

Concours section : 1er concours d'accès
Epreuve matière : Organisation de l'Etat - Droit public

N° Anonymat : QMEBM535 ED Nombre de pages : 12

18.5/20

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours : 1^{er} concours

Epreuve : Droit public

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



① Les effets de la révision constitutionnelle de 2008 sur le Parlement.

Faisant suite au Comité Balladur de 2008, la Révision Constitutionnelle du 23 juillet 2008 a fortement renforcé les pouvoirs du Parlement. En effet, la Constitution du 4 octobre 1958 a été marquée par la volonté de rationaliser les pouvoirs du Parlement, facteurs de blocage des régimes de la III^e et de la IV^e Républiques, notamment par la délimitation du domaine de la loi, le contrôle de constitutionnalité des lois et les prérogatives renforcées de l'exécutif dans l'initiative et l'adoption législative. Ce faisant, dès 1972, le Comité Vedel dénonçait un Parlement devenu trop faible, une "Chambre d'enregistrement", du fait de cette rationalisation conjuguée aux effets du fait majoritaire.

La révision constitutionnelle de 2008 a ainsi permis de renforcer le Parlement, dans sa fonction législative (A) comme dans sa fonction de contrôle (B).

A. Renforcement du Parlement dans sa fonction législative

Le renforcement du Parlement dans sa fonction législative par la révision constitutionnelle de 2008 s'observe tant s'agissant de son pouvoir d'initiative, que de son pouvoir d'adoption législative.

N° 1
4/10

Dans son pouvoir d'initiative, la révision constitutionnelle de 2008 a permis d'aller plus loin que la réforme du 4 août 1995 concernant le partage de l'ordre du jour avec l'exécutif (article 48 de la Constitution). En effet, si la réforme de 1995 avait déjà permis d'instaurer une fenêtre parlementaire d'une séance par mois pour proposer un texte aux débats, la révision de 2008 est parvenue à un partage équilibré de deux semaines pour l'exécutif et deux semaines pour le législatif, dont une semaine est consacrée à l'évaluation des politiques publiques.

Cela étant, cet apparent rééquilibrage marque des exceptions nombreuses, permises par le caractère prioritaire de certains textes (projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, textes présentés depuis plus de six mois à l'autre chambre, etc.). La révision constitutionnelle actuellement en projet envisage en outre d'élargir ces exceptions, qui restreignent de fait le pouvoir d'initiative du Parlement.

Dans son pouvoir d'adoption, la révision de 2008 a permis tant de renforcer le Parlement que de limiter les pouvoirs de contrainte de l'exécutif sur la procédure d'adoption. En effet, la révision de 2008 a tout d'abord permis de valoriser le travail des commissions parlementaires : dorénavant, les projets de loi ne sont plus discutés en séance plénière dans leur version proposée initialement par le Gouvernement, mais, comme pour les propositions, à partir du texte élaboré par la commission compétente. Le travail législatif est donc valorisé, même si la proposition du Comité Balladur d'élargir le temps consacré aux commissions, afin de recentrer le travail parlementaire sur cette étape plutôt que sur le temps du débat en séance, n'a pas été retenue. Ensuite, les prérogatives de l'exécutif pour maîtriser la procédure d'adoption ont été diminuées s'agissant de l'article 49-3, qui permet au Gouvernement d'obtenir l'adoption d'un texte sans vote, en mettant en jeu sa responsabilité. En effet, la révision de 2008 est venue limiter cette faculté qui ne peut plus être mise en œuvre que trois fois par session,

dont une sur le projet de loi de finances et une sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ainsi, lors d'une session parlementaire, le Gouvernement ne dispose plus que d'une possibilité de recours sur un texte de son choix. Au demeurant, ses autres prérogatives restent fixées, que l'on songe à la mise en œuvre du vote bloqué (art. 44.3), du dernier mot à l'Assemblée (art. 45) ou du recours à la procédure accélérée.

Ainsi, le Parlement est révalorisé dans sa fonction législative, tant dans l'initiative que dans l'adoption, par la révision de 2008.

B. Renforcement du Parlement dans sa fonction de contrôle

La révision constitutionnelle de 2008 a fortement renforcé le Parlement dans son rôle de contrôle, tant en tant que contre-pouvoir à l'exécutif que dans une mission renforcée d'évaluation des politiques publiques et de contrôle budgétaire.

Dans son rôle de contre-pouvoir, la révision du 23 juillet 2008 a fortement révalorisé le Parlement, à la fois en lui conférant ou consacrant de nouvelles prérogatives et en renforçant le statut de l'opposition. Tout d'abord, les commissions d'enquête du Parlement ont été constitutionnellement consacrées par cette révision constitutionnelle, légitimant encore davantage le Parlement dans son rôle d'information s'agissant de la mise en œuvre des missions de service public au regard d'un fait particulier méritant d'être éclairci devant les élus de la Nation. Puis, la révision de 2008 a instauré trois nouveaux mécanismes renforçant le contrôle du Parlement : l'article 13 a été modifié pour conférer aux commissions compétentes un droit de veto sur les nominations relevant du Président de la République, par une majorité des 3/5^{es} ; l'article 35 renforce le pouvoir du Parlement de voter la guerre : jusqu'à trois jours après le départ des troupes, le Premier ministre est tenu d'informer le Parlement sans vote, mais devra recueillir un vote favorable en cas de maintien des troupes au-delà de quatre mois sur site ; enfin, un droit de parole présidentiel

devant le Congrès a été instauré par la révision constitutionnelle de 2008, qui permet au Parlement de recevoir directement du chef de l'Etat une explication quant à la politique menée. Toutefois, le débat qui s'en suit se déroule hors sa présence et n'est pas suivi d'un vote. Enfin, le statut de l'opposition a été fortement revu par la révision constitutionnelle de 2008 : composition des commissions permanente, temps de parole lors des questions au Gouvernement, droit de tirage quant aux commissions d'enquête proposées, initiative lors d'une séance par mois pour proposer un texte de loi, ... Les mécanismes sont nombreux et participent à la revalorisation du Parlement face à l'exécutif, dans un contexte de fait majoritaire qui en limite stratégiquement le poids dans l'équilibre institutionnel.

Dans son rôle d'évaluation des politiques publiques et de contrôle budgétaire enfin, le Parlement voit fortement revalorisé de la révision constitutionnelle de 2008. En effet, celle-ci est également à l'initiative de la modification profonde du débat d'orientation budgétaire national, dans le cadre de la LOLF (Loi organique de la loi de finance). Désormais, le budget est voté selon l'article 26-1 de la Constitution, qui impose une présentation du budget en programmes, missions et actions, dans lesquels les crédits doivent être justifiés dès le premier euro. Cette réforme renforce le Parlement dans sa mission de contrôle budgétaire puisque la précédente logique de reconduction annuelle des crédits de n-1 est abandonnée. Les parlementaires ont désormais une plus grande visibilité dans l'affectation des crédits et ainsi mieux contrôler la dépense publique. Par ailleurs, leur rôle d'évaluation des politiques publiques leur permet d'obtenir la réallocation des crédits, fongibles, pour concentrer les deniers publics sur les enjeux qui leur paraissent prioritaires ou les diminuer là où l'efficacité de l'action publique n'est pas au rendez-vous.

Ainsi, le Parlement dans sa fonction de contrôle est également fortement revalorisé par la révision constitutionnelle de 2008.

Concours section : 1er concours d'accès
Epreuve matière : Organisation de l'Etat - Droit public

N° Anonymat : **QMEBM535 ED** Nombre de pages : 12

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours : 1^{er} concours

Epreuve : Droit public

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



En conclusion, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a fermement renforcé le Parlement, tant dans son pouvoir législatif (initiative et adoption) que dans son pouvoir de contrôle (contre-pouvoir et maîtrise budgétaire). Cependant, le projet de révision constitutionnelle actuellement en préparation semble aller à rebours de ces effets : diminution du tiers du nombre de députés, introduction d'une dose de 15% de proportionnelle, limitation du droit d'amendement en fonction de la représentativité du groupe parlementaire, ... Dans un contexte de fait majoritaire important, il paraît alors essentiel de parvenir à un équilibre entre efficacité de la procédure d'adoption législative et prérogatives conservées par le Parlement pour préserver la juste balance des pouvoirs constitutionnels.

② La responsabilité des magistrats en cas de dysfonctionnement du service public de la justice

La loi "321" du 18 novembre 1916 a consacré la notion de service public de la justice. Or, la recherche de la qualité du service public implique la responsabilisation de ses agents, qui peut être tant pénale que civile ou disciplinaire. Pourtant, cette idée n'a pas toujours fait sens : jusqu'à la loi Dufrane de 1872, la justice retenue impliquait l'impossibilité de mettre en cause l'Etat, qui protégeait également les fonctionnaires magistrats contre les actions en responsabilité.

N°

5/10

Cette théorie de la garantie est pourtant progressivement apparue trop désresponsabilisante et l'action en responsabilité contre les magistrats du fait du dysfonctionnement du service public de la justice s'est développée de façon complexe. Il convient de distinguer en effet les cas où le magistrat peut être mis en cause directement (A) des cas où une action récursoire de l'Etat à son encontre est permise (B).

A. Responsabilité du magistrat engagée directement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, mise en application par une loi organique du 22 juillet 2010, a mis en place une possibilité de recherche en responsabilité du magistrat, disciplinaire, par saisine du Conseil Supérieur de la Magistrature. Dorénavant, le justiciable qui s'estime lésé par la façon dont le magistrat qu'il met en cause peut ainsi rédiger une requête à son encontre. Un filtre est réalisé par le CSN pour en vérifier les conditions, car ce recours vise spécifiquement la faute personnelle du magistrat en cas de manquement à son devoir d'impartialité, de loyauté ou de discrétion. Les requêtes sont toutefois peu nombreuses et aboutissent rarement. Toutefois, la responsabilité disciplinaire du magistrat peut alors être engagée devant la formation compétente du CSN qui distingue le Siège et le Parquet.

B. Responsabilité du magistrat par action récursoire de l'Etat.

La responsabilité de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la Justice est complexe car répond à des régimes variés. L'accès au juge est un droit fondamental qui protège le justiciable contre le déni de justice, premier levier de recherche en responsabilité. Ensuite, le droit à être jugé dans un délai raisonnable est garanti par le droit européen des droits de l'homme, ainsi que le droit à la sûreté qui encadre la privation de liberté, dont l'abus peut être indemnisé depuis la loi du 15 juin 2000.

Enfin, l'erreur judiciaire a un droit à une procédure en révision et en surséance qui peut conduire à la condamnation de l'Etat.

Pour tous ces motifs d'engagement de responsabilité de l'Etat pour dysfonctionnement de la Justice, l'Etat peut engager une action récursoire contre les magistrats. Au demeurant, cette pratique est faible car la complexité des activités judiciaires requiert le plus souvent la preuve d'une faute lourde, et la responsabilité pourra être exonérée en cas de force majeure, de sorte que dans les faits, la responsabilité pénale ou civile des magistrats est rarement mise en cause. De même, les actions disciplinaires concluent de façon très rare à la révocation du corps judiciaire, et plus fréquemment au blâme ou à la rétrogradation.

Ainsi, la responsabilité des magistrats dans le dysfonctionnement du service public de la justice s'avère à la fois complexe car protéiforme et peu fréquente car difficile à mettre en œuvre, ce qui s'avère salutaire si l'on prend en compte la complexité de l'activité et le caractère humain du métier qui doit donc concilier avec l'erreur, tout en recherchant une plus grande qualité de service.

③ Les principes fondamentaux du service public

Les principes fondamentaux du service public sont traditionnellement définis par les lois Rolland du service public, auxquelles de nouvelles exigences ont été ajoutées, de sorte que ces principes fondamentaux puissent être définis comme ceux requérant l'égalité, la continuité, la mutabilité du service public, ainsi que son accessibilité et sa neutralité. Ces principes fondamentaux connaissent une tension essentielle, entre exigence et reconnaissance croissantes d'une part (A) et conciliation avec d'autres impératifs ou contraintes d'autre part (B).

A. Exigence croissante quant aux principes fondamentaux du service public

Le service public constitue le cœur de l'action de l'Etat en direction de ses citoyens. L'Etat français en a pu ailleurs une vision traditionnellement extensive, une idée d'un "service public à la française" qui se concilie parfois difficilement avec la vision qu'en a le droit communautaire. En effet, le service public français repose sur une tradition héritée de la Révolution française d'égal accès des citoyens aux services qui impose donc une forte accessibilité des services, qui se traduit territorialement par un fort maillage en équipements et services publics du territoire. Ainsi, les années 1970 ont mis l'accent sur l'aménagement du territoire, favorisant une forte desserte en transport et une interconnexion renforcée des territoires. Autre spécificité française, une conception forte de la laïcité, qui irrigue le principe de neutralité du service public. Particulièrement, les écoles municipales depuis la loi de décentralisation de 1982, dans la lignée de la loi Debré de 1959, doivent respecter un principe de neutralité du personnel enseignant et des programmes. La loi du 15 mars 2004 prohibant les signes religieux ostensibles, de la part du personnel comme des élèves, traduit là encore une exigence forte de neutralité à l'égard du service public. L'affaire Baby Loup en 2014 en a également été l'illustration dans les crèches. Egalement, l'accessibilité du service public se traduit par la recherche d'un financement le plus complet possible par l'Etat de ces services, voire de gratuité dans les services publics les plus élémentaires, ce qui se traduit par une forte prise en charge par l'Etat des coûts d'accès à l'éducation, à la culture, ainsi qu'à la justice dont l'accès est garanti par l'aide juridictionnelle. Ainsi, les principes fondamentaux du service public se traduisent par une conciliation de plus en plus fortes de ces exigences, au bénéfice de l'usager.

Concours section : 1er concours d'accès
Epreuve matière : Organisation de l'Etat - Droit public

N° Anonymat : QMEBM535 ED Nombre de pages : 12

Concours : 1^{er} concours

Epreuve : Droit public

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



B. Conciliation difficile avec d'autres impératifs.

Pourtant, les principes fondamentaux du service public se montrent parfois difficilement conciliables avec d'autres impératifs. L'illustration de cette tension est particulièrement forte s'agissant du principe de continuité de la justice, qui doit concilier avec le droit de grève des fonctionnaires, partie intégrante de la liberté d'expression. Ainsi, si la loi est venue introduire un objectif de service minimum, celui-ci ne vise pas à garantir une continuité dans le temps et à même fréquence du service public ; si la possibilité de réquisitionner les fonctionnaires est permise par la loi, elle est fortement conditionnée pour la réserver aux cas limites qui la justifient en cas de risque manifeste pour l'ordre public. Quant à l'impératif de mutabilité du service public, il traduit la recherche d'une efficacité de service qui sache accompagner les besoins en service de la population. Toutefois, cette exigence se trouve de fait limitée par les capacités budgétaires limitées de l'Etat pour faire face aux évolutions permises par la technique ou aux besoins nouveaux dans un monde où l'activité humaine et économique se trouve profondément accélérée par les nouveaux moyens de transport et de communication. Un exemple parlant est celui de la dématérialisation des procédures administratives, attendues par les usagers, mais qui impliquent une refonte importante des processus, à engager de façon concertée

N°3

9./10

entre différents acteurs juridiquement autonomes, à des coûts élevés, ce qui ralentit nécessairement la traduction concrète de cette mutabilité. Ainsi, le versement d'allocations de façon entièrement dématérialisée impliquera la mise en relation d'organismes divers (caisse d'allocations familiales, finances publiques, caisse des dépôts et consignations, ...) : tout changement de procédure implique des chantiers difficiles à matérialiser, qui rendent l'exigence de mutabilité du service difficile.

Ainsi, les principes fondamentaux du service public oscillent entre une plus forte exigence, dans une recherche constante d'amélioration du service rendu à l'usager, et une conciliation complexe avec d'autres impératifs à prendre en compte. Le projet actuel de réforme du réseau judiciaire en est l'illustration, entre maintien d'une certaine proximité du service public de la justice et exigence d'efficacité et d'efficience dans l'organisation de l'activité judiciaire.

N°

.../...

