, 2006, Schmitt). Le domaine de la loi est entendu comme excluant l'instrumentation des ordonnances dans le champ des lois organiques, lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale (CC, 2 décembre 2009, loi de simplification du droit).

L'habilitation à légiférer par ordonnances doit être demandée par le Gouvernement, et ne saurait être issue d'un amendement parlementaire ou d'une proposition de loi (CC, 2005, loi relative aux compétences du tribunal d'instance). La disposition sollicitant l'habilitation peut toutefois être amendée sur initiative parlementaire, dans la limite du respect d'un lien, même indirect, avec le texte ou la disposition (CC, 25 janvier 2002, n° 2002-546 DC). Le Gouvernement n'est pas obligé de faire connaître aux parlementaires le contenu précis des ordonnances qu'il a l'intention de prendre au moment où il sollicite l'habilitation (CC, 2009, loi de simplification du droit).

La loi d'habilitation doit fixer de manière explicite la durée de la limite d'habilitation et la date de son expiration (CC, 27 janvier 2006, loi de modernisation de notre système de santé). Le périmètre de l'habilitation dans les matières relevant du domaine de la loi doit être fixé de manière précise, avec des raisons d'instrumentation si nécessaire (CC, 7986, n° 86-207 DC).

B - Régime des ordonnances pendant le délai d'habilitation

L'habilitation du Gouvernement à prendre des ordonnances a pour effet d'étendre temporairement le champ du domaine réglementaire de l'article 37 de la Constitution, dans lequel le Gouvernement peut prendre des mesures par décret. Les ordonnances doivent être prises par décret en Conseil des ministres, et donc signés par le Président de la République, après avis du Conseil d'État. D'après la pratique récente pendant les périodes de cohabitation, le Président de la République a la faculté de refuser sa

signature. L'habilitation d'urgence par ordonnance est impérative et ne concerne pas un Gouvernement ou particulier. Une loi intervenant dans le domaine de l'habilitation durant le délai de celle-ci ne saurait cependant être considérée comme inconstitutionnelle que dans la mesure où le Gouvernement lui oppose l'incorruptibilité de l'article 47 de la Constitution (CC, 1987, Conseil de la concurrence)

Dans la prise d'ordonnance, le Gouvernement doit respectivement le champ que le délai de l'habilitation, faute de s'opposer à l'annulation de celle-ci (CE, 2006, France Nature Environnement). Une erreur matérielle peut toutefois être modifiée par le juge (CE, 23 novembre 2017).

L'ordonnance adoptée doit être précise, au risque d'être inconstitutionnelle (CC, 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité de la citoyenneté). Le Gouvernement doit respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle, les principes généraux du droit et les obligations découlant des engagements internationaux de la France dans la prise d'ordonnance (CE, 4 novembre 1996).

C - Ratification et caducité des ordonnances

Les ordonnances prises au Conseil des ministres ont leur vigueur dès leur publication. Toutefois, un projet de loi de ratification doit être déposé devant l'une des deux assemblées avant l'expiration du délai d'habilitation, faute de quoi les ordonnances deviennent caduques une fois ce délai expiré.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, cette ratification doit être réalisée de manière expresse, c'est-à-dire par le vote d'un ^{par le Parlement} texte de loi ou d'un article (ou disposition d'article) autorisant la ratification. Avant cette révision constitutionnelle, la ratification pouvait également être implicite, c'est-à-dire considérée comme acquiescance dès lors qu'une loi ultérieure modifie une disposition

de l'ordonnance (CE, 7972, Nature juridique).

D- Modification des ordonnances après dépôt du projet de ratification

Les dispositions des ordonnances intervenant dans le domaine réglementaire peuvent être modifiées à tout moment par le Gouvernement par décret en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État (CE, 30 juin 2003, Fédération régionale ovins de Sud-Est).

Les dispositions des ordonnances intervenant dans le domaine de la loi ne peuvent être modifiées que par une loi, ou sur le fondement d'une nouvelle habilitation à légiférer par ordonnance (CE, 2005, Conseil national de l'ordre des médecins).

II - Régime contentieux des ordonnances de l'article 38 avant les décisions récentes du Conseil constitutionnel

Ce régime ancien est le fruit d'un long dialogue contentieux entre Conseil d'État et Conseil constitutionnel.

A - Régime contentieux des lois d'habilitation

Les lois d'habilitation à légiférer par ordonnances relèvent du contrôle a priori de l'article 67 du Conseil constitutionnel. Elles ne sont pas invocables au QPC (CE, 23 janvier 2025).

B - Régime contentieux des ordonnances

1) Avant ratification

Jusqu'en 2020, les ordonnances non ratifiées, qu'elles aient été déposées dans un projet de ratification devant le Parlement ou non ou que le délai d'habilitation soit ou non expiré, étaient dans leur totalité considérées comme des actes administratifs, ceci qu'elles

contenant des dispositions réglementaires ou intervenant dans le domaine de la loi. Elles sont donc contestables en vertu d'un recours pour excès de pouvoir ^{devant le juge administratif} (CC, 2000, Hoffm). Elles étaient inaccessibles au Conseil constitutionnel, que ce soit dans le cadre d'un contrôle a priori de l'article 67^v (CC, 1987, Conseil de la concurrence) ou dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité de l'article 67-1 de la Constitution (CC, QPC, 10 février 2017, M. Patrick E).

Il faut cependant noter, par exception, que les ordonnances nées de manière implicite avant 2008 sont, pour leurs dispositions législatives, non attaquables en recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif mais invocables en QPC devant le Conseil constitutionnel (CC, QPC, 2014, Province Sud de Nouvelle-Calédonie).

Les dispositions d'une ordonnance intervenant dans le domaine de la loi, si celle-ci fait l'objet d'un décret de ^{projet de} validation, après expiration du délai d'habilitation, ne peuvent être abrogées par l'Administration pour cause d'illegalité, ni annulés par le ^{juge} _{administratif} (CC, 12 octobre 2016)

2) Après validation de l'ordonnance

Les ordonnances sont désormais considérées comme des lois, empêchant tout recours pour excès de pouvoir à leur encontre. Elles-ci peuvent être contestées par le biais d'une QPC de l'article 67-1 de la Constitution, et peuvent faire l'objet d'un contrôle a posteriori par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 67. Tous les contentieux administratifs en cours contre l'ordonnance o'ladate de sa validation deviennent sans objet.

III - Conséquences de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel

A - Décisions en cours

Deux décisions ont amené le Conseil constitutionnel à faire évoluer sa jurisprudence. La première est la décision n°2020-843 QPC du 28 mai 2020, *Fonco S.* Dans le cadre de la contestation d'une ordonnance non ratifiée du 5 août 2013 modifiant le code de l'énergie ^{sur le fondement} l'article 7 de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a été amené, en QPC, à accepter de contrôler une ordonnance dont le projet de loi de ratification a été déposé dans le délai mais non ratifié de manière expresse. La deuxième décision est la décision n°2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020, *M. Sofiane A.* Elle accueille un recours contre une ordonnance non ratifiée ayant fait l'objet d'un dépôt de projet de loi de ratification pris sur le fondement d'une habilitation de la loi du 23 mars 2020.

B - Conséquences sur le contentieux des ordonnances

Les deux décisions vont à l'encontre de la jurisprudence antérieure qui considérait que les ordonnances non ratifiées relevant du recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. Le Conseil constitutionnel, en considérant qu'elles contiennent des "dispositions législatives" au sens de l'article 67-7 de la Constitution admet leur recevabilité en QPC. Par là, il considère que ces ordonnances n'ont plus la nature d'acts administratifs à l'expiration du délai d'habilitation : il s'agit du régime juridique des ordonnances ratifiées aux ordonnances non ratifiées ayant fait l'objet d'un dépôt de projet de loi de ratification et dont le délai d'habilitation est expiré.

Cette décision a pour conséquence immédiate l'annulation de tous les contentieux en cours concernant les ordonnances en question devant le juge administratif. Pour le futur, elle déplace le contentieux de ces ordonnances du juge administratif au Conseil constitutionnel, menant sans doute à une augmentation du volume du contentieux de ce dernier, ainsi qu'à un développement technique de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, celui-ci ayant une plus grande diversité d'affaires à traiter.

Le déplacement du contentieux des recours pour excès de pouvoir vers la QPC va restreindre en pratique la modalité de recours contre les ordonnances, les règles de recevabilité des QPC étant plus restrictives. Cependant le contentieux qui sera créé

Les décisions du Conseil constitutionnel contribueront à clarifier et unifier le régime contentieux des ordonnances. Les ordonnances non notifiées et dont le délai d'habilitation n'ait pas expiré rebra cependant un contentieux relevant du juge administratif. Cependant, compte tenu des délais de jugement devant les juridictions administratives, de nombreux recours se retrouveront caducs avant de pouvoir être jugés du fait de la fin du délai d'habilitation intervenant entre temps.

Cette circonstance amène peut-être au souhait d'unifier l'inégalité du contentieux des ordonnances au profit du Conseil constitutionnel, sur le modèle des ordonnances de l'article 74-7 de la Constitution.



SÉNAT

Concours

de administrateur

date jeudi 8 octobre 2020

épreuve droit de l'Union européenne

15

22

La copie doit rester anonyme.

Sujet :

Service de la Commission des affaires européennes

Note à l'attention du Président de la Commission

Objet: cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027

Le prochain CFP, dont les négociations s'inscrivent dans le cadre de la crise sanitaire des coronavirus, fixe le cadre budgétaire de l'Union européenne (UE) pour les sept prochaines années et constitue à ce titre un chef de route de la réalisation des ambitions de l'UE, les budgets annuels devant respecter le CFP. Dans cette perspective, la présente note:

1. Rappelle les finalités, le processus de décision et la portée juridique des CFP;
2. Rappelle les enjeux qui y sont attachés pour l'UE et la France;
3. Précise les conditions de mise en œuvre et les contrôles s'y attachant.

① Finalités, processus d'adoption et portée juridique du CFP

1.1. Finalités

Originellement issu d'un accord interinstitutionnel entre la Commission, le Conseil de l'UE et le Parlement européen du 29 juin 1988, cette pratique qui a perduré a été juridiquement consacrée (TFUE, art. 312). Elle a vocation à renforcer la discipline budgétaire, à empêcher l'augmentation totale des dépenses, à assurer le déroulement harmonieux de la procédure budgétaire (TFUE, art. 314) et à rendre visible l'action européenne sur des durées.

1.2. Processus d'adoption

Le CFP est établi par 5 ans et fait l'objet d'une procédure législative spéciale (TFUE, art. 312). Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen qui statue à la majorité de ses membres. Le Conseil aura, quant à lui, défini les orientations et priorités politiques générales sur la fondement desquelles le Conseil adopte le CFP.

1.3. Portée juridique

Le CFP est juridiquement contraignant, le budget annuel détermine

s'y conformer (TFUE, art. 312 § 1) le CFP fixe en effet les montants des plafonds annuels des crédits pour engagement par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits de paiement (TFUE, art. 312 § 3).

② Exigences du CFP pour l'UE et pour la France

2.1. Les exigences pour l'UE

De grandes questions relatives au budget du CFP 2021-2027 demeurent :

- sur le montant du budget européen : le CFP 2014-2020 était de 1% du RNB de l'UE. Pour le CFP 2021-2027, le Conseil a fait une proposition à 1,11% en mai 2018, mais a revu sa proposition à 1,07% en décembre 2019, alors que le Parlement européen propose 1,31% du RNB.
- sur l'équilibre à adopter entre les politiques budgétaires et des nouvelles priorités : il existe une tendance à la réduction des financements de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de cohésion. Ainsi, la PAC perdrait son statut de premier poste de dépenses dans le CFP.
- sur le système de ressources propres : la ressource RNB représente les trois quarts des ressources de l'UE. Des négociations ont lieu sur l'établissement d'un nouveau panier de ressources propres pouvant comprendre une taxe sur les déchets plastique non recyclés, une part de l'impôt sur les sociétés une fois son ancrage harmonisé, une taxe carbone, ... aux côtés de la ressource TVA (12% des ressources) notamment.
- sur le conditionnement de l'accès aux financements européens au respect de l'état de droit (TFUE, art. 2), ce à quoi la Hongrie et la Pologne s'opposent.

Par ailleurs, il est nécessaire de prendre en compte les conséquences du Brexit sur le budget européen, le Royaume-Uni étant une

contributives net, nécessitant un arbitrage entre réduction du budget de l'UE et augmentation afin de couvrir un budget plus ambitieux. De plus, il faut veiller à la bonne articulation de CFP 2021-2027 avec le plan de relance de 750 milliards d'euro adopté afin de répondre à la crise de la Covid-19. À l'égard de ce plan et de la mise en œuvre du CFP 2021-2027, il existe des enjeux importants en termes de capacité de mise en œuvre, d'efficacité et d'absorption de volumes de dépenses.

2.2. Les enjeux pour la France

- Sur l'évolution du montant de sa contribution dans un contexte de soutenabilité de ses finances publiques doit être assuré: avec la proposition de la Commission européenne de mai 2019, le montant annuel de sa contribution serait environ de 29,4 milliards d'euro avec le CFP 2021-2027, soit une augmentation d'environ 30% par rapport au CFP 2014-2020.
- Sur l'évolution du budget alloué à la PAC, dont elle est le premier bénéficiaire, qui est en diminution constante.
- Sur le transfert de la gestion des fonds européens aux régions en 2022, qui n'a pas été sans difficulté en raison notamment d'une mauvaise correspondance entre les demandes de compétences des régions et celle de l'UE.

③ Exécution et contrôle du CFP

1.1 L'exécution du CFP

Le principe est celui de la coopération de la Commission et des États membres (TFUE, art. 317). Ainsi, les États membres doivent prendre les mesures adéquates afin d'assurer la bonne

mettre en place et le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle (règlement (UE) n° 1303/2013, (65)) conformément au principe de la gestion partagée.

À ce niveau européen, l'exécution du budget fait l'objet d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission du 2 décembre 2013 afin de mettre en œuvre la discipline budgétaire et d'améliorer la gestion budgétaire.

3.2. Contrôles

• Au niveau de l'UE :

→ contrôles généraux de la Commission (TFUE, art. 17) qui surveille de près en œuvre du droit européen en termes de mise en œuvre, de mise en conformité / non respect et d'application incorrecte.

→ contrôle des comptes de l'UE par le Cour des comptes européennes (TFUE, art. 285) qui examine le respect des principes budgétaires européens et de bonne gestion financière (TFUE, art. 287)

→ afin de combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, possibilité d'instituer le Parquet européen (TFUE, art. 286) afin de rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices de telles infractions. Le Parquet européen fait l'objet d'une coopération renforcée.

• Au niveau national en France :

les États membres doivent peiner la mise en œuvre de procédures et autorités de contrôle de l'utilisation des fonds

européen (règlement (UE) n° 1303/2013, (5) - (6)), ainsi que d'audit et assurera la responsabilité.

Le juge national, étant le juge de droit commun de l'UE, les tribunaux français ont pu appliquer le droit de l'UE (CE, 2012, SAS Pontpas d'Argence). Les Etats membres doivent notamment prévoir des mesures proportionnées, effectives et dissuasives ne devant pas être moins favorables que celles résultant de sanctions civiles de nature interne (CJUE, 2016, Adeneler e.a). Par ailleurs le règlement n° 2012/81 est considéré comme étant un fondement suffisant pour que la courbe nationale puisse récupérer des fonds européens versés indûment (CJUE, 2011, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, de Collectivités territoriales et de l'Immigration c/ (1) Tardif).

Concours

de administrateur

date 8 octobre 2020

épreuve droit civil

13,5

6

La copie doit rester anonyme.

Sujet :

La restitution de objets d'art acquis dans des conditions incertaines pose des problèmes de droit de bien spécifiques, de la même manière plusieurs droits réels, dont la preuve peut être difficilement rapportée, s'appliquent. Les mécanismes de prescription acquiescés de droit commun, qui protègent les possesseurs de ces objets, peuvent être partiellement écartés par de règles spécifiques, comme c'est le cas de la loi pour le bien spoliés durant l'Occupation. Après avoir présenté les principaux mécanismes de l'occupation et leur application en matière de restitution d'œuvres d'art étrangères, (I), cette note examinera le droit applicable, la Loi Lata, certains cas spécifiques et, la Loi Frencha, l'opportunité d'une loi spécialement applicable aux œuvres acquises durant la période allemande des territoires coloniaux. (II)

I. L'occupation, ou prescription acquiescés mobilière, permet d'acquiescer la propriété d'une œuvre

par l'effet de la seule possession. Elle constitue une situation de fait (la détention et la jouissance de la chose) en une situation de droit. En matière mobilière, elle constitue un instrument de preuve de la propriété - rarement établie dans un titre - et permet à l'acquéreur d'un bien, lorsqu'une doute émerge sur la qualité de propriétaire du cédant, d'opposer son droit de propriété à la revendication d'un tiers.

La faculté d'usurper est soumise à plusieurs conditions. Elle ne vaut que pour une chose (un bien ou un droit) relève de la Commerce (art. 1260 C.C.V.) Le fait est de droit notamment le bien du domaine public (art. 1311-1 C.G.P.P.P.) tels les oeuvres d'art de musée publics, quand même ceux-ci auraient été acquis de bonne foi. Le Conseil constitutionnel a jugé dans une D.P.C. du 26 oct 2017 l'inapplicabilité de la garantie de droits acquis par l'art. 11 de la Déclaration de 1789. Un acte de violence ne saurait non plus être l'origine d'une possession entraînant usucapion (art. 2263). La possession se compose de deux éléments:
1^{er}. matériellement, une maîtrise effective de la chose, qui soit continue et non interrompue (une interruption effective : un an ~~de~~ annule la possession, art. 2271), paisible

(c'est-à-dire des non troubles par des actions réelles), et publiques
(c'est-à-dire au vu et au docteur, sans qu'il faille toutefois
un acte positif de publicité, on possède ainsi une hypothèque, même dans
CA Paris 30 mars 1990). 2^e. intellectuellement,
l'ancien propriétaire se caractérise par le sentiment d'être
propriétaire. Le possesseur pour autrui, tel la locataire ou
le dépositaire, ne peut avoir usucapion (art. 2265). De même,
même si l'occupant sans titre par hasard ne peut être pour ce seul
fait possesseur au tant que propriétaire, car il ne peut
valablement se croire tel (Civ 1^{re} 6 juiv 2012), c'est
pourquoi une possession de suite à un caper pro longi elle
de la bonne foi. Celle-ci s'acquiert au moment de
l'entrée la possession (Civ 1^{re} 27 novemb 2001), elle
cessant, de la on s'en rend compte, à la cessation légitime
pro le cédant État propriétaire (Civ 1^{re} 23 avr 1965). Le
bonne foi s'acquiert toujours, si bien que la preuve de
son absence doit être apportée par le demandeur à la revendication.

En matière mobilière, une possession de bonne
foi fonde aussitôt un droit de propriété, sauf lorsque
la chose a été volée (au sens strict de l'art pénal : Civ 1^{re},
9 juiv 1996, ce qui exige d'apprécier la preuve d'une soustraction
matérielle frauduleuse et non seulement de l'audition
incertaine ou douteuse) ou perdue, auquel cas la
prescription de triennale (art. 2276). Un régime spécifique
protège l'acquéreur lors d'une vente aux enchères, qui
doivent être remboursés du prix de leur achat (art 2277).

II. A. Le sylvain doit acquies à l'échange sur

généralement protégés par l'usucapion. Les collections
de monnaies de droit commun de Code civil; mais, les plus
collectionneuses font partie d'une pièce, un
souvent étranger par accident et revendiqué devant
justice: 1^{er}. par il a un droit sur y objets (par exemple
à venir d'une loi nationale les en attribuant la
propriété ou interdisant leur sortie du territoire, ce qui
fonde de droits réels antérieurs - ceux de l'acquisition);
2^e. par les objets ont été acquis en fraude frauduleusement;
3^e. par le collectionneur et possesseur de mauvaise foi,
à par la simple mention d'une « origine incertaine » ou
de « source douteuse » sur un catalogue de vente ne
suffit à établir CCA Paris (juin 1989, de une affaire
concernant des objets archéologiques en Iran). On peut dire souvent
par l'usucapion protégé la plupart de collectionneurs
sérieux. Le possesseur d'une telle maison et
également « labri de vandales et de trépas (personnes
étrangères ou souverains étrangers), car un tel bien,
étant un produit du corps (moment relativement récent, en
substance), et par le Commerce (art 10-1, al. 3) et ne peut
être revendiqué. Lorsque les objets sont conservés
dans un musée, ils sont protégés par l'inaliénabilité de
l'État public, le droit de propriété de l'État étant
fondé par l'inscription aux collections nationales.

Usucapion ne protégé en revanche pas
les collections « titres précieux, tels que les lapidaires.
Celles qui se ylt un tableau en dépôt ne seraient une
présence, pas plus que se détiennent. Lorsque le tableau

a été acquis de lui sans fin et en fait enfin,
le pillage peut être considéré comme pèche, et
soumis (y compris lorsque le fait se soit
territoire son l'occupation) à la prescription biennale de
l'art. 2276, qui bénéficie au possesseur.

B. L'équité de bien volés devant la
Cour de Cassation mondiale, tel qu'établi par l'indemnité
L. 14 novembre 1945, fait un grand partie obstacle
aux effets de l'occupation. Il permet aux victimes de
réclamer et suites faites en « leurs héritiers, sans être
soumis aux délais de prescription de l'art. 2276 et ~~la~~ nullité
de droit commun, de faire ~~constater~~ constater la
nullité de l'acte fait sur le bien devant l'occupation.
Leur pouvoir acquiescent n'est plus considéré comme
propriétaire, de même que les non-acquiescents. Certai-
nement les articles 2274 et 2276 du Code civil, et ont
également considérés comme possession de mauvaise foi,
ne peuvent pas empêcher recouper, ce qui assure
l'effet revendicatif.

À titre exceptionnel, ont été considérés comme
possesseurs de bonne foi, les établissements publics (musées
notamment) ayant acquis le bien au vu de la possession
de l'Etat, et les personnes privées ayant agi au vu
du même possession pour éviter leur transfert
à l'occupant ou pour sauvegarder les droits de
propriétaires volés, en accord avec ces derniers. Ils peuvent
être recouper (sauf autant de dépôt y faisant obstacle).

De la collection publique, elle figure
aucun bien spolié dont le propriétaire n'ait été identifié.
Dernièrement cependant 2.143 œuvres spoliées,
d'après "Musées nationaux républicains", elle
aura écartées de toute fraude d'usurpation ~~en vertu~~
d'une loi de 1969 en déclarant O.R.A. simple détenteur.
En outre, certaines œuvres ont pu être acquises ultérieu-
rement, ~~après~~ ~~sur~~ sur si on se base sur elles furent
antérieurement spoliées. L'ordonnance de 1965
exclut toute usurpation et ennuieusement. Ce régime est
conforme à la Constitution car il n'exclut pas le
recours de reconnaissance de bonne foi contre leurs
auteurs.

Un régime analogue pour les œuvres
d'art venant de anciennes colonies serait envisageable -
condition de définir strictement le bien concerné
(certains manuscrits furent acquis dans des conditions peu
claires, à future lorsqu'ils servaient de monnaie
d'échange) et l'identification préalable en
revendication (car ce bien n'était généralement pas
approuvé - l'État n'a pas pu les faire vendre), on
pourrait envisager de faire passer sur le gouvernement
étranger demandant restitution la charge de prouver
~~un~~ un pillage ou un acte de violence. Toutefois,
une solution diplomatiquement négociée serait
probablement plus efficace.

Concours

de Administrateur 2020 - 2021date 10 décembre 2020épreuve Droit parlementaire

16/2

(29)

La copie doit rester anonyme.

Sujet : Les limites au droit d'amendement des parlementaires.

Le droit d'amendement est "un droit sacré, fondamental et parlementaire" selon Gérard Larcher qui le rappelle en 2018 après le dépôt du projet de loi constitutionnelle "pour un renouveau de la vie démocratique" qui comportait des articles visant à renforcer les limites au droit d'amendement des parlementaires, témoignant l'opposition des parlementaires sur ces propositions.

Le droit d'amendement est reconnu aux parlementaires en application de l'article 44 de la Constitution et "s'exerce en commission ou en séance publique". Ce droit collectif et individuel des parlementaires est l'un des principaux moyens d'initiative parlementaire dans le champ législatif et vise à modifier un texte législatif. Il revêt plusieurs formes = selon son objet, un amendement peut modifier, supprimer (amendement de suppression), ajouter (article additionnel) des dispositions d'un texte et peut également prendre la forme d'un avis amendement. Ce droit est

1/14

④ Il permet aux parlementaires d'assurer leurs missions constitutionnelles (article 24 Constitution).

illimité sous réserve de remplir les conditions de recevabilité formulées par les textes constitutionnels, organiques ou les résolutions des Assemblées qui posent des limites au droit d'amendement des parlementaires. Ces inévitables s'inscrivent dans la logique du parlementarisme rationalisé afin de garantir par exemple la séparation entre le domaine législatif et réglementaire. Toutefois, les limites au droit d'amendement parlementaires obtiennent désormais et depuis peu à un objectif d'amélioration de la qualité de la loi. (Jean Maïa, Titre VII, 1010, le droit d'amendement - innovations et contraintes)

Aussi, afin que les limites que constituent les inévitables au droit d'amendement parlementaires soient effectives, il est nécessaire qu'un contrôle effectif de celles-ci soit opéré par le juge constitutionnel comme les Assemblées, ce qui a longtemps constitué un enjeu dans l'exercice parlementaire du droit d'amendement. Enfin, les limites au droit d'amendement des parlementaires se posent avec une acuité nouvelle en raison des récents projets de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique (2017) et pour une démocratie plus efficace, transparente et responsable (2019) proposent de renforcer et compléter le régime des inévitables limitant le droit d'amendement

des parlementaires, résu tout l'opposition de ces derniers.
Dès lors, il convient de se demander dans quelle mesure les limites
au droit d'amendement des parlementaires les contraignent dans l'exercice
effectif des missions qui leur sont conférées par l'article 24 de
la Constitution.

Le droit d'amendement des parlementaires est limité par des
inviolabilités ^{de plusieurs jours} résultant de textes constitutionnels, organiques et des règlements
des Assemblées qui ont désormais effectivement été contrôlés tant
par le juge constitutionnel que les Assemblées, respectant la

La logique de rationalisation du parlementarisme et, depuis peu, pourrissent
d'amélioration de la qualité de la loi (1). Toutefois, les
limites au droit d'amendement des parlementaires ne semblent pas
les empêcher excessivement d'exercer leurs missions constitutionnelles
bien que certaines modifications pourraient être ultérieurement
apportées afin de conforter le droit d'amendement de ces derniers (1).

* * * * *

Le droit d'amendement des parlementaires est limité par
des inviolabilités résultant de textes constitutionnels, organiques et
des règlements des assemblées qui ont désormais effectivement
été contrôlés tant par le juge constitutionnel que les Assemblées
respectant la logique de rationalisation du parlementarisme
et pourrissent depuis peu l'objectif d'amélioration de la qualité de
la loi (1).

Les limites au droit d'amendement des parlementaires sont de
plusieurs natures et résultent tant de textes constitutionnels et organiques que des
règlements des Assemblées. (A)

Premièrement, il existe une inévitabilité financière limitant le droit d'amendement des parlementaires en application de l'article 40 de la Constitution qui prévoit que "tout amendement d'un parlementaire est inévitable si son adoption a pour conséquence soit la diminution des dépenses publiques, soit l'aggravation ou la création d'une charge publique". L'article 6 de la LOF du 1^{er} août 2004 précise qu'une

② Charge publique est entendue au sens de la mission budgétaire pour l'examen des lois de finances.

Deuxièmement, il existe plusieurs inévitabilités demandées limitant le droit d'amendement des parlementaires. En effet, l'article 41 de la Constitution qui "s'il s'agit de lois de procédure législative qu'un amendement (...) parlementaire ne relève ^{pas} du domaine de la loi ou en fait une habilitation gouvernementale en application de l'article 39 de la Constitution, le Gouvernement ou le Président de l'Assemblée Générale peut opposer l'inévitabilité". Aussi, les lois organiques relatives aux lois de finances (1^{er} août 2004) et la loi de financement de la sécurité sociale (2005) prévoient un domaine réservé pour les deux lois en matière de finances publiques et de financement de la sécurité sociale empêchant le droit d'amendement sur une loi ordinaire de relâcher ce domaine.

Troisièmement, l'existence des limites au droit d'amendement résulte d'une jurisprudence constitutionnelle désormais constitutionnalisées depuis la réunion du 27 juillet 2008 à l'article 45 de la Constitution qui précise qu'un amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien même indirect avec le texte.

En outre, la loi organique du 14 avril 2009 a imposé un quatrième type d'inévitabilité aux amendements parlementaires. En application de l'article 10 de la loi organique, celui-ci doit comprendre un objet et un exposé sommaire de ses motifs.

Enfin, un cinquième type d'inévitabilité prévu par les textes

constitutionnels et la jurisprudence du Conseil Constitutionnel existent et sont procédurales. Ainsi, certaines sont un pouvoir (facultatif) du Gouvernement qui peut ou non en faire usage. Ainsi, la jurisprudence constitutionnelle, en s'appuyant sur l'article 45 de la Constitution, a établi la règle dite de "l'entournoi" qui limite les amendements en dernière lecture et renvoie aux seules dispositions restant en discussion. Par ailleurs, l'article 45 de la Constitution prévoit que la discussion en Commission mixte paritaire ne peut avoir lieu que sur des dispositions restant en examen et des règles spécifiques prévues par le règlement des assemblées régissent le droit d'amendement en CMP qui n'existe pas en tant que tel mais ^{qui} sont des propositions de rédaction alternatives. Ainsi, en application de l'article 45 de la Constitution, aucun amendement ne peut être déposé, après la conclusion d'une CMP, sur le texte sans accord du Gouvernement, limitant ainsi le droit d'amendement.

Aussi, le Gouvernement dispose de trois instruments procédurales permettant de limiter ou suspendre le droit d'amendement des parlementaires : le recours au vote bloqué prévu à l'article 44 al. 3 de la Constitution lui permettant de soumettre aux votes de l'Assemblée tout ou partie d'un texte sans amendement ou sans débats par lui ; le refus d'examen des amendements parlementaires non déposés en Commission (article 44 al. 2 de la Constitution) et la procédure dite du "49-3" par laquelle le Gouvernement en mettant en jeu sa responsabilité, peut permettre l'adoption d'un texte sans possibilité d'amendement.

Enfin, une dernière inévitabilité limitant le droit d'amendement des parlementaires est posée par le règlement des Assemblées

(17 et 44 RS et 84 RAN) imposant en détail limite pour le dépôt d'amendements, en règle générale il est fixé à l'Assemblée Nationale à trois heures avant le Séance Publique soit le lundi à 17 heures, et au Sénat dans des délais similaires au lundi à 12 heures.

Par ailleurs, les règlements prévoient également des règles de dépôt comme de procédure pour les sous-amendements qui d'une part peuvent être déposés à tout moment et d'autre part, ne peuvent modifier le sens de l'amendement initial ou le supprimer.

Les limites au droit d'amendement des parlementaires sont désormais effectivement contrôlées tout par le juge constitutionnel que les Assemblées suivent la logique de rationalisation du parlementarisme mais également et depuis peu poursuivent l'objectif d'amélioration de la qualité de la loi. (B).

Premièrement, les inévitables financières résultant de l'article 40 de la Constitution sont désormais effectivement contrôlées par les Assemblées sous l'impulsion du Conseil Constitutionnel. Les procédures de contrôle sur cette limite au droit d'amendement ont longtemps divergées entre les deux Assemblées. En effet, l'Assemblée Nationale opère, par le biais de la Commission des Finances et de son président, un contrôle a priori des amendements empêchant leur discussion. Le Sénat s'est longtemps refusé à suivre cette procédure, préférant opposer l'inévitabilité après la discussion des différents amendements. Le Conseil Constitutionnel a pu deux reprises en 2005 puis 2006 rappeler que cette inévitabilité avait un caractère "absolu"

On adopte une
procédure similaire
à celle de l'Assemblée
Nationale (27 05)

et ajoutant au Sénat de modifier son contrôle, ce qu'il a fait.
Désormais, les inévitables résultant de l'article 40 de la
Constitution sont effectivement contrôlés à plein dans
les deux assemblées, permettant à l'une des manifestations
du parlementarisme rationalisé d'être effectuée.
Par ailleurs, et depuis peu, le Sénat a décidé de réactiver
tout le contrôle de l'article 41 de la Constitution
(Pauline Thiel, Le Sénat une assemblée de bons législateurs 2011)
que celui de l'article 45 (Jean Marc, 2010, le droit
d'amendement = innovations et contrôle) limitant tous deux
le droit d'amendement des parlementaires dans un objectif
d'amélioration de la qualité de la loi. En effet,
le contrôle de l'inévitabilité domaniale de l'article 41
de la Constitution n'est qu'une faculté ouverte au Gouvernement
et le juge constitutionnel ne s'en sait pas lui-même en
un requête contre que celle du Gouvernement estimant d'une
part qu'il appartient au Gouvernement de la faire respecter
et d'autre part que la présence de dispositions apportant
au domaine réglementaire ne serait suffisante à éviter
d'inconstitutionnalité une loi" (CC, 1992, Blopp des pirs et
de revenus). Toutefois, la révision constitutionnelle de 2007 a
ouvert la possibilité au Président de chaque assemblée d'opposer
Au même titre que le Gouvernement, l'inévitabilité prévue à
l'article 41. Depuis lors, le Sénat a réactivé ce contrôle
dans un objectif d'amélioration de la qualité de la loi.
Bien que cette prérogative appartienne normalement au
Président du Sénat, ce dernier reçoit de la part du président
de la commission parité au Jurd une liste d'amendements
qu'il lui propose de déclarer inévitables et que le Président

du Sénat suit systématiquement -

De la même façon, les commissions permanentes des Assemblées contrôlent de manière efficace les inévitables au titre de l'article 45 de la Constitution. Ainsi que le rappelle Jean Marc, le Sénat a décidé en 1919 de mettre en place une procédure spécifique pour cette inévitabilité sur laquelle est arrêté un périmètre des textes examinés par la Commission saisie au fond et lu en Commission par le rapporteur explicitant ainsi que le droit d'amendement des parlementaires ne peut s'exercer que dans les limites⁽⁴⁾.

Ainsi, le juge constitutionnel assure le contrôle des "circulaires législatives" de bon⁽⁵⁾. Ainsi, les limites au droit d'amendement des parlementaires résultent de plusieurs sources sont désormais effectivement sanctionnées par les contrôles du juge constitutionnel et des assemblées. Elles semblent ainsi concilier⁽⁶⁾ le droit⁽⁷⁾ des parlementaires et amélioration de la qualité de la loi comme respect de la logique du parlementarisme républicain.

XXXXXXXXXX
XXXXXX
XXXXXX
XXXXXX

Toutefois, les limites au droit d'amendement des parlementaires ne semblent pas les empêcher effectivement d'accomplir leurs missions constitutionnelles bien que certaines modifications pourraient être utilement apportées afin de conforter le droit d'amendement de ces derniers (II).

Les limites au droit d'amendement des parlementaires ne semblent pas les empêcher effectivement d'accomplir leurs missions constitutionnelles au regard des réflexions des contrôleurs (A). En effet, le premier constat est celui d'une augmentation

* L'Assemblée nationale a également révisé le contrôle de cette procédure.

* Le juge pourrait ainsi le contrôler, opéré par les assemblées en la matière.

significative et continue du nombre d'amendements déposés depuis 1958. Ainsi, sous la XIII^e législature, 70 000 amendements ont été déposés contre 114 000 sous la XIV^e (O. Rosenberg, 2009 - la réunion de 2009, un petit pas pour le Palais, un grand pas pour la V^e République). De la même manière, pour la session 2019 - 2020 près de 70 000 amendements ont été déposés à l'Assemblée Nationale et 9 500 au Sénat. En outre, bien que renforcés, les contrôles des irrégularités sont aboutis qu'à une déclaration d'irrégularité pour 3,5% et 4,5% des amendements en application des articles 40 et 41 de la Constitution en 2018 (P. Tark, Le Sénat une Assemblée de bons législateurs 2018), dont 70% étaient des articles additionnels concernant l'article 41. Dès lors, les limites au droit d'amendement des parlementaires ne semblent pas les restreindre démesurément dans l'utilisation de ce droit.

Par ailleurs, le contrôle des irrégularités limite le droit d'amendement et notamment le contrôle de l'article 40 de la Constitution obéit à des règles jurisprudentielles et pratiques propres au sein des assemblées (Pierre Chauvy, 2017, L'application de l'article 40 de la Constitution). En effet, comme le développe le rapport Caluzac de 2013, rapport au nom du président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale sur l'application de l'article 40 de la Constitution par la commission, deux pratiques arguent de la complexité dans la mise en œuvre de ce contrôle et limitent l'effectivité des limites financières au droit d'amendement des parlementaires : d'une part le principe selon lequel "le bénéfice du doute profite à l'auteur de l'amendement" et d'autre part, l'utilisation en cas

interprétations d'usage au sein de la base AMELI de celle étant
la plus favorable à l'amendement. Ainsi, sous l'impulsion du
président Jean Arthuis, la Commission des finances du Sénat a
mis en œuvre la motivation des décisions d'irrecevabilité
afin d'éclairer les raisons de celles-ci pour les parlementaires.
Par ailleurs, les instruments d'irrecevabilité à la disposition
du Gouvernement sont soit neutralisés soit rarement
employés. En effet, la possibilité ouverte par l'article 44 alinéa 2
de la Constitution du refus d'examen des amendements non
discutés en commission est neutralisée par la pratique des
assemblées qui réunissent systématiquement la Commission
saisie au fond préalablement au débat en séance publique
pour examiner les amendements de séance déposés par les
parlementaires. Ainsi, la pratique du vote bloqué est
très rare et le Gouvernement fait peu usage de cette
prérogative dans les faits. Il a été mis en œuvre en 2018
au Sénat lors de l'examen en séance publique d'une
proposition de loi sur les retraites agricoles et n'a pas été
réemployé depuis. Enfin, la pratique de la procédure dite
du "49-3" décrite précédemment est désormais totalement
evadée. En effet, la "révision" constitutionnelle de 2007
a restreint l'emploi de cette procédure limitant le droit
d'amendement des parlementaires à un texte par session
hors examen des projets de lois de finances et de finance-
ment de la sécurité sociale.

Enfin, certaines limites, notamment en matière de délais
de dépôt des amendements connaissent d'importantes
exceptions afin de ne pas limiter excessivement le droit
d'amendement des parlementaires. Ainsi, les délais de

Le dépôt des amendements ne sont pas applicables au rapporteur d'un texte (article 44 ter RS) en séance publique. Une autre mesure réside dans la possibilité pour le Conférence des Présidents au Sénat de déroger au délai limite de droit commun et de le fixer plus tardivement afin de laisser davantage de temps aux parlementaires pour déposer le dépôt. Enfin, il convient de préciser que ces délais étant connus de tous et communiqués à l'avance, ils ne semblent pas opposer en pratique de limite déraisonnable au droit d'amendement des parlementaires.

Dès lors, c'en "réalité", les limites au droit d'amendement des parlementaires existent mais sont assouplies par la pratique et n'empêchent pas déraisonnablement les parlementaires d'annoncer leurs motions.

Toutefois, certaines modifications pourraient être utilement apportées afin de renforcer le droit d'amendement des parlementaires et réévaluer le rôle du Parlement tout en les conciliant avec la logique du parlementarisme rationalisé (B).

Tout d'abord, il convient de rappeler que les deux récents projets de loi sont titulaires pour le renouveau de la vie démocratique (2018) et pour une démocratie plus efficace, transparente et représentative (2013) comportaient des propositions visant à limiter le droit d'amendement des parlementaires par deux moyens - d'une part, l'automatisme des inévitables prévenances articles 40 et 41 de la Constitution et d'autre part le renforcement de l'inévitabilité prévue à l'article 41 par de nouveaux critères. Cependant, force

① limites au droit d'amendement des parlementaires.

à l'opposition des parlementaires, et notamment du Sénat, les projets ont été retirés et l'on ne semble ne plus être sur l'agenda parlementaire, écartant l'hypothèse d'un renforcement des ^② D'autres pistes, plutôt parlementaires, proposent des assouplissements des limites au droit d'amendement des parlementaires qui semblent utilement mobilisables afin de révaloir le rôle du Parlement tout en les conciliant avec la logique du parlementarisme rationalisé. Ainsi, le rapport Winnick - Bantubane propose une suppression de l'incorrigibilité présente à l'article 40 de la Constitution afin de mettre fin à la limitation financière des initiatives parlementaires par voie d'amendement. F. Vidal-Naquet, sur le même sujet et de façon moins radicale propose la réécriture de l'article 40 en ajoutant un pluriel à l'expression "charge publique" ce qui aurait pour effet de renforcer le pouvoir parlementaire d'amendement qui s'exercerait désormais à l'avis des charges publiques dans leur ensemble permettant davantage de possibilités de gérer ou moduler les effets de celui-ci (L'opposition démocratique, 1018). En outre, il semble qu'une des limites au droit d'amendement des parlementaires, en pratique, soit la mise en œuvre répétée de la procédure accélérée, limitant ainsi ^③ le temps des parlementaires dans l'examen des textes et donc le temps afin de proposer des amendements. Précisée l'article 45 de la Constitution, elle permet de neutraliser les délais de droit commun prévus à l'article 42 de la Constitution selon lesquels un délai minimum de 27 et de quatre semaines devant le premier et la dernière assemblée saisis doivent être respectés entre le dépôt et l'examen en séance

② et leurs travaux

imp. Laisleur - 14100 Lisieux - tél. 02 31 82 05 44

publique. Ainsi, le rapport Mirvak-Bartolone propose de limiter à 50% le nombre des textes examinés en procédure accélérée contre près de 77% sous la XIV^e législature. De la même manière, François Lurint-Beutelle propose dans "Quelle réforme pour le Parlement ?" (2018) que le délai court entre le dépôt et l'examen en commission afin de laisser aux parlementaires des commissions permanentes davantage de temps pour réaliser leurs travaux. L'ensemble de ces pistes permettrait d'assouplir et lever les limites pesant sur le droit d'amendement des parlementaires sans pour autant menacer l'efficacité de la procédure législative mais les instruments du parlementarisme sont orientés à disposition du Gouvernement.

⊛ Enfin, les procédures de législation en commission pourraient être davantage employées, conciliant limitation du droit d'amendement avec plus grande efficacité de la procédure parlementaire pour des sujets techniques afin de limiter l'exercice du droit d'amendement pour les sujets politiques.

⊛ En effet, la révision constitutionnelle de 2008 visait à réduire le nombre d'amendements examinés en séance publique ou revaloriser le travail des commissions. Toutefois, cela n'a pas eu les effets escomptés et n'a pas permis de réduire le nombre d'amendements discutés en séance publique. En réalité, ainsi que l'a observé Audrey de Monts dans "les commissions permanentes dix ans après" (2018) un système de vases communicants entre les amendements déposés en commission et en séance publique n'est fait jeu. Ainsi, des proportions ont été faites afin de limiter ce phénomène en concentrant les discussions sur des dispositions et amendements techniques en commission et en réservant ceux plus politiques en séance. Ainsi, le Sénat a expérimenté puis adopté la procédure de la législation en commission qui permet en tout ou partie d'un texte, principalement pour des dispositions techniques de légiférer en commission limitant



SÉNAT

Concours

de Administrateur

date 20/12/2020

épreuve de droit des collectivités territoriales

12

4

La copie doit rester anonyme.

Sujet : Existe-t-il une autonomie financière des collectivités territoriales françaises ?

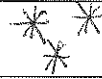
Depuis plus d'une décennie, la situation financière du Commonwealth de Puerto Rico est devenue particulièrement préoccupante, au point de menacer de nombreux aspects du bon fonctionnement des services publics les plus basiques sur ce territoire américain des Caraïbes. La raison de cette situation critique est la combinaison d'une trop faible intégration de Puerto Rico dans l'architecture institutionnelle des États-Unis, mais aussi de l'absence d'importants éléments d'autonomie financière normalement accordés aux États de ce pays — en l'espèce, la possibilité d'organiser une banqueroute « chapitre 5 ».

Si les différences de modèle et de tradition entre l'État fédéral américain et la République française rendent une comparaison exacte malaisée, ce problème Puerto Ricain illustre toutefois

l'incertitude avec laquelle peuvent se poser certaines questions d'autonomie financière territoriale dans la vie quotidienne des citoyens. Dans notre pays de tradition centralisatrice, elles ont pu se manifester plus tardivement, à partir de l'année 1980 et de l'essor de la décentralisation, même si leur formulation est intervenue plus tardivement encore. Cette décentralisation impliquait nécessairement d'accompagner les nouvelles libertés et responsabilités locales de moyens pour leur donner corps. Or, durant la dernière décennie, l'autonomie financière des collectivités, c'est-à-dire leur capacité à prendre des décisions financières de manière autonome par rapport à l'État, a connu une évolution ambiguë, entre de principes constitutionnels et la réalité du terrain. Dans ce contexte incertain, l'autonomie financière des collectivités territoriales est-elle soumise à une érosion graduelle qui l'empêche de tenir ses promesses ?

Il est vrai que l'autonomie financière a été établie sur la base de principes constitutionnels forts (IA), mais ceux-ci ont vu se mettre en œuvre une mise en œuvre qui s'est rapidement heurtée à des limites dans la jurisprudence et la loi (IS). Ces faiblesses

ont été accompagnées d'une évolution des répartitions entre l'Etat et les collectivités menaçant l'effectivité de l'autonomie financière (IIA), et suscitant des réflexions en vue de la rénovation de celle-ci (IIB).



① Une autonomie cadrée autour de principes constitutionnels forts, mais qui ont cependant montré leurs limites

(A) L'autonomie financière des collectivités territoriales trouve sa traduction à l'article 72-2 de la Constitution.

Cet article constitue un ajout relativement récent au titre constitutionnel consacré aux collectivités et a été formulé dans le cadre du mouvement de Constitutionnalisation de nombreux principes de "l'acte II" de la décentralisation, en 2003. Cet article 72-2 en particulier est spécifiquement consacré à l'autonomie financière des collectivités : il pose le principe selon lequel celles-ci bénéficient de l'autonomie financière, et complète ce principe général par un certain nombre de règles complémentaires destinées à préciser et orienter son fonctionnement.

D'abord, il pose le principe suivant lequel le transfert de compétences aux collectivités doit s'accompagner du transfert de ressources correspondantes. Cela permet notamment d'éviter qu'un transfert de compétences ne vienne perturber l'équilibre financier pré-existant d'une collectivité.

Ensuite, l'article 72-2 prévoit qu'une "part déterminante" de ressources des collectivités est constituée de ressources propres. Cette part relève des critères de ratios basés sur la situation de l'année 2003, et situés à environ 60% pour les collectivités du bloc communal et les départements, et environ 90% pour les régions.

Enfin, l'article 72 prévoit l'existence d'une péréquation entre les collectivités, qui, tout en respectant l'autonomie financière, est également une garantie de plus pour certaines collectivités. Les conditions de cette péréquation sont également renvoyées à la loi ordinaire.

*

(B) Cependant, la mise en œuvre de ce principe s'est rapidement heurtée à des limites dans la loi et la jurisprudence.

La formulation relativement générale des règles de l'autonomie financière à l'article 72-2 a eu effet consacré de larges marges d'interprétation ou d'action pour l'État, qui ont fragilisé la portée de l'autonomie financière des collectivités territoriales dans leur application concrète.

Dans un premier temps, l'autonomie n'est pas l'indépendance financière : en formulant ainsi le principe, le constituant a semble-t-il borné le champ maximal de la "liberté financière" des collectivités. De plus, les ressources propres des collectivités ne sont pas définies précisément, ce qui a conduit le conseil constitutionnel à leur appliquer une définition particulièrement large, comprenant le produit de fractions d'impôts nationaux.

Dans un deuxième temps, cette affirmation constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités n'a pas retiré plusieurs des facultés de l'État lui permettant dans les faits d'empêcher sur leur fonctionnement financier: ainsi, le juge constitutionnel a estimé que le législateur pouvait, sous réserve du principe de proportionnalité, fixer des dépenses obligatoires pour les collectivités. En outre, l'État - et le législateur derrière lui - demeure le seul responsable de la levée de l'impôt et de la fixation de son assiette. Lorsqu'il consent à laisser aux collectivités la possibilité de déterminer son taux, c'est également dans certaines limites. Enfin, illustration pratique de la distinction entre autonomie et indépendance, le représentant de l'État demeure susceptible d'intervenir dans certains cas directement dans les affaires financières de certaines collectivités, par exemple dans une commune dont le budget serait irrégulièrement ou incorrectement établi.

Il convient donc nécessairement de tempérer le portée théorique du principe d'autonomie financière des collectivités. Cependant, même au-delà de ces limites théoriques, il a pu rencontrer de nombreux obstacles pratiques sur le terrain

* *

② Ces limites théoriques s'accompagnent d'une évolution des rapports financiers États - collectivités défavorable à celles-ci, suscitant de nombreuses réflexions sur le renouvellement de l'autonomie financière

(A) Les relations financières entre l'État et les collectivités ont été marquées par une graduelle reprise en main au bénéfice de l'État.

La poursuite des réformes de collectivités territoriales par des lois adoptées à des intervalles de plus en plus réguliers (2010, 2014, 2015, 2019, peut-être 2021) s'est accompagnée de nombreux mouvements de compétences, entre collectivités, mais aussi entre l'État et les collectivités. Certaines relations financières entre l'État et les collectivités ont aussi été marquées par le développement de la contractualisation (contrats "de choc") (cependant, il arrive que dans ce contexte les transferts de compétences soient accompagnés de transferts de ressources inadéquats, en particulier lorsque la compétence transférée engendre de dépenses croissantes, tandis que la ressource restera constante). Les départements ont tout particulièrement pu subir ce type d'effet de ciseau dans le cadre de leurs compétences dans le domaine social.

En outre et en parallèle à ce mouvement, la nature des ressources propres des collectivités a aussi évolué. La fiscalité locale "traditionnelle", héritière des "quatre vieilles", est en recul, avec, par exemple, la disparition progressive de la taxe d'habitation et la réforme de la CVAE. S'y substituent des dotations, dont le poids va en croissant par les finances locales : dotation générale de fonctionnement, dotation générale de décaumulation, dotation d'équipement des territoires ruraux (DETRE), etc. Ces dotations ont pu voir disparaître le pouvoir de fixation de taxes de collectivités et rompent en partie le lien entre les ressources de la collectivité et son territoire, au profit d'une relation verticale entre l'État et la collectivité, qui semble assez contraire à l'esprit de l'autonomie financière des collectivités. Enfin, la lisibilité même de ce système est insuffisante malgré l'existence de dispositifs d'observation de élus locaux, comme les commissions

DETR et les CLECT. Ces organes ne peuvent suffire à dissiper la complexité des règles d'allocation, peu conductrice de l'autonomie financière des collectivités en question.

*

(B) Pour que l'autonomie financière des collectivités territoriales conserve sa substance et son intérêt, elle doit être renouée et recevoir de nouvelles garanties.

L'état de la norme légale et surtout constitutionnelle présente actuellement des obstacles et des failles mettant en péril la pleine application du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales. Il gagnerait donc à priori à être précisé au niveau constitutionnel, afin de permettre à la norme suprême d'"irriguer" les interprétations de la loi et des cours, et de notamment imposer les contraintes plus fortes à l'État sur le question des transferts de compétences. C'est pour cette raison que le Sénat avait présenté dans ses "50 propositions en faveur de la décentralisation" de juillet 2020 l'inscription dans la constitution du principe "qui décide paie", principe figurant également dans la proposition de loi constitutionnelle relative aux libertés locales votée quelques mois après par la Haute Assemblée. Dans une démarche similaire et complémentaire, la fixation des ratios d'autonomie financière gagnerait à être matérialisée, soit par une plus grande précision du texte constitutionnel, ou au moins par une revue sur la table des ratios de 2003.

Cette première démarche de "sanctuarisation" de l'autonomie

des impôts
financiers,

des impôts

Financière peut être prolongée par un travail de rapproche des transferts aux collectivités par l'État. Ceux-ci gagneraient à être plus lisibles et mieux discutés démocratiquement, par exemple par le biais d'une "loi de finances des collectivités territoriales", malgré les difficultés que poserait l'articulation de cela avec le PLF. La possibilité a toutefois été suffisamment intéressante pour figurer parmi les "50 propositions" présentées, et résoudrait le problème souvent ruppelé à l'occasion de l'examen de missions budgétaires "Relatives aux collectivités territoriales" et "autres" : celle-ci ne représentait qu'une fraction des transferts effectifs, zélés avec de nombreux autres postes. Cette voie d'une "loi de finances des collectivités" est d'autant plus utile si le poids des purs transferts de l'État augmente, et trouve certain parallèle en Allemagne, où les finances des Länder sont abondées depuis le budget fédéral, sans pour autant que cela simplifie ou centralise quelconque.

*
*
*

L'autonomie financière des collectivités territoriales françaises dispose donc d'une assise indéniable, mais sa concrétisation a été caractérisée par des ambiguïtés et la rapide émergence de limites qui ont frustré les collectivités. Cette frustration a été amplifiée par des problèmes liés aux transferts de compétences et à l'émergence de dispositifs financiers État - collectivités complexes en contrepartie de la perte de la maîtrise de l'impôt local, faisant grandir la distance entre l'impôt payé par le citoyen et le service localement rendu.

Dans ce contexte, pour donner sa pleine signification à l'autonomie financière des collectivités, il sera nécessaire de ajuster les modalités d'application sur le terrain de manière à restaurer la confiance entre collectivités et État, voire d'envisager l'inscription de garanties supplémentaires à l'article 72-2 de la constitution.



SÉNAT

Concours

de ADMINISTRATEUR

date 10 décembre 2020

épreuve FINANCES PUBLIQUES

17/20 (16)

La copie doit rester anonyme.

Sujet : Un égalité et solidarité financières entre les collectivités territoriales françaises.

Dans son rapport de juillet 2020 sur la situation des finances locales, le Haut des Comptes souligne que la situation financière des collectivités s'est globalement améliorée en 2019. Néanmoins, elle souligne également à quel point cette situation peut varier selon les catégories de collectivités et, au sein même de ces catégories, selon les collectivités elles-mêmes.

Ce constat traduit notamment la persistance d'inégalités financières entre les collectivités territoriales. Pour résorber ces inégalités, des dispositifs de solidarité financières entre collectivités ont été mis en œuvre. Ces dispositifs passent notamment par la péréquation qui a été consacrée comme objectif à valeur constitutionnelle et inscrite à l'article 72-2 de la Constitution de la V^e République.

Alors que les inégalités financières entre collectivités territoriales perdurent, l'efficacité des mesures de solidarité actuelles, qui relèvent majoritairement de l'intervention de l'Etat, sont questionnées. Par ailleurs, l'objectif de réduction peut à certains égards entrer en confrontation avec la logique interne de la décentralisation et ses principes de libre administration et d'autonomie financière.

Pour réduire les inégalités financières entre collectivités territoriales, des mesures de solidarité les rendent (1.). Alors que les inégalités demeurent significatives et que la solidarité entre collectivités territoriales est principalement organisée par l'Etat, les collectivités elles-mêmes pourraient être davantage impliquées dans un renforcement des mesures de redistribution (2.).

*

*

*

I. Des dispositifs de solidarité entre collectivités territoriales ont été développés afin de résorber les inégalités financières multiples qui existent entre elles

A. Les inégalités financières qui existent entre catégories de collectivités et au sein même de ces catégories ont des origines diverses

Des inégalités financières existent entre les différentes catégories de collectivités territoriales. Elles tiennent principalement à la structure de leurs dépenses et de leurs recettes.

La part des dépenses rigides, qui présentent un fort impact à la hausse est un premier facteur d'inégalité. À ce titre, les dépenses de personnel représentent en part beaucoup plus significative des dépenses du bloc communal que celles des départements ou des régions. Des dépenses d'intervention présentent également un caractère rigide et difficilement pilotable. Il en va ainsi des aides individuelles de solidarité prises en charge par les départements au titre de leurs compétences en matière d'aide sociale.

La structure des recettes des collectivités, leur dynamisme et la capacité pour elle de les maîtriser est un autre facteur d'inégalités financières. Après la réforme de la fiscalité directe locale de 2010 et, en 2021, après le transfert de la part de taxe foncière payée par les départements vers le bloc communal, les régions et les départements ont perdu l'essentiel de leur marge de manœuvre sur l'évolution des taux relatifs à leurs recettes fiscales. Par ailleurs, la part de fiscalité et de cotisations des leurs recettes varie d'un collecteur à un autre.

Ces différences sont reflétées dans le ratio d'autonomie financière établi en 2003 par chacune des catégories. Ce ratio est plus élevé pour le bloc communal.

Le rapport Lagereux de juillet 2020 a souligné la forte vulnérabilité financière des départements au regard des incidences de la crise sanitaire et économique. Les dépenses comme les recettes des départements sont plus exposées que les autres collectivités aux subséquents de la conjoncture économique. Les dépenses d'aide sociale ont tendance à augmenter en période de crise tandis que, dans le même temps les droits de mutation à titre onéreux diminuent en raison d'un marché immobilier atone.

Au sein même des différents collèges de collectivités territoriales, plusieurs causes expliquent la persistance d'inégalités financières. Ces inégalités peuvent avoir pour origine des causes démographiques, géographiques et d'attractivité. Une géographie rurale, enclavée, de même qu'une démographie vieillissante a des répercussions sur les dépenses et les recettes de collectivités. Une population plus jeune réduit le potentiel fiscal d'une collectivité tout en augmentant le besoin de ses administrés en termes de services publics ou de dépenses sociales. L'attractivité démographique et économique des territoires a une incidence sur le potentiel financier qui existe entre les collectivités.

Le potentiel fiscal varie ainsi fortement d'une collectivité à l'autre. Ce phénomène influence tout particulièrement sur la fiscalité professionnelle. A titre d'exemple, le CVAE est très concentré dans les régions où l'activité économique est la plus intense comme en Ile de France. L'inégalité en terme de

potentiel fiscal peut conduire certaines collectivités à majorer leur taux de fiscalité directe locale à des niveaux nettement supérieurs aux moyennes nationales. L'obsolésence des valeurs locatives cadastrales sur lesquelles les impôts locaux sont calculés est un autre facteur d'inégalité. La révision des valeurs locatives des immeubles professionnels a été réalisée en 2017. La PCF 2021 prévoit que cette révision soit achevée à l'horizon 2025 par les locaux des particuliers.

La part de la population précaire des certains tentaires a conduit à des situations financières susceptibles de mettre en péril le libre administration de certaines collectivités. L'autre men est particulièrement concerné. Pour cette raison, l'Etat a décidé récemment de renationaliser le financement du RSA à la Réunion comme en Guyane, les départements comme la Seine-Saint Denis peuvant aussi des handicaps significatifs.

Il est nécessaire toutefois de nuancer les avantages que certaines collectivités peuvent offrir. La crise sanitaire actuelle nous prouve qu'un atout géographique et d'attractivité peut devenir un handicap. Les communes touristiques sont ainsi les plus affectées par les conséquences de la pandémie de covid 19.

*

B. Pour résorber les inégalités entre collectivités, des dispositifs de solidarités financières ont été développés

La logique interne de la décentralisation repose sur le principe constitutionnel (article 72-2) de libre administration, duquel découle celui d'autonomie financière. Il est permis de s'interroger sur la compatibilité de ce principe avec

À travers les mutualisations prévues actuellement, les établissements publics de coopération intercommunale peuvent être considérés comme un form de solidarité financière entre communes. Ils permettent aux petites communes de mieux exercer des compétences que leur surface financière ne permettrait pas de garantir pleinement et efficacement.

En matière de financements, les collectivités ne peuvent pas effectuer de prêts entre elles. Néanmoins, certaines se sont associées par via l'agence France locale pour favoriser le financement obligataire.

Enfin, les intérêts financiers des collectivités et leur articulation avec l'Etat sont gérés et défendus solidairement au sein du comité de finances locales.

* *

II. Face à la persistance de inégalités, les dispositifs de solidarité financière entre collectivités, aujourd'hui principalement organisés par l'Etat, pourraient être consolidés en concertation avec les principales intermédiaires

A. Alors que les inégalités perdurent, les dispositifs de solidarité financière entre collectivités sont aujourd'hui principalement organisés par l'Etat

La persistance des inégalités financières entre collectivités est révélatrice par la crise actuelle. Après le rapport Copeneau, le PCF 2021 relève que si, par les collectivités dans leur ensemble, les incidences de la crise pourraient être mesurées,

certaines sont plus touchées et ont besoin d'un accompagnement spécifique.

Par ailleurs, la réforme successive de la fiscalité directe locale ainsi que la diminution de 10 milliards d'euros de impôts de production prévue en 2021, appellent à une vigilance particulière quant à l'évolution des modalités financières entre collectivités.

Aujourd'hui, la péréquation verticale, prise en charge pour l'État représente plus des deux tiers de la péréquation totale, en dépit de la progression constante de la part de péréquation horizontale. Cette péréquation verticale est assurée par une fraction de la dette fédérale de fonctionnement (OGF) ainsi que d'autres dettes de péréquation telles que la dette politique de la ville ou la dette d'équipement des tentatives unaux.

Au-delà de la péréquation verticale, l'État organise des dispositifs pour résorber les modalités financières entre collectivités et venir en aide aux collectivités dont la situation financière est la plus dégradée. En 2014, l'État a mis en place un fonds de soutien pour accompagner les collectivités les plus touchées par le problème des esprits structurés. Pour soutenir les départements les plus touchés par l'effet cisceau conjoncturel de hausse de leurs dépenses sociales et de baisse de leurs recettes de DDTO, l'État avait institué un fonds d'aide dédié.

Enfin, à travers la troisième loi de finances rectificative de l'année 2020, l'État a institué des mesures de soutien spécifiques destinées à aider les collectivités dans le cadre de crise sanitaire et économique. Les départements bénéficient notamment

d'avances remboursables de DDTO.

*

B. La solidarité financière pourrait être confortée et davantage portée par les collectivités territoriales elles-mêmes

Dans ces rapports, le Cou de Coptes souligne la nécessité de renforcer les dispositifs de pérennisation. La hausse des montants de fonds et dotations de pérennisation méritait d'être confortée et le part de fonds de pérennisation honipatole renforcé. Ce renforcement doit être envisagé en concertation avec les collectivités et dans un souci d'équilibre avec le principe de libre administration qui ne doit pas se trouver dénatonné par la souci de réduire les inégalités financières.

En octobre 2020, le gouvernement a relancé avec les régions une concertation pour définir les conditions de finances locales plus résilientes. La solidarité financière entre collectivités pourrait occuper une place centrale dans ces discussions qui seront ensuite généralisées à l'ensemble des catégories de collectivités. Le comité de finances locales et l'observatoire de finances et de la gestion publique locale pourraient conduire des travaux de réflexion sur le sujet de modalités et de la solidarité financière.

Le Cou de Coptes préconise la recréation d'une instance nationale de dialogue entre l'Etat et les collectivités. Cette instance, qui pourrait se traduire par une institutionnalisation du conseil national des Territoires, pourrait permettre aux collectivités de se saisir de ses problématiques et d'être motrices en matière de propositions de réformes.

En terme de solidarité financière, la situation de l'outre-mer ainsi que l'acceptement et l'induction des reflux de la fiscalité directe locale apparaissent comme des sujets de préoccupation sensibles.

*

*

*

La volonté de réduire des inégalités financières aux origines multiples a entraîné la création de dispositifs de solidarité entre collectivités. Ces dispositifs, majoritairement organisés par l'Etat, montrent leurs limites.

Si à première vue l'objectif de valeur constitutionnelle de péréquation peut apparaître en contradiction avec le principe de libre administration, il peut au contraire être considéré comme un moyen de le conforter. Pour des collectivités qui cumulent des handicaps, la solidarité financière de leurs homologues est un moyen pour elles de garantir leur autonomie financière et ainsi la réalité de leur liberté d'administration. Dans ces conditions, il apparaît pertinent de mieux impliquer les collectivités elles-mêmes dans le processus nécessaire des dispositifs de solidarité.