



Corrigé QRC Droit public ENM 2017 (Matthieu Thauray)

1. La protection des libertés publiques à l'épreuve de l'état d'urgence

Suite aux attentats du 13 novembre 2015, l'état d'urgence a été déclaré par un décret en Conseil des ministres du 14 novembre 2015. Il a été prorogé par le Parlement à plusieurs reprises et est toujours en vigueur. Prévu par la loi du 3 avril 1955 modifiée par les lois du 20 novembre 2015 et 21 juillet 2016, le régime de l'état d'urgence consiste à permettre à l'administration d'apporter aux libertés publiques des restrictions accrues à titre préventif. Diverses mesures peuvent ainsi être adoptées dans le but de prévenir les atteintes à l'ordre public parmi lesquelles les perquisitions administratives, les assignations à résidence, la dissolution d'associations ou encore la fermeture de lieux de cultes. Toutefois, l'état d'urgence ne saurait consister en un renoncement, même temporaire, à l'Etat de droit et il convient d'assurer, pendant qu'il est mis en œuvre, une protection des libertés publiques. Celle-ci est assurée d'une part par le Conseil constitutionnel, d'autre part par le juge administratif.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité de la plupart des dispositions relatives à l'état d'urgence, soit dans le cadre du contrôle *a priori*, à l'occasion des modifications successives décidées par le législateur depuis 2015, soit dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). S'il a jugée conforme à la Constitution la plupart des mesures contestées devant lui, il a en revanche censuré les dispositions qui permettaient à l'autorité administrative de copier toutes les données informatiques auxquelles il était possible d'accéder au cours d'une perquisition administrative. Après avoir relevé que cette mesure était assimilable à une saisie, il a considéré que le législateur n'avait pas prévu de garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée. En effet, la loi n'encadrait ni les conditions dans lesquelles ces données pouvaient être copiées, ni les conditions de leur utilisation (CC, décision QPC du 19 février 2016, « Ligue des droits de l'Homme »). La loi du 21 juillet 2016 a réintroduit la faculté de copier des données informatiques mais l'a assortie de garanties. Ce nouveau cadre a été validé par le CC (Décision n° 2016-600 QPC du 02 décembre 2016 - M. Raïme A).

En second lieu, la mise en œuvre de l'état d'urgence conduit à transférer de l'Autorité judiciaire au juge administratif la fonction de protection juridictionnelle des libertés publiques. Un tel transfert est admis par le Conseil constitutionnel dans la mesure où les mesures susceptibles d'être adoptées par l'administration ne sont pas attentatoires à la liberté individuelle au sens de l'article 66 C. et dès lors que ce transfert a un caractère temporaire lié à l'état d'urgence. Cette protection assurée par le juge administratif n'en demeure pas moins effective et efficace.

D'une part, loin d'être nouvelle, cette fonction est assurée de longue date par le juge administratif qui a intégré dans le bloc de légalité administrative les grandes libertés publiques et qui en application du

principe selon lequel « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception », a consacré de façon assez ancienne le contrôle de proportionnalité des mesures de police administratives (CE, 19 mai 1933, Benjamin). Par ailleurs, le juge administratif bien qu'issu historiquement de l'administration dispose de solides garanties d'indépendance, jugées conformes aux exigences de l'article 6 §1 de la Convention EDH (Cour EDH, 9 novembre 2006, Sacilor-Lormines).

D'autre part, les procédures juridictionnelles disponibles devant lui sont de nature à prévenir et à sanctionner les atteintes arbitraire ou excessives aux libertés publiques prises dans le cadre de l'état d'urgence. Ainsi, des procédures d'urgence efficaces peuvent être exercées devant lui et plus particulièrement le « référé-liberté » qui lui permet de prononcer dans un délai de 48h toutes mesures en vue de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales causée par l'administration dans l'exercice de ses pouvoirs (art. L. 521-2 CJA). Cette procédure a d'ailleurs conduit le juge à suspendre plusieurs mesures d'assignation à résidence, notamment lorsque les faits retenus par l'administration pour les prononcer n'étaient pas suffisamment probants (CE, ord. du 9 février 2016, M.C). A cela s'ajoute la faculté d'agir en responsabilité contre l'Etat à raison des dommages causés par les mesures adoptées sur le fondement de la loi de 1955. Dans une décision du 6 juillet 2016, le Conseil d'Etat a ainsi défini le régime de l'action en responsabilité à raison des perquisitions administratives. Les personnes concernées par la perquisition peuvent engager la responsabilité de l'Etat pour faute. Une telle faute peut résulter de toute illégalité affectant la décision qui ordonne une perquisition mais elle peut également être commise dans l'exécution des perquisitions. Pour ce qui concerne les tiers, la responsabilité de l'Etat est engagée sans faute, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, en cas de dommages directement causés par des perquisitions. De la même façon, la loi du 21 juillet 2016 qui autorise à nouveau la saisie de données informatiques dispose qu'à la fin de la perquisition, l'autorité administrative demande au juge des référés du tribunal administratif l'autorisation d'exploiter ces données. Le législateur a ainsi tenu compte de la décision QPC du 19 février 2016, afin d'éviter une atteinte abusive à la vie privée.

S'il résulte de ces éléments qu'une protection des libertés publiques est ainsi assurée dans le cadre de l'état d'urgence, ce dernier ne saurait revêtir qu'un caractère temporaire et exceptionnel et ne doit pas devenir un état permanent.

2. Modalités, opportunités et limites de l'expérimentation législative prévue par la Constitution

Bien que son principe ait été admis par le Conseil Constitutionnel dès 1993, l'expérimentation législative a été inscrite dans la Constitution à l'occasion de l'« acte II » de la décentralisation, par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Elle figure aujourd'hui dans deux articles de la Constitution. En premier lieu, l'article 37 al 1 C. dispose que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». En second lieu, l'article 72 al 4 C. prévoit que, « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

Ces deux techniques ne semblent pas répondre exactement aux mêmes finalités. La première doit permettre d'expérimenter une politique publique au niveau local, sans que cela débouche nécessairement sur un transfert de compétence au niveau local si l'expérimentation est jugée concluante. La seconde vise en revanche à tester provisoirement l'exercice d'une compétence par les collectivités territoriales. Cette faculté doit donc être rattachée au principe de « subsidiarité » également inscrit dans la Constitution en 2003 et en

vertu duquel « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (article 72 al. 2 C.).

La lecture des articles 37-1 et 72 al 4 laisse apparaître une asymétrie contestable. Alors que l'expérimentation déroge par principe à l'égalité des citoyens devant la loi, elle n'est pas encadrée par l'article 37-1 C. Le Conseil Constitutionnel a toutefois considéré que son objet et ses conditions doivent être suffisamment précisés par le législateur et que la loi doit en fixer le terme. A l'inverse, l'article 72 al 4 C. est bien plus contraignant en ce qu'il exclut de l'expérimentation les conditions essentielles d'exercice des libertés publiques ou d'un droit fondamental et en ce qu'il renvoie à la loi organique le soin de préciser ses modalités de mise en œuvre. La loi organique du 1er août 2003 précise à cet effet que la loi autorisant une expérimentation doit préciser l'objet de l'expérimentation, sa durée (celle-ci ne peut excéder cinq ans), les collectivités susceptibles d'expérimenter et les dispositions auxquelles il pourra être dérogé. Il appartient alors aux collectivités de manifester leur intention par l'adoption d'une délibération motivée. Puis le Gouvernement fixe, par décret, la liste des collectivités admises pour l'expérimentation. Avant la fin prévue de l'expérimentation, le gouvernement transmet un rapport d'évaluation, au Parlement qui détermine alors si l'expérimentation est soit prolongée, ou modifiée, pour trois ans maximum, soit maintenue et généralisée, soit abandonnée.

En tout état de cause, l'expérimentation est encore assez peu utilisée. La loi du 13 août 2004 avait autorisé, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, l'expérimentation en matière de gestion des fonds structurels européens, de lutte contre l'habitat insalubre ainsi que l'élaboration de schéma de développement économique par les régions. Sur le fondement de l'article 72 al. 4 C., la loi du 21 août 2007 a permis l'expérimentation du RSA (revenu de solidarité active), généralisé avant même la fin de la période d'expérimentation. En dernier lieu, il apparaît qu'à l'issue de l'expérimentation seules deux solutions sont envisageables : le renoncement ou la généralisation, de sorte que le cadre constitutionnel et législatif actuels ne permettent pas une décentralisation « à géométrie variable » qui conduirait, par exemple, à permettre à certaines collectivités seulement d'exercer de façon durable des compétences nouvelles sur la base du volontariat, quand d'autres pourraient y renoncer.

3. La mise en cause de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement

Aux termes de l'article 20 al 3 C., « le gouvernement est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 C. et 50 C ». La mise en cause de cette responsabilité a fait l'objet d'un strict encadrement en 1958 afin d'assurer la stabilité gouvernementale. Elle est susceptible d'intervenir dans trois hypothèses envisagées par l'article 49 C.

D'abord, c'est le Premier ministre lui-même qui peut, après délibération en conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (art 49 al 1 C.). Il s'agit là d'une faculté et non d'une obligation. Si la confiance est refusée, le Premier ministre est tenu de présenter au Président de la République la démission du Gouvernement (art 50 C.).

Ensuite, la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement peut prendre la forme du dépôt d'une motion de censure par les députés sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Celle-ci est très réglementée. La motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. En outre, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Enfin, la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement peut être intervenir dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 49 al 3 C., c'est-à-dire lorsque le Premier ministre décide, après délibération en conseil des ministres, d'engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte. En effet, dans pareille hypothèse, le texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les 24 heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'article 49 al 2 C.

Outre ce strict encadrement juridique, l'apparition du fait majoritaire a eu pour effet de rendre vaines toutes les tentatives de mise en cause de la responsabilité gouvernementale, aucune motion de censure n'ayant été adoptée depuis 1962 (gouvernement Pompidou)...