

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2021

CONCOURS EXTERNE

1^{ère} épreuve d'admissibilité

DROIT PUBLIC

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve consistant en une composition de droit public.
Un court dossier est mis à disposition des candidats.

L'épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union Européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme). Elle a pour objet de vérifier leur aptitude à l'analyse et au raisonnement juridiques ainsi que leur capacité de proposer des orientations argumentées et opérationnelles.

Un court dossier composé d'un ensemble de documents (textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine, etc.) est remis aux candidats afin de nourrir leur réflexion. Il ne dépasse pas dix pages. Son exploitation ne doit pas conduire le candidat à en rédiger une synthèse mais à en extraire les éléments utiles à la construction de son raisonnement juridique. Le dossier ne se suffit pas à lui-même et l'épreuve suppose une bonne connaissance préalable des faits, concepts et mécanismes juridiques.

SUJET

Etat de droit et état d'exception.

	Documents joints	Pages
1.	CJUE (grande chambre), 19 novembre 2019, AK, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, www.curia.europa.eu (extraits)	1
2.	Conseil d'Etat, ordonnance du 13 juin 2020, M. Renault et autres, n°440846, www.conseil-etat.fr (extrait)	2
3.	Articles R*1122-1, R*1122-2 et R*1122-4 du Code de la défense, www.legifrance.gouv.fr	3
4.	Article 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée relative à l'état d'urgence, www.legifrance.gouv.fr	4
5.	Exposé des motifs - Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, dossier législatif, www.legifrance.gouv.fr (extraits)	5
6.	Conseil Constitutionnel, Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D., www.conseil-constitutionnel.fr (extraits)	6 et 7
7.	CJUE (grande chambre), 6 octobre 2020, La Quadrature du Net e.a, affaires jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, www.curia.europa.eu (extraits)	8 et 9

Liste des sigles :

- CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme
 CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne
 PACTE : Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises
 QPC : Question Prioritaire de Constitutionnalité
 TUE : Traité sur l'Union Européenne

[...]

115. À cet égard, et conformément à une jurisprudence constante, en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, s'il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits individuels dérivés de l'ordre juridique de l'Union, les États membres ont toutefois la responsabilité d'assurer, dans chaque cas, le respect du droit à une protection juridictionnelle effective desdits droits tel que garanti à l'article 47 de la Charte¹ (...).

116. Par ailleurs, il importe de rappeler que l'article 52, paragraphe 3, de la Charte précise que, dans la mesure où cette dernière contient des droits correspondant à ceux garantis par la CEDH, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère cette convention.

[...]

119. En ce qui concerne le contenu de cet article 47, deuxième alinéa, il ressort du libellé même de cette disposition que le droit fondamental à un recours effectif qu'elle consacre implique notamment le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal indépendant et impartial.

120. Cette exigence d'indépendance des juridictions, qui est inhérente à la mission de juger, relève du contenu essentiel du droit à une protection juridictionnelle effective et du droit fondamental à un procès équitable, lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment la valeur de l'État de droit [arrêt du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême), C-619/18, EU:C:2019:531, point 58 et jurisprudence citée].

[...]

167. S'agissant, par ailleurs, des articles 2 et 19 TUE, dispositions sur lesquelles portent également les questions adressées à la Cour par la juridiction de renvoi, il y a lieu de rappeler que l'article 19 TUE, qui concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'article 2 TUE, confie aux juridictions nationales et à la Cour la charge de garantir la pleine application du droit de l'Union dans l'ensemble des États membres ainsi que la protection juridictionnelle que les justiciables tirent de ce droit (...).

168. Or, le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, auquel se réfère l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, constitue un principe général du droit de l'Union qui est à présent affirmé à l'article 47 de la Charte, de telle sorte que la première de ces dispositions impose à tous les États membres d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer, dans les domaines couverts par le droit de l'Union, une protection juridictionnelle effective, (...).

¹ Note du jury : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

[...]

Sur l'office du juge des référés et la liberté fondamentale en jeu :

7. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes 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 d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

8. Dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

9. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

10. La liberté d'expression et de communication, garantie par la Constitution et par les articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Son exercice, notamment par la liberté de manifester ou de se réunir, est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect d'autres droits et libertés constituant également des libertés fondamentales au sens de cet article, tels que la liberté syndicale. Il doit cependant être concilié avec le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et avec le maintien de l'ordre public.

[...]

*Article R*1122-1*

Le conseil de défense et de sécurité nationale définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Il en fixe les priorités.

*Article R*1122-2*

Dans sa formation plénière, le conseil de défense et de sécurité nationale comprend, outre le Président de la République, qui le préside :

- 1° Le Premier ministre ;
 - 2° Le ministre de la défense ;
 - 3° Le ministre de l'intérieur ;
 - 4° Le ministre chargé de l'économie ;
 - 5° Le ministre chargé du budget ;
 - 6° Le ministre des affaires étrangères,
- et, s'il y a lieu, sur convocation du président, d'autres ministres pour les questions relevant de leur responsabilité.

*Article R*1122-4*

Le président du conseil de défense et de sécurité nationale peut, en outre, convoquer pour être entendue par le conseil, en formations plénière, spécialisées ou restreintes, toute personnalité en raison de sa compétence.

L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

Exposé des motifs - Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, dossier législatif, www.legifrance.gouv.fr Document n° 5 (extraits)

La crise majeure que traverse notre pays au plan sanitaire, sans précédent depuis un siècle, fait apparaître la nécessité de développer les moyens à la disposition des autorités exécutives pour faire face à l'urgence, dans un cadre juridique lui-même renforcé et plus facilement adaptable aux circonstances, notamment locales.

[...]

Le titre II (articles 4 à 6) instaure un dispositif d'état d'urgence sanitaire.

Il apparaît nécessaire d'intégrer dans la loi les enseignements de la gestion de la crise depuis trois mois et, en particulier, l'organisation qui a été mise en place dans l'urgence pour permettre un éclairage scientifique des décisions publiques ainsi que leur transparence vis-à-vis tant de la représentation nationale que de la population.

Il est ainsi proposé d'instituer un état d'urgence sanitaire pour faire face aux crises d'une gravité et d'une ampleur exceptionnelles. Ce dispositif, inspiré de l'état d'urgence de droit commun, s'en distingue par ses motifs, tenant à une menace majeure pour la santé de la population, et par son régime. Les mesures portant atteinte à la liberté d'aller et de venir, à la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion sont prises par le Premier ministre, en cohérence avec la jurisprudence administrative et constitutionnelle qui lui reconnaît un pouvoir de police générale au niveau national, tandis que le ministre de la santé aura vocation quant à lui à prendre les autres mesures, en particulier sanitaires, appelées par les circonstances. Selon ce qui paraîtra le plus approprié dans chaque cas de figure, ces mesures pourront être décidées au niveau national ou laissées pour partie à l'appréciation du représentant de l'Etat dans le département.

L'existence d'un comité scientifique destiné à éclairer les choix des autorités compétentes dans la gestion de la crise du covid-19 est consacrée et l'autorisation du Parlement requise pour la prolongation de ce régime au-delà d'une durée de d'un mois.

[...]

[...]

2. Considérant que, selon le requérant, l'association Ligue des Droits de l'Homme et M. Joël D., en posant une obligation de ne pas quitter un lieu déterminé et en imposant, le cas échéant, à la personne ainsi assignée à résidence de demeurer dans un lieu d'habitation et de se présenter plusieurs fois par jour aux services de police ou de gendarmerie, les dispositions contestées portent une atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'aller et de venir, au droit de mener une vie privée et familiale normale ainsi qu'aux libertés de réunion et de manifestation ; qu'en ne définissant pas avec suffisamment de précision le régime de l'assignation à résidence, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant ces droits et libertés constitutionnellement garantis ; que, dès lors que l'assignation à résidence n'est pas placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, les dispositions contestées méconnaîtraient les exigences de l'article 66 de la Constitution ; (...)

[...]

- Sur le grief tiré de la méconnaissance des droits garantis par l'article 66 de la Constitution :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 66 de la Constitution : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* » ; que la liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis ;

5. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées permettent au ministre de l'intérieur, lorsque l'état d'urgence a été déclaré, de « prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée » par le décret déclarant l'état d'urgence ; que cette assignation à résidence, qui ne peut être prononcée qu'à l'égard d'une personne pour laquelle « il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics », est une mesure qui relève de la seule police administrative et qui ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; que cette assignation à résidence « doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération » ; qu'elle ne peut en aucun cas « avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes » assignées à résidence ; que, tant par leur objet que par leur portée, ces dispositions ne comportent pas de privation de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution ;

6. Considérant, en second lieu, que, dans le cadre d'une assignation à résidence prononcée par le ministre de l'intérieur, la personne « peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures » ; que la plage horaire maximale de l'astreinte à domicile dans le cadre de l'assignation à résidence, fixée à douze heures par jour, ne saurait être allongée sans que l'assignation à résidence soit alors regardée comme une mesure privative de liberté, dès lors soumise aux exigences de l'article 66 de la Constitution ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution doit être écarté ;

- sur les griefs tirés de la méconnaissance des droits et libertés garantis par les articles 2 et 4 de la déclaration de 1789 et de l'article 34 de la constitution :

8. Considérant que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence ; qu'il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

9. Considérant que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » ;

10. Considérant que les dispositions contestées permettent à l'autorité administrative prononçant une assignation à résidence d'accompagner cette mesure d'une astreinte à demeurer dans un lieu d'habitation déterminé pendant une plage horaire ne pouvant excéder douze heures par vingt-quatre heures, de prescrire à la personne assignée à résidence de se présenter aux services de police ou aux unités de gendarmerie jusqu'à trois fois par jour, de lui imposer de remettre à ces services son passeport ou tout document justificatif de son identité, de lui interdire de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre public ; que ces dispositions portent donc atteinte à la liberté d'aller et de venir ;

11. Considérant, en premier lieu, que l'assignation à résidence ne peut être prononcée que lorsque l'état d'urgence a été déclaré ; que celui-ci ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1er de la loi du 3 avril 1955, qu'« *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* » ; que ne peut être soumise à une telle assignation que la personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence et à l'égard de laquelle « *il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* » ;

12. Considérant, en deuxième lieu, que tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ;

13. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955, la mesure d'assignation à résidence prise en application de cette loi cesse au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence ; que l'état d'urgence, déclaré par décret en conseil des ministres, doit, au-delà d'un délai de douze jours, être prorogé par une loi qui en fixe la durée ; que cette durée ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que, si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir ;

[...]

[...]

99. (...). En effet, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, bien qu'il appartienne aux États membres de définir leurs intérêts essentiels de sécurité et d'arrêter les mesures propres à assurer leur sécurité intérieure et extérieure, le seul fait qu'une mesure nationale a été prise aux fins de la protection de la sécurité nationale ne saurait entraîner l'inapplicabilité du droit de l'Union et dispenser les États membres du respect nécessaire de ce droit (...).

[...]

110. Toutefois, l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58 permet aux États membres d'introduire des exceptions à l'obligation de principe, énoncée à l'article 5, paragraphe 1, de cette directive, de garantir la confidentialité des données à caractère personnel ainsi qu'aux obligations correspondantes, mentionnées notamment aux articles 6 et 9 de ladite directive, lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire, appropriée et proportionnée, au sein d'une société démocratique, pour sauvegarder la sécurité nationale, la défense et la sécurité publique, ou assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou d'utilisations non autorisées du système de communications électroniques. À cette fin, les États membres peuvent, entre autres, adopter des mesures législatives prévoyant la conservation de données pendant une durée limitée lorsque cela est justifié par l'un de ces motifs.

111. Cela étant, la faculté de déroger aux droits et aux obligations prévus aux articles 5, 6 et 9 de la directive 2002/58 ne saurait justifier que la dérogation à l'obligation de principe de garantir la confidentialité des communications électroniques et des données y afférentes et, en particulier, à l'interdiction de stocker ces données, explicitement prévue à l'article 5 de cette directive, devienne la règle (...).

112. Quant aux objectifs susceptibles de justifier une limitation des droits et des obligations prévus, notamment, aux articles 5, 6 et 9 de la directive 2002/58, la Cour a déjà jugé que l'énumération des objectifs figurant à l'article 15, paragraphe 1, première phrase, de cette directive revêt un caractère exhaustif, de telle sorte qu'une mesure législative adoptée au titre de cette disposition doit répondre effectivement et strictement à l'un de ces objectifs (...).

113. En outre, il ressort de l'article 15, paragraphe 1, troisième phrase, de la directive 2002/58 que les États membres ne sont autorisés à prendre des mesures législatives visant à limiter la portée des droits et des obligations visés aux articles 5, 6 et 9 de cette directive que dans le respect des principes généraux du droit de l'Union, parmi lesquels figure le principe de proportionnalité, et des droits fondamentaux garantis par la Charte². À cet égard, la Cour a déjà jugé que l'obligation imposée par un État membre aux fournisseurs de services de communications électroniques, par une réglementation nationale, de conserver les données relatives au trafic aux fins de les rendre, le cas échéant, accessibles aux autorités nationales compétentes soulève des questions relatives au respect non seulement des articles 7 et 8 de la Charte, relatifs, respectivement à la protection de la vie privée ainsi qu'à la protection des données à caractère personnel, mais également de l'article 11 de la Charte, relatif à la liberté d'expression (...).

² Note du jury : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

114. Ainsi, l'interprétation de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58 doit tenir compte de l'importance tant du droit au respect de la vie privée, garanti à l'article 7 de la Charte, que du droit à la protection des données à caractère personnel, garanti à l'article 8 de celle-ci, telle qu'elle ressort de la jurisprudence de la Cour, ainsi que du droit à la liberté d'expression, ce droit fondamental, garanti à l'article 11 de la Charte, constituant l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste et faisant partie des valeurs sur lesquelles est, conformément à l'article 2 TUE, fondée l'Union (...).

[...]

129. En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, l'article 15, paragraphe 1, première phrase, de la directive 2002/58 dispose que les États membres peuvent adopter une mesure dérogeant au principe de confidentialité des communications et des données relatives au trafic y afférentes lorsqu'une telle mesure est « nécessaire, appropriée et proportionnée, au sein d'une société démocratique », au regard des objectifs que cette disposition énonce. Le considérant 11 de cette directive précise qu'une mesure de cette nature doit être « rigoureusement » proportionnée au but poursuivi.

[...]