

Épreuve de Droit public

① Cadre juridique de l'action extérieure de collectivités territoriales françaises ?

L'action extérieure de collectivités territoriales françaises a pour but de faire coopérer des collectivités territoriales françaises et de collectivités territoriales étrangères autour de projets visant le développement économique, la protection environnementale et le développement durable, la santé, l'éducation, la formation ou l'innovation. La Commission nationale de coopération décentralisée (CNCD) et son secrétariat la délégation à l'action extérieure de collectivités territoriales (DAECT) travaillent au développement de cette coopération qualifiée qui entre dans le champ de la "diplomatie démultipliée" (allocation du ministre des affaires étrangères Laurent Fabius, président de la CNCD, lors de sa réunion en 2013). Le ministère des affaires étrangères participe au financement de 12 800 projets de coopération décentralisée reconnaissant 2000 collectivités locales étrangères, 5000 françaises dans 146 pays.

Cette coopération se concrétise juridiquement par la conclusion de convention de coopération décentralisée prévues à l'article L1111-5 du Code général de collectivités territoriales (CGCT). La loi prévoit que ce type de convention est signé entre collectivités locales françaises et collectivités locales étrangères par means d'actions de coopération ou d'aide au développement. Une loi de 2014 a prévu qu'une collectivité territoriale peut passer ce type

de convention avec un Etat uniquement pour créer un groupement européen de coopération territoriale. Dans un arrêt du 17 février 2016 Région Rhône-Alpes, le Conseil d'Etat élargit dans le silence de la loi (loi du 2 février 2007 qui introduit l'article L1115-1 du CGCT précité) le champ possible de cocontractants à ce type de conventions : si la loi exclut expressément de cocontractants l'Etat étranger, elle n'interdit pas que la convention de coopération décentralisée soit signée, entre la collectivité locale française et la collectivité locale étrangère, par d'autres personnes françaises ou étrangères de droit public ou de droit privé, y compris les personnes chargées de la réalisation du projet. En l'espèce, respecte l'article L-1115-1 du CGCT, une convention de coopération décentralisée qui comporte entre la signature de la Région Rhône-Alpes, la ville de Saint-Etienne la wilaya d'Annaba et la commune d'Annaba, ^{ville de} l'association diocésaine d'Algérie, personne de droit privé.

② le régime de responsabilité de l'Etat au fait de ses engagements internationaux

Concernant les conventions internationales ^{has droit européen}, le Conseil d'Etat considère que le régime de responsabilité de l'Etat résulte du fait

de préjudices subis du fait de ~~des~~ engagements internationaux et un régime de responsabilité sans faute (Conseil d'Etat Campagne générale d'énergie radioblectrique 1996). la personne qui invoque le préjudice devra démontrer l'existence d'un préjudice anormal et spécial ainsi que le lien de causalité entre la convention internationale et le préjudice subi. le juge administratif vérifiera que la convention internationale est bien entrée dans l'ordre juridique interne (existence de la convention, régularité de la procédure de ratification ou d'approbation, publication de la convention et respect de condition de réciprocité prévue à l'article 55 de la Constitution) et vérifiera que cette convention n'a pas dans ses dispositions prévu d'exclure toute possibilité de réparation de préjudice subi du fait de son entrée en vigueur.

la norme internationale comprenant les traités ratifiés ou accord ratifié ou approuvé ainsi que leurs protocoles mais également le principe général du droit international (Conseil d'Etat Paulin 2000) et les règles coutumières de droit international public (Conseil d'Etat Aquaviva 1997). Dans l'arrêt présenté en document 2, on constate que le Conseil d'Etat admet la possibilité de retenir le régime de responsabilité sans faute (fondé sur la rupture de l'égalité devant le danger public) lorsque s'est démontré un préjudice anormal et spécial du fait de l'application d'une règle coutumière du droit international public.

Concernant le droit européen, le Conseil d'Etat reconnaît la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat pour faute en cas d'adoption ou de modification de règlement contraire aux objectifs d'une directive après le délai de transposition (Conseil d'Etat 28 février 1992 Angina Tobacco Product). Il retient cette hypothèse lorsque la norme communautaire est cause et un principe général du droit européen (Conseil d'Etat Syndicat national de l'industrie pharmaceutique 2001). En revanche,

③ Les limites de la protection fonctionnelle due aux agents publics

La protection fonctionnelle des fonctionnaires fait partie du corpus des droits, à côté des obligations, prévues par la loi du 13 juillet 1983 complétée récemment par la loi du 21 avril 2016 sur les droits et obligations des fonctionnaires et sur la déontologie.

Cette protection prévue à l'article 11 de la loi de 1983 oblige l'administration à protéger le fonctionnaire qui serait victime de menaces, violence, voie de fait, injure, diffamation ou outrage dans l'exercice de ses fonctions et de réparer le préjudice que celui-ci aurait pu subir à cette occasion.

L'administration sera également tenue d'accorder sa protection au fonctionnaire faisant l'objet de poursuites pénales à partir du moment où le fait en cause n'a pas le caractère d'une faute personnelle.

Enfin, l'administration est tenue de couvrir le fonctionnaire de condamnations civiles prononcées contre lui quand celui-ci a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le fait en cause ne constitue pas une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions.

Concernant ces deux derniers cas, on constate que la faute personnelle de l'agent détachable de l'exercice de ses fonctions constitue une limite à la protection fonctionnelle. La faute personnelle est celle commise en dehors des fonctions de l'agent (durant ses activités privées en dehors du temps de service) ou durant le temps d'exercice de ses fonctions si cette faute révèle un comportement de l'agent incompatible de se rattacher à l'accomplissement moral de sa mission (violences, injures, comportement dangereux). Le Conseil d'Etat a pu décider que l'utilisation de balles réelles pour un exercice constituait une faute personnelle d'un militaire détachable de ses fonctions - Conseil d'Etat.

Épreuve de Droit public

Juin 1999.

Une autre limite est présentée dans le document n°3 (Conseil d'Etat du 9 décembre 2009) : la protection fonctionnelle ne s'applique ^{pas} à l'agent dans le cadre d'une procédure disciplinaire diligentée à son encontre par l'autorité administrative à laquelle il appartient.

④ Conditions du droit de grève dans la fonction publique

Le droit de grève fait partie des "principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps" inscrits dans le Préambule de la Constitution de 1946 et que le Conseil Constitutionnel intègre dans le bloc de constitutionnalité (Conseil constitutionnel 16 juillet 1971 liberté d'association). Ce principe à valeur constitutionnelle doit être concilié avec un autre principe à valeur constitutionnelle le principe de continuité de l'Etat et de services publics (Conseil constitutionnel 25 juillet 1979). Le principe de continuité de services publics constitue l'une des 3 lois de Rolland (loi du service public) à côté du principe de neutralité et d'égalité.

la jurisprudence du Conseil d'Etat (Conseil d'Etat 7 juillet 1950 Debaene) puis l'article 10 de la loi du 13 juillet 1983 prévoyait que l'exercice du droit de grève s'exerce dans le cadre de la loi ou du règlement et qu'en l'absence d'une telle loi il revient au chef de service d'assurer, sous le contrôle du juge, la conciliation entre l'exercice du droit de grève et les nécessités de service en lien avec le impératif de continuité du service et d'ordre public. L'arrêt du Conseil d'Etat du 25 septembre 1996 présente en document 4 illustre ce principe (limitation du droit de grève décidé dans son sens par un directeur de la comptabilité publique).

Il convient d'ajouter que la loi prévoit la possibilité d'un "service minimum" et la possibilité pour l'administration de réquisitionner du personnel pour assurer le service. Enfin la loi prévoit que certaines catégories de fonctionnaires n'ont pas le droit de grève : les Préfets, les magistrats de l'ordre judiciaire ou les militaires par exemple.

⑤ Obligation de réserve et liberté d'expression de fonctionnaires

L'obligation de réserve fait partie du corpus de obligations qui pèsent sur le fonctionnaire mais est à ce jour une création jurisprudentielle non reprise dans la loi du 13 juillet 1983 et du 21 avril 2016.

Selon cette obligation, un fonctionnaire ne peut exprimer de opinions dans l'exercice de ses fonctions ou en dehors qui serait de nature à porter atteinte à l'action ou à la réputation de la personne publique pour laquelle il travaille et de l'administration en général. S'il ne respecte pas cette obligation, il peut encourir une sanction disciplinaire.

Le juge administratif estime que cette obligation pèse d'autant plus sur le fonctionnaire que sa place est élevée dans la hiérarchie administrative. Dans le document 5, le Conseil d'Etat admet que la sanction disciplinaire prononcée contre un sous-préfet qui a manqué à l'obligation de réserve est fondée (Conseil d'Etat 23 avril 2009 G). Dans une décision du tribunal administratif de Dijon, le manquement à l'obligation de réserve n'a pas été retenu à l'encontre d'un agent malgré la diffusion par ses soins d'articles polémiques contre l'administration à laquelle il appartenait. L'agent concerné la clemence du tribunal s'explique par la qualité d'"attaché contractuel" de l'agent concerné qui l'expose moins à l'obligation de réserve.

⑥ invocabilité de norme internationale (conditions)

Selon le Conseil d'Etat dans sa décision GISTI FAPIL de 2012, une norme internationale ne peut être invocable par les particuliers que si elle dispose de l'effet direct, ce qui suppose la réalisation de deux conditions : la norme doit créer des droits et obligations pour les particuliers (et non simplement se contenter de régir

de relations int. étatiques). Dans le document 6, le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 30 décembre 2015 estime que les dispositions du II de l'article L 120-1 du code de l'immigration ne régissent que les relations int. étatiques et n'ont donc pas d'effet direct.

- les dispositions en cause doivent être suffisamment claires, précises et inconditionnelles (elles ne requièrent pas de textes supplémentaires pour pouvoir s'appliquer). Dans le document 6 l'arrêt du 6 décembre 2012 la stipulation en cause de l'accord franco-algérien du 16 février 2006 n'avait pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats mais en outre "étaient mixtes" car ne nécessitaient pas d'acte complémentaire pour produire leurs effets à l'égard de particuliers. Elle étaient donc d'effet direct et pas sont univoques.

⑦ Question prioritaire de constitutionnalité et rôle du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel dans la protection des droits et libertés

(QPC)

la question prioritaire de constitutionnalité, innovation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévue à l'article 61-1 de la Constitution donne la possibilité à un particulier de contester la constitutionnalité d'une loi devant le juge ordinaire à l'occasion d'un litige, lorsque l'application de cette loi porte atteinte à ses droits et libertés.

la question doit être soulevée par le particulier, elle ne peut être un moyen d'acte public. la QPC peut être soulevée à tout moment de la procédure même après les délais d'instruction, même devant le juge de référé. la loi contestée peut être une loi organique, une loi d'habilitation prévue dans le cadre la procédure de dérogation (article 38 de la Constitution), une loi de finance ou de financement de la sécurité sociale. Ce ne peut être en revanche une loi référendaire, une loi de ratification d'un traité ou une loi de ratification d'une adhésion

preuve de Droit public

la QPC est une question prioritaire et non préjudiciable : elle doit donc être traitée avant tout contrôle éventuel de conventionnalité par le juge ordinaire et le litige elle n'a pas à connaître la résolution du litige pour être recevable.

Afin d'éviter tout recours dilatoire de la QPC la Constitution prévoit un filtre par le Conseil suprême avant renvoi de l'examen de cette QPC au Conseil constitutionnel. Le Conseil d'Etat et le Conseil de cassation que la QPC pose a bien un lien avec le litige en cause, que la loi évoquée n'a pas vu précédemment sa constitutionnalité reconnue par le Conseil constitutionnel et que la question posée présente un intérêt (une question nouvelle par exemple).

Le document n°7 présente la décision du Conseil constitutionnel du 19 février 2016 qui se penche sur la constitutionnalité de la loi du 20 novembre 2015 qui prolonge l'état d'urgence décrété le 13 novembre 2015.

Le Conseil constitutionnel précise que la liberté individuelle ne peut subir, dans un objectif de maintien de l'ordre public et pour des raisons liées à l'intérêt général, que des atteintes

adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis.
Le Conseil constitutionnel qui reconnaît à la liberté individuelle une valeur constitutionnelle (article 4 de la déclaration de droits de l'homme et du citoyen ; principe fondamental reconnu par les lois de la République dans une décision du 6 janvier 1977) reconnaît qu'il convient d'en concilier l'exercice avec l'exigence d'un maintien de l'ordre public et de considérations d'intérêt général ~~dans le~~ ^(conciliation déjà établie dans sa décision du 19 et 20 janvier 1981 loi relative à l'élection). Le Conseil d'Etat reste sur la même ligne lorsqu'il considère qu'une mesure de police qui doit être prise dans le but strict de maintenir l'ordre public et doit être ^{strictement} ^{en regard de ce but} proportionnée (adaptation, nécessaire et proportionnée) dans ses atteintes à une liberté publique (CE 19 mai 1933 Benja-min).

Dans la décision d'espèce, le Conseil constitutionnel censure la loi du 20 novembre 2015 quand elle prévoit la possibilité pour l'autorité administrative de procéder au cas d'une perquisition à la saisie de données informatiques sans autorisation par un juge. Le Conseil estime que cette disposition législative va au-delà des nécessités de protection de l'ordre public et crée une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle (intimité de la vie privée).