

Les questions européennes dans le nouveau programme des épreuves du concours d'entrée à l'Institut National du Service Public, *Remarques sur une réintroduction en trompe-l'œil de l'épreuve de questions européennes*,

Pierre-Yves Monjal, Professeur de droit public – Chaire Jean Monnet, Université de Tours, Co-directeur de l'IRJI – UR 7496, Directeur du programme *NihonEuropaA*

Introduction

I.– La disparition ou comment ne pas désespérer la Rue Saint-Guillaume : Choses vues

- A. L'étrange destinée
- B. L'étrange disparition

II.– La réapparition ou comment désespérer la Rue de la Loi : Choses perçues

- A. L'étrange réapparition
- B. L'étrange destinée

L'École nationale d'administration (ENA) est morte en 2021 ; vive l'Institut national du service public (INSP) de 2022 ! Hélas... ! L'épreuve écrite de questions européennes du concours d'accès à l'ENA est morte en 2015 ; vive sa réintroduction en 2023 au concours d'entrée à l'INSP¹ ! Hélas, mille fois hélas... ! Sans doute encourrons-nous le reproche de la subjectivité et de la facilité avec cette amorce acide du propos, surtout provenant d'un universitaire qui n'aura jamais tenté le concours de l'ENA ? Nous assumerons cependant cette subjectivité.

En effet, rares sont les universitaires qui nourrissent une passion débordante pour cette désormais ancienne École, sitôt remplacée par l'INSP, et notamment les universitaires juristes. Disons que la concurrence est vive entre les « juristes de salon », ces universitaires bavards, et les « juristes de profession », ces énarques brillants du Conseil d'État formés à la « Grande École ». Nous y

¹ Arrêté du 21 mars 2023 fixant les modalités d'organisation, la nature, la durée, les coefficients et le programme des épreuves des concours d'entrée à l'Institut national du service public et les modalités d'organisation des concours d'accès aux cycles préparatoires au concours interne et au troisième concours. NOR : PRMG2306938A

reviendrons. Soulignons toutefois que nous avons été membre à cinq reprises du jury de concours d'entrée à l'ENA en charge des questions européennes (écrit et oral). S'agissant de la facilité du propos que l'on pourrait nous reprocher, sur le fond, car sur la forme tout peut être critiqué, nous tenterons de démontrer en quoi la réintroduction de l'épreuve écrite de questions européennes est un tragique cache-misère révélant en creux l'incapacité qu'a toujours eu la France, et qu'elle aura toujours, à penser l'Union européenne comme un objet spécifique et essentiel.

Le système académique français apparaît souvent bien mystérieux pour les observateurs étrangers. L'existence de Grandes écoles aux côtés des Universités dont le périmètre scientifique est souvent proche produit parfois des effets paradoxaux.

Rappelons que l'Université de la Sorbonne créée sous Louis IX par son confesseur et Chapelain Robert de Sorbon en 1257 reste sans doute l'une des Universités les plus prestigieuses et connues au monde. L'université de Poitiers, créée sous Charles VII en 1431, est l'Université de province la plus ancienne de France dont le prestige a été immense dans les matières juridiques. Or, s'il existe actuellement 64 Universités, qui sont juridiquement pour 49 d'entre-elles des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel² se déclinant en unités de formation (Faculté de droit, Faculté de médecine, Faculté de lettres...), notre paysage académique est également constitué de Grandes écoles à la notoriété immense³.

Citons quelques exemples : l'École nationale des mines instituée en 1783 ; l'École normale supérieure (Rue d'Ulm à Paris) établie en 1794 ; l'École polytechnique créée en 1795 ; l'Institut national des langues et civilisations orientales⁴ (Inalco – anciennement Langues O) fondée en 1795, l'Institut d'Études politiques de Paris (Sciences Po) établie en 1872 ; l'École nationale d'administration (ENA) mise en place en 1945...

Le paradoxe évoqué plus haut de notre système académique tient à la non-reconnaissance en Europe et dans le monde des titulaires des diplômes de ces Écoles s'il ne s'agit pas d'un doctorat. En revanche, en France, le titulaire d'un tel diplôme aura le prestige qu'il mérite alors que le doctorat d'Université restera fortement déprécié. Ainsi, en revenant à notre sujet, un juriste formé à l'ENA tirera bien plus grande gloire socialement et professionnellement qu'un docteur en droit formé à l'Université qui apparaitra toujours comme un vieil étudiant qui n'aurait pas trouvé la porte de sortie...

C'est dans ce contexte que la concurrence entre les Facultés de droit et les Grandes Écoles formant également des juristes se joue. Cette concurrence est vive et elle se joue à trois niveaux : sur la forme, la course à l'image ; sur le fond, la course à la compétence experte ; sur le prestige, la course à la sélection. Nous ne trancherons pas le débat ici. Ou plutôt, nous ferons preuve d'un grand corporatisme universitaire et disciplinaire afin de défendre cette affirmation selon laquelle le droit de l'Union européenne ne peut être valablement dispensé que dans les Facultés de droit et pas ailleurs. Revenons d'abord sur la disparition en 2015 de l'épreuve de questions européennes pour l'accès à l'ENA (I) avant de commenter le retour en (dis)grâce de cette épreuve en 2023 pour l'accès à l'INSP (II).

² Sur les 64 Universités, 49 sont donc des EPSCP, 13 sont des établissements publics expérimentaux et 2 sont des Grands établissement (comme Paris-Dauphine – ex. Paris 7, qui intégra ainsi la Conférence des Grandes Écoles...). Voir le dernier rapport thématique de la Cour des comptes consacré aux Universités, p. 28 et s.

³ Nous passerons sur les statuts juridiques variés de ces Grands Établissements dont certains sont identiques à celui des Universités (Inalco par exemple).

⁴ C'est le seul établissement public d'enseignement supérieur et de recherche au monde à proposer une offre de formation en langues et civilisations aussi riche et reconnue en France comme à l'international.

I.– La disparition ou comment ne pas désespérer la Rue Saint-Guillaume : Choses vues

Le concours d'entrée à l'ENA a toujours été réputé, et objectivement, pour être d'une grande difficulté avec ses épreuves d'admissibilité et d'admission. Cette prestigieuse École d'application a eu une histoire, pour ne pas dire une destinée, toute singulière et aura su contribuer à former une véritable élite administrative et politique d'État durant 77 ans (A). Au titre des épreuves écrites d'admissibilité, la fameuse quatrième épreuve a pendant des décennies mobilisé les candidats sur les *Questions européennes* ; au choix toutefois de ces derniers avec les *Questions sociales*. Sous présidence socialiste, il ne pouvait être que « normal », nous dirons étrange, de sortir du concours d'entrée à l'ENA à partir de 2015 l'Europe – trop libérale ? – au profit du social (B).

A. L'étrange destinée

La Rue Saint-Guillaume n'est pas celle où se situe l'ENA mais celle de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po). Nous verrons plus loin que les liens entre ces deux grandes écoles ont toujours été proches ainsi que l'origine de leur création.

Former les cadres de l'administration étatique constitue un enjeu majeur. L'expertise technique, politique, juridique est nécessaire pour conduire l'action publique. La « gestion » publique, la direction publique est d'une nature très différente de la « gestion » privée de type entrepreneuriale même si les théories américaines des années 70, largement mobilisées dans les années 90 en Europe, ont laissé penser que les techniques de management étaient en soi applicables tant au secteur public que privé.

Si l'ENA voit le jour en 1945 comme on le sait, il y eut quelques tentatives visant à former les hauts fonctionnaires de manière spécifiques. En 1848, par exemple, Hippolyte Carnot⁵ permit l'adoption d'un décret instituant une École d'administration afin de former les administrateurs gouvernementaux. Un an plus tard elle fermera.

Cette tentative, s'en entrer dans des considérations prétentieuses, correspond à une approche très hégelienne de l'État. Dans ses *Principes de la philosophie du droit* (1820), une large section est consacrée à l'État. Dans d'autres ouvrages, il aura l'occasion de construire une théorie puissante emprunte d'idéalisme de la notion d'État mais aussi de son administration. Or, comme le soulignera plus tard Guy Thuillier⁶, Hegel peut être vu comme un des premiers philosophes de l'administration au sujet de laquelle le grand philosophe préconise qu'elle soit dotée d'un corps de fonctionnaires hautement formé à la chose publique, indépendant du pouvoir politique grâce à de fortes rémunérations afin de ne pas être tenté par la corruption ou l'allégeance. Ce qui est jeu n'est rien de moins que « l'État en soi et pour soi, c'est-à-dire la plus haute réalisation de l'idée divine sur terre utilisée par l'Absolu pour se manifester dans l'histoire. L'État est en effet la forme suprême de l'existence sociale et le produit final de l'évolution de l'humanité ».

En 1936, Jean Zay, ministre de l'Éducation nationale, verra son projet de création d'une école de formation des hauts fonctionnaires rejetée par le Sénat. En 1940, sous le régime de Vichy, naîtra l'École des cadres d'Uriage en Isère censée former une « nouvelle aristocratie » imprégnée du sens du

⁵ Ministre de l'Instruction publique.

⁶ G. Tuillier, « Une philosophie de l'administration : Hegel », *La Revue administrative*, mai-juin 1955, p. 276 et s.

service de l'État... pétainiste et aux ordres de la Révolution nationale du Maréchal. De grands juristes, dont Paul Reuter, y seront instructeurs. S'éloignant de sa mission idéologique initiale, Pierre Laval prononcera sa dissolution en fin d'année 1942.

L'ordonnance du 9 octobre 1945 adoptée par le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) présidée par le Général de Gaulle crée l'ENA. C'est Maurice-Thorez, Premier secrétaire du Parti communiste et Vice-président du GPRF qui eut en charge la Mission provisoire de réforme de l'administration avec Michel-Debré, Maître des requêtes au Conseil d'État à l'époque, qui mènera à bien cette création. La République des ingénieurs venait de naître selon les propos que l'on prête à Georges-Pompidou.

L'ENA fait son apparition dans un contexte politique dévasté lié à la sortie de la Seconde guerre mondiale. On ne peut s'empêcher de convoquer le grand historien Marc Bloch qui, cinq ans plus tôt, publia *L'étrange défaite*. Dans cet ouvrage réaliste, on le sait, il dressera un tableau alarmant de l'armée française, de son commandement, de l'État, de son administration, des élites, des partis politiques. Tout devait être refait, refondu... L'ENA sera sans aucun doute l'une des institutions refondatrices de la France afin de permettre son redressement dans lequel l'État et ses hauts fonctionnaires joueront un rôle absolument décisif.

À bien y regarder, l'IEP de Paris naîtra dans un contexte assez similaire. En effet, Émile Boutemy sera à l'origine en 1872 de l'École libre des sciences politiques dans un contexte politique et moral français à la fois nouveau, l'instauration de la IIIe République, et désespéré, la défaite de Sedan. Atterré par cette défaite, le fondateur de Sciences Po entend qu'elle forme une nouvelle élite politiquement et intellectuellement érudite afin de « redresser » le pays. On peut par extension ou analogie estimer que la création de l'ENA procède du même ressort. *L'étrange défaite* brillamment décrite par le grand historien Marc Bloch en 1940 n'est-il pas un appel à un sursaut moral de la France, à une reprise en main de l'État pas une nouvelle élite hautement qualifiée et formée ? Nous pensons que oui.

Dans cette même veine, on se demandera alors ce qui justifie le remplacement de l'ENA par l'Institut national du service public ? La chose n'est pas aisée car les circonstances historiques ne sont évidemment pas les mêmes. Toutefois, car tout cela reste au fond très idéologique, il nous semble que l'INSP s'inscrit dans une trajectoire très libérale et techniciste visant à en finir avec les « vieilles » institutions républicaines : disparition du corps préfectoral, anéantissement du corps des diplomates, conviction que les hauts fonctionnaires sont interchangeables et fonctionnellement fluide ou mobile, « travaillisation » et fonctionnalisation des emplois publics.... Après tout, être diplomate ou préfet ne nécessiterait plus une formation et une culture de corps pourtant éprouvée, mais simplement des compétences techniques à acquérir et réutilisables dont le test de maîtrise se vérifiera comme nous le verrons dans le programme des épreuves du concours d'entrée dans ce nouvel Institut. Ce *new management* libéral est un postulat. Le syndrome de la déconstruction aura encore frappé. Être libéral c'est être moderne. En quoi ces grands corps de l'État, cette ENA promotrice d'héritiers bourdieusiens seraient-elles modernes ? Avant liquidation, tout doit disparaître...

B. L'étrange disparition

Les liens entre Sciences Po Paris et l'ENA ont toujours été très forts et souvent soulignés sinon dénoncés. C'était quoi un haut fonctionnaire, si ce n'est un parcours type ? : IEP de Paris, Prép'ENA de Sciences Po Paris, le concours d'entrée à l'ENA, deux ans de formation ponctuées par les stages en préfecture et en ambassade, un classement de sortie ouvrant aux grands corps prestigieux (Cour des

comptes, Conseil d'État...) pour ceux issus de la « botte » et un pantoufle rémunérateur pour certains... Aux grands fonctionnaires, la République reconnaissante...

Les juristes des Universités, nous le disions en commençant, ont souvent eu le sentiment d'être concurrencés par cet attelage Sciences Po-ENA-Conseil d'État notamment. L'Université, les Facultés de droit ont progressivement perdu leur exclusivité dans la formation des juristes publicistes et unionistes notamment (pour ne plus/pas dire communautaristes). Pis, le sentiment que l'excellence juridique n'était/est plus à l'Université, mais bien dans ces grandes écoles a fini par s'imposer.

Nous avons eu l'occasion de participer à cinq reprises au concours d'entrée externe et interne à l'ENA en qualité de membre du jury chargé des *Questions européennes* (quatrième épreuve écrite d'admission et oraux d'admissibilité). À ce titre, nous n'avons connu qu'un régime du concours d'entrée ; celui antérieur à l'arrêté du 16 avril 2014⁷. Évoquons cet « ancien régime » et revenons sur celui de 2014 qui procédera purement et simplement à la disparition des questions européennes.

Avant la révision du programme du concours de 2014, existaient cinq épreuves écrites de 5 (épreuves 1 à 5) de 5 heures chacune se déroulant du lundi au vendredi : droit public ; économie ; culture générale ; questions sociales ou européennes (au choix préalable des candidats ; épreuves optionnelles. S'agissant de la quatrième épreuve, celle-ci était formulée ainsi : « La rédaction d'une note, à partir d'un dossier, permettant de vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème et d'apprécier les connaissances acquises ayant trait, au choix du candidat, soit à l'Union européenne, soit aux questions sociales ». Le dossier comprenait en général une dizaine de documents n'excédant pas 40 pages. La note dont il était question était de type argumentatif et non de synthèse à proprement parler.

L'arrêté de 2014 réorganise les épreuves écrites d'admission en ces termes :

« 1° Une épreuve consistant en une composition de droit public. Un court dossier est mis à disposition des candidats (durée : cinq heures ; coefficient 4) ;

2° Une épreuve consistant en une composition d'économie. Un court dossier est mis à disposition des candidats (durée : cinq heures ; coefficient 4) ;

3° Une épreuve consistant en une composition sur une question contemporaine d'ordre général portant sur le rôle des pouvoirs publics et leurs rapports à la société (durée : cinq heures ; coefficient 4) ;

4° Une épreuve de questions sociales consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier (durée : cinq heures ; coefficient 4) ;

5° Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes ».

Ce qui frappera sans doute à l'observation est la disparition de l'épreuve de *Culture générale* piteusement remplacée par une épreuve de *Composition sur une question contemporaine...* et la bien réelle disparition de celle de *Questions européennes* à laquelle s'est substituée intégralement l'épreuve

⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028870871>

de note d'analyse en matière sociale. Les questions européennes seront alors reléguées à l'oral au titre des épreuves d'admission :

« Une épreuve orale portant sur les questions relatives à l'Union européenne (durée : trente minutes, dont un exposé liminaire d'au plus dix minutes suivi d'échanges avec le jury. Cette épreuve est précédée d'une heure de préparation avec accès aux traités régissant l'Union européenne et aux grands arrêts de la jurisprudence européenne »

Revenons un instant sur l'épreuve de culture générale avant d'aborder celles d'european.

1/ Dilution de l'épreuve de culture générale

Signe des temps pédagogistes imprégnés des lectures d'un Pierre-Bourdieu honteux de son milieu familial modeste, à l'instar d'une Annie Ernaux, et des dérives d'un Philippe Mérieu, ni Sciences Po Paris et ni même l'ENA n'échapperont à cette vague égalitariste mais dévastatrice. En clair, la culture générale en tant que culture des élites, des « bourgeois », des familles... est à bannir car elle reproduirait ces héritiers nantis, ces fils et filles de... suffisamment gâtés d'être nos nouveaux aristocrates républicains (ou non) de sang pour qu'on leur donne encore une belle occasion de pouvoir prendre les belles places de notre administration par leur savoir hérité, mais tellement indigne et illégitime. On ne veut pas de ces héritiers (Bourdieu) et la culture est l'instrument de domination de la classe bourgeoise (Mérieu). Or, la France est progressiste donc sociale. CQFD à lire les épreuves 3 et 4 de l'arrêté de 2014 adopté sous la présidence de François Hollande.

Au passage, on appréciera le terme « composition » dans la phrase : « Une épreuve consistant en une *composition* sur une question contemporaine d'ordre général portant sur le rôle des pouvoirs publics et leurs rapports à la société⁸ ». La composition était le terme employé dans les examens mensuels des élèves d'école primaire jusqu'à la fin des années 70. Des vraies épreuves, notées, annotées, commentées qui permettaient de sélectionner les bons élèves des moins bons... Bien curieux retour en arrière très fortement anti-pédagogiste. Et oui, l'heure est à l'évaluation, sans note ni jugement, la production de traces écrites grâce à des outils scripteurs et la maîtrise de compétences... et non de savoir. L'Université est d'ailleurs totalement emportée par cette déferlante idéologique et destructrice. Elle doit « former utile » des praticiens, des alternants, leur faire acquérir des compétences monnayables et non du savoir académique qui risquerait de « produire » des esprits libres et érudits, car de consommateur-exécutants le marché a besoin... Donc l'Université assurera la livraison de ces ressources plus vraiment humaines car sans conscience d'elles-mêmes...

Mais quelle erreur d'analyse. Le discours ambiant consistant à soutenir que l'épreuve de culture générale est discriminatoire est inopportun et suicidaire.

⁸ Passons sur la maîtrise approximative du français par les rédacteurs de l'arrêté : « leurs rapports à la société ». Nous sommes en présence ici d'une locution prépositive de comparaison « rapport à ». Elle sert à montrer que le sujet que l'on examine possède telle caractéristique à un plus haut degré qu'un autre pris comme étalon. En bon français, et surtout en pure logique, cette phrase de l'arrêté est incorrecte et pour tout dire n'a aucun sens. Serons-nous taxés de prétentieux élitiste ? Assurément. Dans le cadre des nouvelles épreuves d'accès à l'INSP, l'ex-épreuve de culture générale est rédigée ainsi : « Une épreuve consistant en une note de réflexion sur une question contemporaine d'ordre général, portant sur le rôle des pouvoirs publics et leur rapport à la société en lien avec un des deux thèmes retenus et une liste de références pour chacun d'eux. Ces thèmes et ces listes sont publiés chaque année sur le site de l'institut, au plus tard un an avant le début des épreuves d'admissibilité ».

Inepte d'abord, car elle ne repose sur aucune démonstration autre qu'idéologique. Il est faux d'affirmer que les candidats qui ont réussi à intégrer Sciences Po ou l'ENA lorsque l'épreuve de culture générale existait étaient tous issus de milieux culturellement hautement privilégiés : les énarques seraient ainsi et nécessairement des enfants de parents d'énarques, d'ambassadeurs, de hauts fonctionnaires eux-mêmes... Les études réalisées ont largement démontré deux choses : d'une part, le choix des filières sélectives (IEP-ENA) est fonction de la connaissance des parcours postbac des parents eux-mêmes titulaires d'un diplôme d'études supérieures (toutes filières) ; la réussite de l'épreuve de culture générale uniquement liée à l'acquisition des programmes en la matière durant la période de préparation des concours d'entrée⁹.

Ainsi, à titre d'exemple que nous avons connu, est-ce que le sujet de culture générale proposé au concours de 2013 – « Nous autre civilisation nous savons maintenant que nous sommes mortelles¹⁰ » – aura été mieux réussi par un « héritier » plutôt que par un « non-héritier » lorsque l'on sait que le programme de révision de l'épreuve de culture générale portait sur l'histoire de notre continent, les régimes totalitaires... notamment ? Bien entendu que non !

Le sujet est ailleurs. Il tient en ce que les enfants d'ouvriers, d'agriculteurs (les moins présents à l'ENA), d'artisans/commerçants et des professions dites intermédiaires sont sous représentées ainsi que les élèves qui ont suivi leur scolarité dans les grandes citées périphériques de nos métropoles que l'on appelle « quartiers ». Or, perméables aux injonctions de l'idéologie discriminatoire mais positive, donc discriminatoire *in fine* et *in concreto*, d'Outre-Atlantique Richard Descoings, l'emblématique Directeur de Sciences Po, ouvrira le bal en éliminant l'épreuve de culture générale pour l'accès à l'École tout comme l'ENA en 2014.

Suicidaire ensuite, car un élite prétendue telle hautement qualifiée sur le plan technique mais inculte ne sera d'aucune utilité pour la marche du pays. La culture générale est le substrat, le terreau fertile de la compréhension du monde, de ce monde complexe qui ne sera jamais en rupture avec ses histoires, ses géographies, ses philosophies, ses littératures, ses géopolitiques...

L'expérience la plus étrange qui nous a été de vivre est celle relative au *Brexit* dans un cercle restreint de jeunes hauts fonctionnaires français en poste à Bruxelles qui semblaient « secoués » par cette mauvaise nouvelle au motif que les Britanniques nous auraient trahis (nous, les européens du continent). Mais quelle abyssale ignorance.

L'histoire de l'Ile avec notre continent depuis près de mille ans n'est qu'une répétition de ruptures et de rapprochement et surtout de trahisons. Se souvenaient-ils du refus initial de Churchill d'adhérer au Conseil de l'Europe, de l'AELE, d'Airbus fondé en 1968 avec la France puis quitté en 1969 pour mieux revenir en 1979..., du référendum de retrait de 1975 qui n'aboutira pas... ? Et l'on ne parle ici que de l'histoire récente. « Les Britanniques n'ont ni amis, ni ennemis. Ils n'ont que des intérêts... » (sujet d'entraînement de dissertation au concours d'agrégation d'histoire – Université de Tours).

Comprendre les temps longs, donc l'histoire, établir des liens, avoir une vision panoptique des choses et des êtres en mobilisant toutes les connaissances du savoir humain ont constitué les exigences de

⁹ Voir F. Larat, « Le dernier maillon dans la chaîne des inégalités ? Les particularités du profil des élèves de l'ENA », *Revue française d'administration publique*, vol. 153, no. 1, 2015, pp. 103-124. Notamment le tableau 3. On notera que cette étude porte sur une période de 10 ans (2004-2014), la même durant laquelle nous avons été membre du jury.

¹⁰ Paul Valéry, *La crise de l'esprit*, 1919.

l'enseignement du citoyen dans la cité grecque antique. Or, n'oublions pas ce qu'expose la dernière phrase de l'article 6 de notre Déclaration de 1789 :

« Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux [la loi comme expression de la volonté générale], sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Les vertus et les talents comme fondements de la dignité dans l'accès et l'exercice des hautes fonctions de l'État seraient-ils devenus des termes « inappropriés » dès lors qu'ils sont reliés au terme capacité ? A-t-on ainsi à ce point peur de cette idée selon laquelle toute le monde n'est pas apte à..., tout le monde n'a pas la capacité de... Forcément ! La passion égalitariste sur fond de bienveillance sans jugement (la rhétorique du pire selon nous¹¹) se concilie mal avec l'idée de réussite, de succès, d'élite tout simplement. Et comme si la remise en cause de l'épreuve de culture générale ne suffisait pas, on pouvait se permettre d'en rajouter avec la disparition de l'épreuve de questions européennes. Car, au fond, à quoi peut bien servir l'Europe ?

2/ Disparition de l'épreuve de questions européennes

Nous avons eu l'occasion de commenter l'arrêté de 2014 et cette fameuse disparition¹². C'est lors du concours de 2015 que les candidats, au titre de la *quatrième épreuve*, se sont vu « imposer » les questions sociales :

« Une épreuve de questions sociales consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier ».

Cet effacement du droit de l'Union européenne a une double cause. La première est toute politique mais intimement liée à une seconde purement objective — ou inversement ?

Nathalie Loiseau, après une longue période diplomatique extérieure, sera nommée par Alain Juppé en 2011 Directrice générale du ministère des Affaires étrangères. Un an plus tard, Laurent Fabius remplace à la tête de ce grand ministère régaliens celui qui deviendra membre du Conseil constitutionnel et rapporteur du fameux projet de loi de réforme des retraites et suspendra Nathalie Loiseau de ses fonctions. Leur inimitié était connue ainsi que les rumeurs persistantes sur certains agissements de cette dernière. Qu'à cela ne tienne, elle sera nommée par Jean-Marc Ayrault après cette éviction Directrice de l'ENA ; poste qu'elle occupera d'octobre 2012 à 2017 avant d'être nommée par Édouard Philippe Ministre chargée des Affaires européennes.

L'œuvre principale de Nathalie Loiseau, diplômée de l'Inalco, aura consisté à réformer le contenu des enseignements des élèves de l'ENA afin d'en faire des managers, à renforcer l'égalité des chances et à refondre les modalités du concours d'entrée en supprimant, on y revient, l'épreuve de questions

¹¹ Il est devenu usuel chez beaucoup de recourir cette à expression : « ne pas être dans le jugement », « sans jugement ».... Or, il n'y a pas pire jugement que de prétendre que l'on ne juge pas. En effet, si l'on n'est pas dans le jugement, pourquoi le dire ? Quelle est le fondement de cette précaution oratoire si ce n'est qu'elle est le fruit précisément d'un jugement, d'une évaluation de faits ou de personnes (surtout) au regard de critères variables : moraux, éthiques, psychologiques, sociaux, personnels... Ne pas être dans le jugement c'est précisément juger. Cette neutralisation de tout jugement proclamé, comme si juger était une démarche indigne, renvoie à la crainte d'exprimer sa pensée. Cette autocensure, ce bridage de la liberté de penser et d'expression, dans cette démarche qui se veut « bienveillante » — autre passion hypocrite à bien des égards —, s'inscrit à notre sens dans cette dérive totalisante et démagogique par crainte du jugement, précisément, des autres (sous toute forme...).

¹² P.-Y. Monjal et Nicolas Cayrol, « Le droit de l'Union européenne dans les examens régionaux et concours nationaux français. Quelques remarques, quelques interrogations et quelques inquiétudes... », *Rev. du droit de l'Union européenne*, 2017/1, p. 5 et s

europeennes. Les questions sociales s'imposeront donc car il fallait sans doute bien donner le change, ou la monnaie d'échange, à ce gouvernement et cette présidence socialistes qui lui offriront une planche de salut. Contrairement à ce que le Roi Salomon disait, dans notre affaire, nous pourrions soutenir que l'on est toujours récompensé par où l'on a péché... Devenir ministre des Affaires européennes en ayant commençait par supprimer cette épreuve du concours de l'ENA reste en effet bien cocasse...

À y regarder de plus près, ou sous un autre angle, la réforme du concours qui interviendra en 2014 pour le concours de 2015 a sans doute une autre origine. Pour le concours de 2013, qui fut notre cinquième et dernière participation en tant que membre du jury d'admissibilité et d'admission au titre des questions européennes, nous avions proposé le sujet suivant :

« Dans le cadre des discussions préparatoires portant sur la révision du traité sur l'Union européenne, dit traité de Lisbonne, qui devraient débuter à la fin de l'année 2014, une réflexion est engagée sur la notion d'union politique. Celle-ci peut apparaître comme l'un des moyens permettant de renforcer les principes démocratiques de l'Union tels que définis dans le titre II du traité sur l'Union européenne.

Administrateur(trice) civil(e) au Secrétariat général des affaires européennes, vous êtes chargé(e) de rédiger une note présentant les enjeux liés à cette question de l'union politique en faisant des propositions relatives au contrôle démocratique au sein de l'Union européenne ».

L'union politique, pour résumer à l'extrême, était donc le sujet. Avec une pointe de gêne, nous confesserons bien volontiers que ce sujet était « piégeux ». En effet, contrairement à ce que beaucoup affirment avec force-conviction et récurrence — médias, politiques, politistes, éditorialistes, observateurs avertis prétendument —, l'union politique est faite bien faite et ce depuis le premier souffle de l'Europe communautaire. L'Union européenne n'est pas autre chose qu'un objet politique qui se glisse dans des habits juridiques. Comment imaginer l'adoption d'un règlement ou d'une directive autrement que par un accord politique global, étatique, administratif, parlementaire... Nous attendions cette toute petite idée qui, de surcroit, était « détectable » dans les documents du dossier accompagnant le sujet¹³.

Peine perdue... La correction en double aveugle des copies révélera une méconnaissance abyssale des plus élémentaires réflexions sur l'Union européenne ; des propositions théoriques et pratiques dignes des analyses du « journal » *20 minutes* — nous l'avons dit et écrit dans le rapport que nous avons produit à l'issu des épreuves — ; une vision française de l'Union proposant une élection du président de la Commission européenne au suffrage universel direct sans plus d'explications ; la création d'un Sénat européen ; l'implication des parlements nationaux au processus décisionnel comme si le traité de Lisbonne n'avait pas prévu cela...

La moyenne générale des copies, comme les années précédentes, se situait trois points en dessous des autres matières d'écrit. Cette fois c'en fut trop. Lors des délibérations, après une sévère remontrance sur la dureté des correcteurs¹⁴, quelqu'un nous dira sans rire qu'il faudrait songer à revoir nos modes de corrections au risque, sinon, de « désespérer la Rue Saint-Guillaume (Science Po Paris et sa Prép'ENA) » — *sic*. Notre tort a été de rétorquer que le sujet n'était pas les atermoiements de Science Po mais bien la question de la formation des hauts fonctionnaires de l'État aux questions européennes qui passe légitimement par une sélection digne de ce nom.

¹³ Un dossier de 38 pages comprenant 11 documents accompagnait le sujet.

¹⁴ Deux Professeurs agrégés de droit public, nous-même et un Collègue que nous ne connaissons pas.

En décembre 2013, quelques semaines après les résultats d'admission, nous serons invités à rejoindre le groupe de réflexion chargé de définir les nouvelles conditions d'accès à l'ENA. À l'ordre du jour : la suppression des questions européennes. Nous n'y assisterons qu'une seule fois. Inviter un Professeur de droit public spécialiste de l'Union européenne à définir les épreuves du concours d'entrée à l'ENA en excluant des écrits l'épreuve de questions européennes nous est en effet apparu comme une forme de provocation indigne. Pire, comme un cynisme insupportable de la part de ceux qui pensèrent faire un « bon mot » en comparant Science Po à Billancourt sur le terrain du désespoir. Désespérant en effet.

Choses vues... !

II.- La réapparition ou comment désespérer la Rue de la Loi : Choses perçues

L'arrêté du 21 mars 2023 réorganise les modalités du concours d'accès à l'INSP dans ses deux phases d'admissibilité et d'admission en plus de définir le champ des programmes des différentes épreuves. Une évolution notable de ces modalités et des programmes, tant sur la forme que sur le fond, est à relever si on les compare aux exigences antérieures (A). S'agissant des questions européennes qui font leur réapparition au stade des épreuves écrites, elles laissent sérieusement perplexe. Si la Rue Saint-Guillaume a su échapper au désespoir, nous ne sommes pas certains que le Rond-point Schuman ne sera pas traversé par cet accablement tant il nous semble que la France démontre une fois encore son inaptitude à penser l'Union européenne comme un objet spécifique (B).

A. L'étrange réapparition

S'il ne fallait pas désespérer la Rue Saint-Guillaume, ce qui a été réussi — cachez ce saint Union que je ne saurais voir —, il n'est pas certain que la réintroduction des questions européennes dans le cadre de l'INSP ne provoquera pas cette fois le désespoir des institutions de l'Union qui bordent la fameuse Rue de la Loi de Bruxelles tant nos futures hauts fonctionnaires risqueront d'être bien mal formés sur les sujets européens.

L'INSP est entrée en fonction le 1^{er} janvier 2022 et succède donc à l'ENA. Son fonctionnement général est réglé par le décret du 1^{er} décembre 2021¹⁵. Établissement public administratif, l'INSP est ce que l'on dénomme, tout comme l'ENA d'ailleurs, une École d'application — présentée sur le site de l'institut comme un opérateur de référence pour le recrutement — chargée d'assurer la sélection et la formation des hauts fonctionnaires rassemblés dans le corps unique des administrateurs de l'État. Les grands corps de l'État ont en effet été supprimés¹⁶. Notre Collègue, le Professeur de droit public Ferdinand Mélin-Soucramanien, après son passage de 2014 à 217 à l'Assemblée nationale comme déontologue et un temps pressenti pour être ministre des Outre-mer, sera nommé Président du Conseil d'administration de l'INSP. Maryvonne Le Brignonen¹⁷ a été nommée quant à elle Directrice de l'Institut.

¹⁵ Décret n° 2021-1556 du 1er décembre 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national du service public. NOR : TFPF2132657D

¹⁶ Les grands corps de l'État, notamment de la préfectorale, des ministres plénipotentiaires et des conseillers des Affaires étrangères sont ainsi en voie d'extinction.

¹⁷ Énarque au titre du troisième concours en 2007, elle accède à l'Inspection des finances en 2010.

La création de l'INSP s'inscrit dans le programme assez flou du Président de la République de réforme de l'État. Le fameux « en même temps » aura joué son rôle, car tout en annonçant pas la suppression de l'ENA, à laquelle étaient opposés Édouard Philippe et son directeur de cabinet, énarques eux-mêmes issus du Conseil d'État, Emmanuel Macron annoncera une réforme de l'École créée en 1945 qui, en définitive, vaudra bien disparition.

Il est vrai que cette réforme-substitution fut motivée par la perte d'attractivité de l'ENA constatée depuis quelques années. Le rapport du Président du jury 2015, Jean-Paul Faugère, laisse en effet songeur¹⁸. 643 étudiants se sont inscrits aux épreuves d'entrée (6,58% de moins qu'en 2014 – ils étaient plus de 1400 dans les années 2000-2010) et près d'un tiers d'entre eux ne s'y sont pas présentés. « Le concours de l'ENA maintient avec difficulté son attractivité » annonce le rapport. Environ 10% des postulants ayant réellement préparé le concours ont été admis ; un taux comparable à celui de beaucoup d'écoles moins prestigieuses ou de simples masters. Le concours interne, ouvert aux fonctionnaires déjà en poste, souffre-lui aussi d'une « baisse chronique des inscriptions » et, par voie de conséquence, d'un taux d'admission très généreux (un sur six)¹⁹.

Le niveau général des candidats apparaît très médiocre. La moyenne des notes²⁰ (9,46 en droit public, 9,06 en économie, 8,64 en finances publiques) et la lecture des appréciations des membres du jury ne laissent aucun doute sur ce point.

« La majorité des devoirs présentent souvent des lacunes importantes de forme et de fond (économie). Les copies manquent pour la plupart de rigueur (droit public). Le niveau général de connaissance et d'analyse est très insuffisant (questions européennes), observent les examinateurs ».

La Rue Saint-Guillaume a de bonnes raisons de désespérer cette fois encore... Ces critiques sont récurrentes depuis des années soit-dit en passant. Le rapport de notre Collègue Anne-Marie Tournepiche sur les questions européennes (sur l'oral uniquement depuis 2015) est littéralement assassin et à dire vrai inquiétant²¹.

Mais le plus notable, poursuit le rapport, c'est qu'à 25 ans (l'âge moyen des candidats), les futurs énarques semblent déjà présenter tous les défauts supposés de leurs aînés. Les membres du jury déplorent ainsi pêle-mêle leur

« goût pour les écrans de fumée lorsqu'ils ne savent pas répondre à une question, leur tendance à se contenter de pensées et de références stéréotypées, leur incapacité à prendre de la hauteur, leur propension à « utiliser tous les mêmes formules, et leur flagrant manque de personnalité. Souvent soucieux de ne froisser personne, d'être politiquement corrects, mal à l'aise dès qu'il s'agit d'émettre un jugement, timide face à un quelconque engagement, le candidat moyen semble chercher à passer partout²² ».

L'épreuve d'admissibilité à l'INSP, en revenant à notre sujet, se décompose ainsi :

¹⁸ <https://www.ena.fr/Concours/Concours-interne/lectures-utiles-textes-officiels>

¹⁹ Pour une présentation de ce rapport, *Capital*, <https://www.capital.fr/votre-carriere/candidats-a-l-ena-beaucoup-moins-brillants-qu-on-ne-le-croit-1109012>

²⁰ Lors de notre dernière participation au concours en 2013, la moyenne générale sur les questions européennes était 6,57. Cinq copies seulement se sont hissées au-dessus de la moyenne avec un 12/20 généreusement attribué pour la « meilleure ».

²¹ Au titre du concours de 2016. Voir sur le site de l'ENA.

²² <https://www.capital.fr/votre-carriere/candidats-a-l-ena-beaucoup-moins-brillants-qu-on-ne-le-croit-1109012>

« 1° Une épreuve consistant en une note de réflexion sur une question contemporaine d'ordre général, portant sur le rôle des pouvoirs publics et leur rapport à la société en lien avec un des deux thèmes retenus et une liste de références pour chacun d'eux. Ces thèmes et ces listes sont publiés chaque année sur le site de l'institut, au plus tard un an avant le début des épreuves d'admissibilité (durée : cinq heures ; coefficient : 2) ;

2° Une épreuve consistant, à partir d'un dossier, en une note opérationnelle portant sur une problématique d'économie (durée : cinq heures ; coefficient : 4 si choisie comme majeure ; coefficient : 2 si choisie comme mineure) ;

3° Une épreuve consistant, à partir d'un dossier, en une note opérationnelle portant sur une problématique de droit public (durée : cinq heures ; coefficient : 4 si choisie comme majeure ; coefficient : 2 si choisie comme mineure) ;

4° Une épreuve consistant en des questions à réponses courtes pouvant porter sur les finances publiques, sur les questions sociales ainsi que sur les questions européennes et internationales (durée : cinq heures ; coefficient : 3) ;

5° Une épreuve consistant à partir d'un dossier, en la résolution d'un cas pratique, portant sur les enjeux des transitions écologique ou numérique (durée : quatre heures ; coefficient : 2).

Pour les épreuves mentionnées aux 2° et 3°, le candidat choisit, au moment de son inscription, une matière majeure et une matière mineure ».

Le seul sujet de réflexion est le premier : les questions contemporaines d'ordre général. Succédané de l'épreuve de culture générale, déjà abimée à partir de 2014, on notera la réduction toujours croissante de l'effort à produire. Deux thèmes généraux seront en effet proposés aux candidats assortis de références pour chacun d'eux.

Les épreuves deux et trois consisteront en des notes opérationnelles et la cinq sera un cas pratique dépourvu de programme.

S'agissant de ce qui se dénommait *Questions européennes*, on notera donc le retour des sujets européens à l'écrit à la faveur de la quatrième épreuve. Nous pourrions nous en réjouir. Toutefois, à l'analyse, de fortes réserves peuvent être formulées. En effet, « l'european » ne constitue pas une épreuve à part entière. En clair, selon les années et les choix du président de jury, les candidats pourront se voir proposer une épreuve de finances publiques, des questions sociales ou encore des questions internationales. Dans l'absolu, si on parle sur un changement de thème par année de concours, les sujets portant sur les questions européennes apparaîtront tous les quatre ans. Si les candidats sont joueurs, mais le risque est grand, ils pourront s'abstenir de réviser le programme d'european, qui est d'ailleurs assez conséquent comme nous le verrons, afin de privilégier les autres thèmes. La probabilité est donc assez importante qu'un candidat accède à l'INSP sans jamais avoir étudié les questions européennes ; au moins pour le concours.

Surtout, sur la forme, on déplorera cet effondrement des exigences rédactionnelles et donc de réflexion, dès lors que ce qui est proposé aux candidats sont ces fameuses QRC : questions à réponses courtes ! Tout est dit. Le renoncement est total. Nos futurs hauts fonctionnaires, ainsi transformés le temps d'une épreuve de cinq heures en QPC — questions pour un champion —, n'ont pas d'inquiétude à avoir. Les sujets européens comme internationaux, notamment, sont à l'évidence secondaires puisque des réponses courtes suffiront pour les traiter. C'est vrai que les mutations politiques, économiques, stratégiques de notre continent et du reste du monde sont des accessoires comparés à un bon cas pratique ou une belle note opérationnelle...

Le programme de révision ou de préparation des questions européennes et très conséquent comme nous allons le voir et correspond en très large partie aux programmes de L2, L3 et M1 des Facultés de droit comprenant des parcours d'études européennes. Or, sans tirer à nous la couverture — les Facultés de droit —, force reste tout de même de constater que ce programme n'est que très partiellement couvert dans les formations des IEP, et notamment celui de Paris, et que les chargés de cours sont très rarement des juristes identifiés comme spécialistes de ces sujets.

L'annexe de l'arrêté du 23 mars 2023 indique en ces termes le contenu du programme de révision au titre des questions européennes :

« En matière de questions internationales et européennes, l'épreuve vise à vérifier la maîtrise par les candidats des principales données des relations internationales et de la construction européenne. Elle doit permettre de mesurer leur capacité à mettre ces données en contexte et à les mobiliser de façon synthétique pour saisir les grands enjeux internationaux et européens actuels en incluant une dimension prospective. Elle implique notamment de savoir mettre en relation le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne avec ses aspects politiques concrets et d'identifier les enjeux des politiques européennes au regard de leur construction et de leur finalité.

[...]

2. *Questions européennes*

A. - Évolutions et grands enjeux de la construction européenne

- Les étapes de la construction européenne et les traités ;
- Les valeurs et les finalités de l'Union européenne ;
- Les enjeux et les méthodes de l'intégration européenne ;
- La démocratie, les droits de l'homme et la citoyenneté européenne ;
- Les élargissements et la question de l'identité ;
- La solidarité intérieure et extérieure.

B. - Le fonctionnement de l'Union européenne

- Les institutions, les organes et les agences ;
- Le système juridique de l'Union européenne : normes, actes, compétences, recours juridictionnels, principes de primauté, d'applicabilité directe et de subsidiarité ;
- Les processus décisionnels : les procédures législatives et d'exécution ; aspects formels et informels ; implication de parties prenantes (institutions nationales, collectivités territoriales, opérateurs économiques, partenaires sociaux, groupes d'intérêt) ;
- Le financement de l'Union européenne : cadre financier pluriannuel, budget de l'Union européenne.

C. - Les politiques de l'Union européenne

- Le marché intérieur ; la libre circulation des marchandises, des personnes, des services, des capitaux et des données ;
- L'espace de liberté, de sécurité et de justice : politique d'asile et d'immigration, coopération policière et coopération judiciaire en matière pénale ;
- La concurrence ;
- L'économie et la monnaie : institutions et instruments ;
- L'action extérieure de l'Union européenne ;
- Les enjeux des autres politiques : agriculture commune et pêche ; cohésion économique, sociale et territoriale ; environnement, climat et énergie ; transports ; culture ; numérique ; recherche et éducation ; santé ; plan de relance pour l'Europe.

3. Politique étrangère et européenne de la France

A. - La politique étrangère

- Les principes, méthodes et priorités ;
- Les organes et les moyens de la politique étrangère de la France ;
- Les grands domaines de la politique étrangère française : diplomatie économique et commerce extérieur, aide au développement, diplomatie culturelle, Francophonie ;
- La politique de défense de la France.

B. - La politique européenne

- L'organisation de la politique européenne de la France : le Secrétariat général aux affaires européennes et la Représentation permanente ;
- L'élaboration de la position nationale et sa défense dans les négociations européennes ;
- L'articulation entre la politique étrangère de la France et la politique étrangère de l'Union européenne.

Sans vouloir donner l'impression d'un acharnement corporatif, on notera que les questions européennes sont décidément bien mal traitées. En effet, sur le site de l'INSP, il y a un renvoi aux ressources documentaires utiles à la préparation de l'épreuve écrite de questions européennes. Ce document, estampillé INSP, est rédigé ainsi :

« L'arrêté du 16 avril 2014 modifié fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des concours d'entrée à l'institut national du service public prévoit, parmi les épreuves d'admission de chacun des concours d'entrée (hormis le concours réservé aux docteurs), une épreuve orale portant sur les questions relatives à l'Union européenne précédée d'une heure de préparation avec accès aux traités régissant l'Union européenne et aux grands arrêts de la jurisprudence européenne.

Durée de l'épreuve : 30 minutes – coefficient : 3

L'institut met ainsi à la disposition des candidats admissibles des concours d'entrée, les documents suivants durant la préparation de l'épreuve [les documents suivants²³]... ».

Or, l'arrêté du 23 mars 2023 indique les éléments suivants pour l'admission à l'INSP :

2.1. Concours externe, interne et troisième concours

2.1.1. *Entretien*

Cette épreuve ne comporte pas de programme.

2.1.2. *Épreuve de mise en situation collective*

L'épreuve comporte deux temps. Le premier consiste à donner à un groupe de candidats - constitué d'au moins trois personnes - des éléments d'une situation concrète à caractère professionnel ainsi qu'une directive précise nécessitant une prise de décision ou le choix d'une orientation durant au moins 20 minutes. Le jury n'intervient pas et laisse les candidats organiser librement leurs travaux et échanges. Le second temps prend la forme d'un entretien individuel de chaque candidat par un membre du jury durant 10 minutes.

Chacune des parties de l'épreuve fait l'objet d'une évaluation individuelle.

Convoqués par demi-journée, les candidats sont répartis en groupes de façon aléatoire. En dehors de leur temps de passage, ils seront maintenus en salle d'attente sans être autorisés à communiquer entre eux et avec l'extérieur.

Cette épreuve ne comporte pas de programme.

2.1.3. *Épreuve en langue anglaise* ».

Circule donc sur le site de l'Institut un document en date de 2014 propre à l'épreuve orale de l'ENA qui n'a absolument pas sa place dans le cadre de l'INSP ; et ce d'autant que les épreuves orales d'admission à ce dernier ne prévoient pas de questions européennes... Étrange destinée pour cette Union européenne bien mal considérée dans nos grandes écoles.

B. L'étrange destinée

La destinée dont nous parlons ici est celle relative à la manière de penser l'Europe en France, tant au regard d'une certaine doctrine académique, que du côté de la formation des hauts fonctionnaires et donc, pour certains, des politiques. Il nous semble ainsi que l'Union européenne n'est toujours pas pensée comme un objet politique et juridique en soi, spécifique et original, mais bien plutôt comme un « corps étranger » dont la greffe serait impossible avec notre culture politique, notre héritage historique, notre conception incarnée du pouvoir forcément vertical et nécessairement souverain.

²³ Au titre des traités : Version consolidée du traité sur l'UE et du traité sur le fonctionnement de l'UE ; Version consolidée du traité instituant la CEA. Les traités européens après le traité de Lisbonne : textes comparés / édition de François-Xavier Priollaud, David Siritzky. - 4e éd. révisée et augmentée. Paris : La Documentation française, 2016, 445 p. Les auteurs sont deux énarques. Au titre de la jurisprudence, *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, sous la direction de M. Karpenschif et C. Nourissat, 3e éd., PUF, 2016. *Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne*, Tome 1, H. Gaudin, M. Blanquet, J. Andriantsimbazovina, F. Fines, Dalloz, 2014.

Le sujet est connu. L'Union européenne, au fond, est bien trop allemande pour un « Français ». Voyons plutôt.

Sur le plan institutionnel, son système fédératif emprunte bien davantage au fédéralisme allemand qu'au centralisme unitaire de la France. Historiquement, au moment de la Révolution, les options fédérales et girondines ont été purement et simplement écartées au profit d'un jacobinisme centralisateur et autoritaire qui ne fut — et est toujours — qu'une réplique conceptuelle et structurelle de notre héritage monarchique vieux de 1400 ans. La France, comme son ancien Royaume, est une, indivisible, incarnée, verticale et descendante. La figure du Président de la République et celle des lointains monarques et notre Nation est tout aussi abstraite et transcendante dans notre démocratie que le fut Dieu dans notre théocratie...

Comment, dès lors, ne pas considérer cette Union européenne comme un objet bien encombrant, à grande distance de notre vision du pouvoir et de la souveraineté ? Comment en effet comprendre ce système politique européen fondé sur le consensus, l'horizontalité, la dépersonnification du pouvoir, la communautarisation des intérêts et l'exercice en commun des compétences ?

Sur le terrain économique, de son projet et de ses modalités de réalisation, le poids de la doctrine ordolibérale a été décisif lors de la rédaction des traités CECA et CEE. Les négociateurs allemands, surtout en 1956-57 qui parlèrent au nom du Chancelier Adenauer, et qui l'entouraient, ont tous été formés à l'École de Fribourg. Le droit des abus de position dominante, des ententes, des SIEG relève de cette doctrine. La confrontation avec l'approche interventionniste française, son appétence pour les monopoles et les services publics a été rude. N'oublions jamais que ce n'est qu'à partir de 1987 qu'en France le prix des biens et des services pourra être fixé librement...

Que dire encore des *referenda* de Maastricht et de la « Constitution européenne » si ce n'est qu'ils auront encore plus aggravé la fracture entre les citoyens et la classe politique vis-à-vis de l'Union. Tout cela est connu.

Nous avons acquis la conviction que l'Union européenne n'est pas pensée pour elle-même car elle est en fait impensable, incconceptualisable pour certains esprits français. Lorsque l'épreuve de questions européennes a été retirée du concours de l'ENA en 2014-2015, il a tout de même été convenu que dans les autres épreuves écrites il était difficile de pas consacrer une part aux droits européens (UE-CEDH). Ce fut un coup de maître ! En effet, l'épreuve de droit public sera retenue comme l'épreuve devant consacrer une dimension européenne (*lato sensu*). C'est sous la pression directe de Bernard Stirn, ô combien célèbre Président de la section du contentieux du Conseil d'État de 2006 à 2018, que les questions européennes vont sortir du concours pour être intégrées dans l'épreuve écrite de droit public qui fut bien entendue maintenue.

Tout est dit avec ce terme « intégré ». En effet, son discours récurrent comme celui de nombreux universitaires administrativistes ou privatistes, consiste à affirmer que l'Union européenne, son droit, sa jurisprudence n'ont plus besoin de faire l'objet d'une étude particulière dans la mesure où ce droit est intégré dans le nôtre. La confusion entre intégration, comme théorie juridique autonome, et absorption est totale. B. Stirn estime ainsi que le droit de l'Union est un droit absorbé, donc du droit français par acclimatation. Dès lors, il pourra publier son ouvrage *Droit public français et européen*, couronné du prix du meilleur ouvrage juridique en 2016, fortement recommandé par l'ENA et Science Po Paris pour les candidats au concours de l'École et ce au moment de la mise en œuvre du nouveau régime de 2015 des épreuves d'admissibilité.

Cet ouvrage est toujours considéré comme la « Bible » du programme de révision de l'épreuve de droit public maintenue dans le cadre de l'INSP. Or, pour l'avoir largement étudié, il offre une vision franco-française du droit de l'Union. Pour être plus précis, le droit de l'Union constitue la variable d'ajustement, l'illustration européenne des grands principes de notre droit public. Le droit de l'Union européenne n'est plus un objet juridique spécifique, mais une composante illustrative du droit public français tel que vu, disons-le sans trembler, par un Conseiller d'État et non un universitaire : très peu de fond et un éloge permanent de la grande œuvre juridique du Conseil d'État. Miroir, mon beau miroir...

Ce qui est assez frappant en définitive est le peu de cas réservé à la discipline juridique des universitaires. Tout se passe comme si ce monde académique n'existe pas. Celui des universités et celui des grandes écoles précitées sont devenus pratiquement des mondes clos sur eux-mêmes avec très peu de voies de passage²⁴.

Le meilleur exemple de cet entre-soi est celui que l'on trouve dans les conclusions du Rapporteur public Alexandre Lallet sur l'affaire *French Data* de 2021²⁵. Elles résument beaucoup de choses et constituent une sorte de retour en grâce des temps heureux où le Conseil d'État faisait prévaloir la loi sur les traités. *Nicolo 1989* n'aura jamais été accepté, tout juste toléré. *French data 2021* est l'antidote d'un jour, même si c'est la Constitution qui est opposée et fonde la suprématie de la loi dans le cas d'espèce. Comment ne pas comprendre cela à la lecture des 79 pages de conclusions qui, avec une forme d'hypocrisie feinte, cache à peine la réelle satisfaction de faire barrage au droit de l'Union européenne.

Parlant de lui, et de manière à dire vrai assez déplacée voire prétentieuse et démagogique, le Rapporteur Alexandra Nallet explique en effet que :

« lorsqu'il y a quinze ans presque jour pour jour, cette institution nous ouvrait ses portes, nous nous savions investi du pouvoir, immense mais heureusement collégial, de priver d'effet la volonté exprimée par la représentation nationale. Nous nous étions alors promis de n'en faire usage qu'avec tact et mesure.

Mais pour honorer la confiance placée en lui, le juge, quelles que soient ses qualités, doit savoir rester à sa juste place, avec la claire conscience de la légitimité qui s'attache à la loi. Elle ne découle pas seulement de l'onction démocratique dont bénéficient les parlementaires qui l'adoptent ; elle est aussi, on l'oublie, celle des femmes et des hommes qui l'ont façonnée, à commencer par celles et ceux qui en ont éprouvé et exprimé le besoin au contact du terrain et de la « vraie vie » de nos concitoyens, dans ce qu'elle a de plus beau et dans ce qu'elle a de plus dur.

Alors que nous nous apprêtons à quitter ce pupitre, c'est cette promesse de retenue que nous entendons tenir, en vous invitant à ne pas détruire une œuvre guidée par la préoccupation de protéger au mieux les citoyens, mais à la rendre meilleure.

[...]

Il s'agit de fixer, en l'état et en conscience, le point d'équilibre d'un écosystème dont l'actualité ne cesse de démontrer la grande fragilité. Celui que nous vous proposons est parfaitement discutable. Mais nous ne croyons pas qu'il trahisse la volonté du peuple français au nom duquel vous allez rendre la justice ».

²⁴ Il est possible d'intégrer l'INSP avec un doctorat (à peine une dizaine de places).

²⁵ CE, 21. 04. 2021, *French Data e.a.*, N° 393099, ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421.

La suite est connue. Le droit de l'Union sera purement et simplement mis à l'écart dans l'affaire en cause au profit de la Constitution pour le dire rapidement²⁶. Assiste-t-on à une nouvelle guerre des juges qui, bien que tout à fait réelle dans le milieu des années 70 donnera pourtant l'occasion au Commissaire du Gouvernement Genevois dans ses conclusions *Cohn Bendit* de 1978 de parler de dialogue des juges ? Et bien oui ! Les termes ont certes changé, mais la tactique reste la même. A. Lallet, en effet, et il est étonnant que personne à notre connaissance ne l'ait relevé, cherche à démontrer dans près de 70 pages sur 79 que la protection de la vie privée telle qu'entendue par le droit de l'Union et la Cour de justice ne sauraient s'imposer au Conseil d'État et que les exigences de valeurs constitutionnelles liées à la protection des intérêts fondamentaux de l'État (lutte contre le terrorisme) devront prévaloir sur le droit de l'Union. Or, dans une sorte de déni de réalité très calculé, le Rapporteur expose qu'

« il ne s'agit pas ici de prendre parti pour ou contre la vie privée, ou pour ou contre la construction européenne. Il s'agit de fixer [...] le point d'équilibre d'un écosystème [...]. Celui que nous vous proposons [ne trahira pas] la volonté du peuple français au nom duquel vous allez rendre la justice ».

Nous pourrions alors presque ajouter, qu'il ne doit y avoir ni gouvernement des juges, ni guerre des juges. Il doit y avoir place pour le dialogue des juges » pour que la boucle soit bouclée. À dire vrai, le jeune Rapporteur public est allé à bonne école ? Appréciations encore une fois les confidences de ce dernier²⁷ :

« Notre légitimité pour vous proposer d'écartier une loi inconvientnelle n'est pas discutable dans son principe [cela ne sera pas le cas en l'espèce on rappelle]. [...] Notre réticence ne tient pas à nos qualités de gentleman du droit, vous l'aurez compris Elle repose sur la volonté implicite du constituant et un office ancien et indispensable du juge administratif, et sur les garanties fortes que comporte le statut qui est le nôtre. Accessoirement, elle se nourrit du privilège plus personnel d'avoir été formé dans une grande école de service public et d'avoir pu apprendre le métier en côtoyant les meilleurs».

Ce gentleman du droit aux qualités immenses a été formé à l'IEP de Lille et sortira major de la promotion Simone Weill de l'ENA en 2006. Les meilleurs sont ceux de l'ENA et du Conseil d'État évidemment et certainement pas les universitaires, les docteurs, les agrégés... Il ne les aura sans doute même jamais croisés.

Ces quelques dernières divagations volontaires cherchent à montrer en quoi notre regard institutionnel (ENA, INSP, Conseil d'État...) sur le droit de l'Union est au fond assez étroit, bouffie d'orgueil et de prétention. Quelle haute fonction publique va à l'avenir occuper les bureaux de nos services ministériels, présidentiels, européens ? Quelle vision ces administrateurs-managers de l'État auront-il de l'Union européenne, de l'Europe, du monde et tout simplement de la France dans ces océans d'incertitudes ? Nous craignons que dans la Rue de la Loi le désespoir l'emporte après la consternation...

Choses perçues !

²⁶ P.-Y. Monjal, « Polka à la Comédie Française. Remarques à propos la QPC *Air France 2* et de l'identité constitutionnelle de la France », *RDUE*, 2022, 4, p. 220 et s.

²⁷ P. 25 et 79 des conclusions.