



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Troisième concours

1^{ère} épreuve d'admissibilité : Droit public

Meilleure copie

Note : 14,5/20

(Marianne)

PREMIER

MINISTRE

Liberté

Egalité

Fraternité

Ministre délégué chargé des
relations avec le Parlement
Cabinet du Ministre.

NOTE : Poursuite des activités du Parlement pendant la période de crise.

Dans le cadre de la reprise des travaux des assemblées du Parlement, la menace du retour ou de la transformation de la crise sanitaire en crise économique et sociale fait peser sur le Parlement et sur le Gouvernement la responsabilité de tirer rapidement des enseignements institutionnels.

Pour assurer le respect des règles du jeu institutionnel entre les pouvoirs du Gouvernement et du Parlement dont elle dispose dans ses deux plus longs titres, la Constitution du 4 octobre 1958 (Constit.) doit être le cadre de l'action des pouvoirs publics. Toute déviation serait une rupture de la continuité institutionnelle.

Dans l'économie des institutions, l'arbitre de cette continuité, notamment quant aux rapports entre les compétences du Gouvernement d'une part, et des assemblées du Parlement, d'autre part est le Conseil Constitutionnel auquel peut être utilement transmis toute la loi et qui se saisit d'office pour le contrôle des lois organiques (art 61.1. Constit.). Le juge constitutionnel a pris acte des « circonstances particulières » de la crise (décision 2020-799 DC du 26 mars 2020) pour écarter une violation des dispositions constitutionnelles sur les délais dans la procédure accélérée (art. 46.5 Constit.).

Si le Conseil Constitutionnel a choisi de sauver le texte de loi organique, il ne saurait être entendu que d'autres risques juridiques seraient à prendre par facilité. L'efficacité commandée par l'urgence peut permettre au Parlement d'exercer ses compétences et le Gouvernement doit pleinement participer à en assurer le respect. Il s'agit donc de rappeler les compétences de contrôle de l'action gouvernementale et de la responsabilité du

Gouvernement devant le Parlement (IA) ainsi que des caractéristiques de ces pouvoirs en temps de crise, contraintes dans leur ressource première : le temps (IB). La crise se définit dans ce cas comme la menace de rencontre des risques d'effacement politique par le fait majoritaire et d'hégémonie légale de l'exécutif (IIA). Pour préserver contre ces risques, le Gouvernement peut utilement ordonnancer l'action de son administration et se contraindre (IIB).

*

* *

I. En temps de crise, le cadre de l'économie institutionnel force le trait de l'équilibre constitutionnel au profit du Gouvernement, ce qui rappelle l'importance de la compétence de contrôle par le Parlement.

Dans le régime de la V^e République, le Gouvernement n'est pas issu du Parlement même si il est responsable devant lui (art. 20.3 Constit) et plus précisément devant l'Assemblée Nationale qui exerce seule cette compétence (art. 49 et 50). Différentes mesures font vivre cette séparation forte des pouvoirs qui sont législateurs, ensemble, au premier lieu desquelles est l'incompatibilité de fonctions de parlementaire et de toute mission gouvernementale de plus de six mois. C'est donc dans les fonctions des femmes et des hommes politiques que la Constitution opère d'abord séparation des pouvoirs sans laquelle elle serait nulle (art. 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen). Cette « séparation absolue » fait beaucoup pour encadrer la « parenté de ces pouvoirs » (The English Constitution, Bagehot 1867) qui subsiste dans la majorité du Gouvernement à l'Assemblée Nationale, pourtant dans un régime on ne peut plus étranger au parlementarisme anglais dans le Royaume-Uni au milieu du XIX^e siècle.

A. Les compétences de contrôle de l'action du Gouvernement (art. 24 Constit) est lui exercé par les deux Assemblées. Le calendrier électoral permet à la Haute Assemblée, le Sénat de faire la plupart du temps contrepouvoir à la majorité parlementaire dont jouit donc nécessairement le Gouvernement à l'Assemblée Nationale. Le Sénat a récemment mis en pratique les compétences qui pouvaient être demeurées théoriques par l'action de commissions. Certains commentateurs ont même voulu voir une « responsabilité politique » d'exercer ainsi de façon informelle (D. Baranger, blog.juspoliticum.com, 23 sept. 2018).

Au-delà des quelques moments de la Responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, ce sont donc les compétences de contrôle et d'évaluation des politiques publiques (art. 24) que doit pouvoir exercer le Parlement.

Le contrôle de l'action est inscrit dans une temporalité différente de celle de l'évaluation. Les mécanismes institutionnels qui opèrent le montrent : un contrôle de l'action inclut idéalement l'injonction à agir, englobe le temps présent et rejoint l'évaluation dans le contrôle de l'action passée.

Ainsi, par des questions au Gouvernement, sanctuarisées par la Constitution comme nécessaires et « par priorité » dans toute session parlementaire et invariablement hebdomadaire au moins (art. 48.2 Constit.), le Parlement peut publiquement et de manière visible questionner le Gouvernement sur son (in)action. Cela peut être une forte incitation pour le Gouvernement à répondre à des questions écrites qui, beaucoup plus nombreuses (plus de 28000 au 7 avril 2020) et qui peuvent donner lieu à des informations sur les « dispositions et les moyens » de l'action publique (question écrite n° 28/09, 7 avril 2020, questions.assemblée-nationale.fr).

En effet, la séparation de l'action publique, la politique de la Nation (art. 20) fait apparaître un autre élément doctrinal important : le Gouvernement n'est pas le simple exécutant de la loi, il gouverne. « Gouverner, c'est donner l'impulsion [...], préparer les lois, nommer, révoquer, châtier, agir » (B. Mirkine-Guetzévitch 1950 in Revue internationale de droit comparé) : cette définition ne se limite pas aux régimes parlementaires. Et pour que la compétence parlementaire soit effective le Parlement ne saurait être « réduit, de façon implicite » au législateur (A. Le Divellec, 2018 dans Traité d'études parlementaires, coll.)

IB C'est une évidence étymologique mais les compétences sont ici celles de parlementer, donc de prendre le temps de discuter, débattre, délibérer. Or, en temps de crise c'est cette essence qui est mise au défit de la ressource rare : l'urgence.

Dans l'urgence, l'économie des institutions a permis au Gouvernement d'avoir les moyens de son action. L'habilitation à légiférer par ordonnance lui confère le moyen de la rapidité en législation non seulement donc initiative et préparation mais fin mot des dispositions (art. 38.1. Constit.). La procédure accélérée (art 46 Constit.) lui donne une liberté de recourir au Parlement pour coécrire la loi. Si en temps habituel le privilège du préalable permet à l'action publique d'être effective, les régimes d'état d'urgence issus de la loi 55-385 du 3 avril 1955 donnent au Gouvernement un véritable outil de régime d'exception.

Dans le délai de douze jours, une activité parlementaire considérable doit être déployée pour contrôler la validité d'une prorogation. Or l'expérience a fait que ce texte est désormais inadapté et des régimes d'état d'urgence nouveaux ont été créés. Issues du parlementarisme de la IV^e République, les dispositions, reprises par la loi prorogeant l'état d'urgence (loi du 11 mai 2020) le plus récemment, les dispositions qui contraignaient les administrations à faire « sans délai [...] copie de tous actes » aux Assemblées a été censurée par le Conseil Constitutionnel (Décision DC n° 2020-800).

Si les autres compétences, dans leur base juridiques ne voient pas d'aménagement, ni à leur réduction, ni à l'inverse, c'est donc autrement que par les textes qu'on doit mesurer l'effectivité des compétences de contrôle du Parlement.

II. L'absence de temps, dans un régime de droit commun risque de s'allier au fait majoritaire face au droit de l'urgence du Gouvernement contre les prérogatives du Parlement mais le Gouvernement détient justement des leviers pour y parer.

A. La crise se définit dans ce cas comme la menace de rencontre des risques, d'une part, l'effacement politique par le fait majoritaire d'hégémonie légale de l'exécutif, d'autre part.

Par le passé des exemples ont montré que les régimes parlementaires se caractérisent par une résilience du Parlement même en cas de crise extrême. Ainsi en 1916, « l'unanimité » contre ces ancêtres lointains et méconnaissables : les décrets-lois proposés par Aristide Briand, Président du Conseil (F. Bock 2002). Même alors, la force du gouvernement (Clémenceau) provient de majorité « jamais défaite ».

Dans la V^e République le Gouvernement est bien celui de sa majorité. Dans le meilleur des cas cette parenté peut permettre un travail en commun. Mais les prérogatives du Parlement sont de contrôler, si nécessaire de juger (art. 68-1, 68-2) les membres du Gouvernement, pénalement, sur leurs actions en fonctions, dans l'exercice de celles-ci. En temps de crise, cette sanction sévère ultime semble improbable et au surplus bien que nécessaire, un aveu de terrible échec.

B. Pour préserver contre ces risques, le Gouvernement peut, utilement ordonnancer l'action de son administration et se contraindre.

Ainsi le Gouvernement pourrait utilement multiplier les sessions de questions dans les Assemblées pour donner les incitations aux ministres. Il pourrait créer une mission interministérielle pour étoffer le ministère en charge des relations avec le Parlement afin de rencontrer le besoin d'information parlementaire. En effet les documents dont l'action publique est faite peuvent être rassemblés efficacement.

Emettre ainsi une circulaire enjoignant les directeurs de service de se mettre à disposition des missions d'information une fois la crise terminée pour aider l'évaluation des politiques publiques semble nécessaire.

Enfin le Premier ministre peut faire une nouvelle déclaration de politique générale.