

Concours : Concours complémentaire - 2nd gradeEpreuve : 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.

Urgence et garantie des libertés publiques

Le monde vit actuellement au rythme de l'urgence sanitaire qui a été provoquée par la pandémie de Covid-19. Chaque Etat, pour faire face à cette situation et préserver la santé de sa population, est amené à prendre des mesures diverses. Naturellement, certaines de ces mesures, destinées à améliorer la prise en charge des personnes malades, concernent le domaine médical, avec par exemple la création de nouvelles places en réanimation dans les hôpitaux. Beaucoup de ces mesures concernent toutefois le domaine juridique, avec pour objectif de limiter la propagation du virus. Différentes décisions ont ainsi été prises à cette fin, telles que celles de limiter la circulation des personnes ou encore de fermer certains établissements recevant du public. Ces décisions ont nécessairement un impact sur les libertés publiques des citoyens, telles que la liberté d'aller et venir ou la liberté du commerce et de l'industrie.

Cette crise sanitaire n'est pas la seule manifestation de la notion d'urgence dans notre société, et plus particulièrement dans le domaine des libertés publiques. L'histoire montre que l'urgence est au cœur de nombreuses situations. A titre d'illustration, peuvent être cités les deux Guerres Mondiales ou encore les attentats terroristes, comme ceux perpétrés en France en 2015. Pour préserver d'autres intérêts, ceux de la nation ou d'autres droits, le droit à la sécurité, la protection de la vie ou la protection de la dignité humaine, toutes circonstances mènent généralement à la limitation des libertés fondamentales.

Les termes d'urgence et de libertés publiques sont ainsi tout particulièrement imbriqués. Ceci s'explique par le fait que l'urgence renvoie à une situation nécessitant une réponse immédiate ou à tout le moins dans les plus brefs délais. Les libertés publiques étant considérées comme des droits naturels, inhérents et éternels de l'homme, selon les termes de la Déclaration

des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, que l'Etat est chargé de garantir, il est compréhensible que la notion d'urgence occupe en cette matière une place essentielle.

Il pose toutefois la question du rôle véritable de l'urgence au regard des libertés publiques. L'urgence permet-elle uniquement de limiter les libertés publiques, comme il a été vu au travers des exemples suisses, ou permet-elle également de protéger les libertés publiques?

Comme il le sera explicite ci-après, il apparaît que l'urgence joue deux rôles dans le domaine des libertés publiques. L'importance de ces libertés est en effet telle qu'en cas d'atteinte, une réponse rapide apparaît indispensable afin d'en garantir la pérennité (I). Inversement, il est des situations où l'urgence nécessite d'apporter des restrictions aux libertés publiques (II).

I. Des procédures d'urgence aux fins de garantie des libertés publiques

L'importance des libertés publiques nécessite qu'elles fassent l'objet d'une protection particulière, protection assurée tantôt par le juge administratif (A), tantôt par le juge judiciaire (B).

A. Les garanties offertes par le juge administratif

Depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, proclamant notamment la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le juge administratif s'est imposé comme le juge naturel des actes de l'administration.

Or l'administration, au travers notamment de l'usage de son pouvoir de police administrative, soit générale, soit spéciale, peut être amenée à porter atteinte aux libertés publiques des personnes. Dans le but de préserver l'ordre public, tant dans son aspect matériel, avec les notions de sûreté, tranquillité et salubrité publiques, que dans son aspect immatériel, avec l'idée de préservation de la dignité humaine, l'administration peut limiter l'exercice de certaines libertés. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 27 octobre 1991 (Commune de Morsang-sur-Orge), a admis qu'une autorité investie du pouvoir de police municipale puisse interdire une attraction portant atteinte au respect de la dignité de la personne humaine, à savoir le lancer de nautis, permettant par la même une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, les personnes étant consentantes et rémunérées.

Dans de telles situations, les personnes concernées doivent pouvoir saisir le juge administratif, qui le fera alors dans le meilleur délai.

comme l'indique l'article L511-1 du Code de procédure administrative.

En cas d'urgence, le juge administratif a vocation d'exercer des pouvoirs importants afin notamment de préserver les libertés dites fondamentales. À côté du référé-suspension, qui permet d'obtenir la suspension d'une décision administrative dont la légalité fait l'objet d'un doute sérieux, et ce en attendant la décision du juge sur la demande au fond en annulation ou en réformation, le référé-liberté occupe une place essentielle. Il permet en effet au juge de référer, en cas d'urgence, d'ordonner toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Si l'ensemble de ces conditions, à savoir urgence et atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, posées par l'article L511-2 du Code de procédure administrative, est réuni, le juge est tenu de rendre sa décision dans le délai très bref de 48 heures.

Une intervention très rapide du juge administratif est essentielle pour protéger efficacement les libertés publiques qualifiées de libertés fondamentales, telles que la liberté d'aller et venir ou encore la libre communication de pensées et opinions. À l'égard de cette dernière, l'urgence revêt un caractère particulièrement important lorsque, par exemple, l'administration a été amenée à interdire la représentation publique d'un spectacle. Sans une décision rapide du juge, la protection des libertés ne serait nullement efficace.

Le juge administratif n'est pas le seul à protéger les libertés publiques. Il est aidé dans cette tâche par le juge judiciaire, tout spécialement lorsque la liberté à laquelle il est porté atteinte est la liberté individuelle.

B. Les garanties offertes par le juge judiciaire

Le juge judiciaire intervient essentiellement en cas d'atteinte à la liberté individuelle. En effet, l'article 66 de la Constitution énonce que l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle.

La liberté individuelle, aussi appelée droit à la liberté, renvoie au droit de ne faire l'objet d'aucune détention arbitraire. Cette liberté se distingue de la liberté d'aller et venir au regard du degré de contrainte imposé à la personne. Le Conseil constitutionnel a à cet égard fixé un seuil à 12 heures par 24 heures. Cela signifie que si la mesure en cause a pour objet ou pour effet de priver une personne de la liberté de se déplacer plus de 12 heures par période de 24 heures, cette atteinte est portée à la liberté individuelle.

Cette liberté a une importance toute particulière, si bien que l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 indique en son paragraphe 4 que toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de la détention et ordonne la libération si la détention est illégale. Le droit à un recours en urgence et effectif est aussi posé par le texte en cas d'atteinte au droit à la sûreté.

Ce droit fait l'objet de plusieurs applications en droit interne. Ainsi, notamment, le législateur a prévu des recours à bref délai en matière de détention provisoire. À titre d'exemple, lorsque la personne placée en détention provisoire demande sa mise en liberté, le juge d'instruction, s'il n'entend pas donner une suite favorable à cette demande, doit la transmettre dans un délai de 5 jours au juge des libertés et de la détention, qui devra alors statuer dans un délai de 3 jours ouvrables, et ce en vertu de l'article 148 du Code de procédure pénale. De même, en cas d'appel d'une ordonnance de placement en détention provisoire, la personne mise en examen peut solliciter l'examen immédiat de son appel comme en dispose l'article 187-1 dudit Code. Encore, en matière d'hospitalisation d'office, c'est-à-dire sans le consentement de la personne concernée, l'article L 3211-12 du Code de la santé publique prévoit que le juge des libertés et de la détention peut être saisi à tout moment aux fins d'ordonner, à bref délai, la modification de la mesure d'hospitalisation, soit de manière immédiate, soit dans un délai maximal de 24 heures. Quels que soient les termes utilisés, "immédiat" "bref délai" ou autre, le législateur a institué des recours d'urgence pour préserver la liberté individuelle.

Encore d'initiative du législateur, le juge, et en particulier le Conseil constitutionnel, ne manque pas de rappeler l'existence de ce droit à un recours en urgence. À titre d'illustration, la loi du 23 mars 2020, qui a institué en droit français des dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire permet une mise en quarantaine des personnes qui pourraient être porteuses d'une maladie contagieuse, ou une assignation à résidence des personnes malades afin de lutter contre la propagation de l'actuelle épidémie de Covid-19. Ces mesures peuvent être prononcées pour 14 jours et prolongées jusqu'à un mois. L'intervention du juge judiciaire n'étant pas prévue par la loi, le Conseil constitutionnel a été amené à préciser que, dès lors que ces mesures pouvaient porter atteinte à la liberté individuelle, les dispositions concernées de la loi sont conformes à la Constitution dans la mesure où le juge des libertés et de la détention peut être saisi à tout moment et qu'il statue dans un délai de 72 heures pour ordonner éventuellement la

Concours : Concours complémentaire - 2nd grade

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.



maintenue immédiate de la mesure.

Le juge tant administratif que judiciaire, est ainsi amené à protéger les libertés publiques dans le cadre de procédures d'urgence, lui-même de protéger efficacement ces libertés.

Toutefois, si l'urgence est parfois au service des libertés publiques, elle est dans certaines hypothèses utilisée afin de les limiter.

II. Des procédures d'urgence limitant les libertés publiques

En cas d'urgence, une conciliation est nécessaire entre les intérêts en présence, conciliation qui peut aboutir à restreindre les libertés publiques (A). L'étude du droit positif montre que les situations d'urgence attentatoires aux libertés publiques sont multiples (B).

A. Une nécessaire conciliation entre les intérêts en présence

Le principe est la liberté, la restriction l'exception. Ce principe conduit à éviter autant que possible toute atteinte aux libertés publiques. Il est toutefois des situations, assez nombreuses, qui aboutissent à une limitation des libertés publiques. Tel est le cas notamment des situations d'urgence. A cet égard, la Convention européenne de sauvegarde des droits ^{de l'homme} et libertés fondamentales permet en son article 15 des dérogations aux libertés publiques en cas d'état d'urgence. Toutes les libertés publiques ne sont pas concernées par ces dérogations. Il est ainsi exclu qu'en soit exclu le droit à la vie, sauf si le décès résulte d'actes liés à la guerre, l'interdiction de la torture, qui émane de la Cour européenne des droits de l'homme n'est jamais une réponse justifiée dans un état démocratique, l'interdiction de l'enlèvement et de la cruauté et le principe de légalité des délits et des peines. Ces principes ne peuvent, en

aucune circonstance, être méconnus. L'ensemble des autres libertés garanties par la Convention peuvent être limitées en cas de guerre ou en cas d'autres dangers publics menaçant la vie de la nation. La Convention précise toutefois que les dérogations aux obligations prévues par elle doivent être strictement nécessaires.

En cas d'urgence, une conciliation doit ainsi être opérée entre, d'une part, les libertés publiques et, d'autre part, les autres intérêts avec lesquels elles peuvent entrer en conflit, tels que la préservation de l'ordre public, la protection de l'indépendance de la nation ou encore la protection de l'intégrité du territoire de la République. Il convient également de relever qu'une conciliation doit parfois être opérée entre les libertés publiques elles-mêmes. Ainsi, par exemple, le droit à la vie doit être concilié avec le droit de la femme d'interrompre sa grossesse ou encore la liberté d'expression doit être conciliée avec le droit à la vie privée. Ces arbitrages entre libertés peuvent également aboutir à en restreindre l'exercice.

Cette conciliation est en principe opérée par le législateur, qui est compétent pour organiser et limiter les libertés. A cet égard, l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen étend que seule la loi peut déterminer les bornes des libertés. L'administration est toutefois également amenée à restreindre les libertés individuelles dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de police administrative destiné à protéger l'ordre public, qui est vu comme l'état dans lequel les libertés s'exercent le mieux. Tant le législateur que l'administration sont contrôlés dans le cadre de cette conciliation afin de veiller au respect des normes supérieures, et en particulier du bloc de constitutionnalité et du bloc de conventionnalité. Le Conseil constitutionnel ainsi que les juges judiciaires et administratifs exercent ce contrôle, s'assurant notamment que les atteintes portées aux libertés sont adaptées, nécessaires et proportionnées.

Cette conciliation peut toutefois s'avérer délicate, tout particulièrement en situation d'urgence, qui fait l'objet d'applications multiples.

B. Des applications multiples de l'urgence

Il existe en France différentes situations d'urgence qui permettent aux autorités de porter des atteintes plus grandes aux libertés publiques. Si ces situations d'urgence ont vocation à être exceptionnelles, leur nombre et la diversité de leurs applications peut apparaître problématique au regard des libertés publiques.

Tout d'abord, il peut être relevé que le juge administratif a élaboré la théorie des circonstances exceptionnelles. Cette théorie permet, dans des

Car très particulier, à l'administration de restreindre les libertés individuelles dans des proportions supérieures à ce qui était autorisé dans une situation normale. À titre d'illustration, à défaut d'autre base légale, cette théorie a été utilisée comme fondement du décret du 16 mars 2020 par lequel un confinement national a été décrété afin de lutter contre la pandémie de Covid-19. Ce décret, qui a permis à l'État d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile, hormis dans les cas limitativement spécifiés, a été validé par le Conseil d'État, qui a considéré que ce décret était notamment justifié par l'objectif de protection de la santé, qui a également une valeur constitutionnelle.

Par ailleurs, le législateur a également instauré des régimes d'urgence. Il s'agit de la loi sur l'état d'urgence du 3 avril 1955 et de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 du 23 mars 2020, qui a créé un état d'urgence sanitaire au sein du Code de la santé publique. L'état d'urgence peut être déclenché en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. L'état d'urgence sanitaire peut quant à lui être déclaré en cas de catastrophe sanitaire qui, par sa nature et sa gravité, met en danger la santé de la population. Ces deux régimes permettent à l'administration de porter des atteintes importantes aux libertés publiques. Ainsi, notamment, le premier permet d'assigner à résidence toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre public. Le second permet quant à lui en particulier de réglementer ou d'interdire la circulation des personnes et des véhicules ou encore de réglementer ou d'interdire l'accès aux établissements recevant du public. Si ces deux régimes font l'objet d'un encadrement, tenant notamment à la réserve autorisée du législateur afin d'en prolonger la durée, les juges ont tendance à accorder une marge de manœuvre assez grande à l'administration et ce au vu de l'urgence qui domine ces situations. À titre d'illustration, le Conseil constitutionnel a validé les prolongations automatiques des mesures de déferral provisoire instituées par une ordonnance du 25 mars 2020, et ce alors même que ladite ordonnance ne prévoyait pas l'intervention du juge des libertés et de la déferral, au motif que ce texte n'exclut pas que le juge puisse être saisi par la personne concernée.

Enfin, il peut être noté que la Constitution elle-même prévoit deux régimes particuliers ayant vocation à s'appliquer dans des situations d'urgence exceptionnelles à savoir l'état de siège de l'article 36 et la concentration des pouvoirs entre les mains du Président de la République de l'article 16. Tout particulièrement ce second régime, qui a été utilisé pendant la guerre d'Algérie, permet au Président de prendre toutes les mesures exigées par les circonstances. Si ce

regime ne peut être déclenché que dans les cas limitativement énumérés le Président est seul juge de la mise en œuvre. De même si le Conseil constitutionnel peut être amené à statuer sur les conditions de la mise en œuvre, il se refuse de contrôler les décisions prises par le Président dans le domaine législatif, tout comme le Conseil d'Etat qui accepte seulement de contrôler les actes du Président pris dans le domaine réglementaire. Cette situation d'urgence est autre source d'atteinte potentiellement grave aux libertés publiques mais soumise à un contrôle de manière limitée.

Le rôle des juges en cas de situations d'urgence risque d'être déterminant à l'avenir pour la protection des libertés, les situations d'urgence ayant vocation à se renouveler au regard des dangers liés au territoire et au risque de multiplication des épidémies.