ENS RENNES

Concours Droit-économie

_____

Ce sujet zéro a été élaboré dans le cadre de la réforme du concours d'entrée au département Droit-économie-management qui **entrera en vigueur à la session 2020**. Anciennement appelé *Concours D1*, il devient le *Concours Droit-économie* et il est régi par les arrêtés suivants, publiés le 17 mai 2018 :

- Conditions d'admission des élèves au concours Droit-Économie
arrêté du 18-4-2018 (NOR > ESRS1800072A)

- Programme du concours Droit-Économie d'admission en première année
arrêté du 18-4-2018 (NOR > ESRS1800073A)

Commentaire d'arrêt en droit public

Sujet zéro

Sujet proposé par Xavier Volmerange

Prière de rédiger le commentaire de l'arrêt suivant :

L'arrêt à commenter en droit public est généralement un arrêt du Conseil d'État, d'une Cour administrative d'appel, du Tribunal des conflits, du Conseil constitutionnel voire de la Cour de cassation.

CAA Nantes 6 octobre 2017

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société à responsabilité limitée (SARL) les productions de la plume et M. D...M'A... M'A... ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler l'arrêté du 7 janvier 2014 par lequel le préfet de la Loire-Atlantique a interdit la représentation à Saint-Herblain du spectacle" Le Mur " prévue le 9 janvier 2014, de condamner 1 l'État à leur verser solidairement la somme de 250 000 euros en réparation de la perte de la recette du spectacle du 9 janvier 2014 et la somme de 50 000 euros au titre de la privation de la vente des produits dérivés, de condamner l'État à verser à M. M'A... M'A... la somme d'un million d'euros en réparation du préjudice moral subi du fait de l'annulation de son spectacle et des évènements qui 1'ont entouré et de mettre à la charge de l'État la somme de 20 000 euros sur le fondement des dispositions de 1'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1401853 du 20 mai 2016, le tribunal administratif de Nantes a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 20 juillet 2016, la SARL les productions de la plume et M. M'A... M'A..., représentés par Me C..., demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nantes du 20 mai 2016 ; 2°) d'annuler l'arrêté du 7 janvier 2014 par lequel le préfet de la Loire-Atlantique a interdit la représentation à Saint-Herblain du spectacle " Le Mur" prévue le 9 janvier 2014 ; 3°) de condamner 1'État à leur verser solidairement la somme de 250 000 euros en réparation de la perte de la recette du spectacle du 9 janvier 2014 ; 4°) de condamner l'État à leur verser solidairement la somme de 50 000 euros au titre de la

privation de la vente des produits dérivés ; 5°) de condamner l'État à verser à M. M'A... M'A... la somme d'un million d'euros en réparation du préjudice moral subi du fait de l'annulation de son spectacle et des évènements qui 1'ont entouré ; 6°) de mettre à la charge de l'État la somme de 20 000 euros sur le fondement des dispositions de 1 'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'arrêté est illégal car, pris en méconnaissance de la jurisprudence en matière de protection de la liberté de réunion et d'expression ; il se fonde sur la circulaire du 6 janvier 2014 laquelle, soit est illégale en ce qu'elle contient des dispositions réglementaires, soit a conduit le préfet à ne pas apprécier les circonstances locales particulières ;

- l'atteinte à la dignité humaine sur laquelle se fonde l'arrêté est insuffisamment caractérisée ;

- l'arrêté est entaché d'une appréciation erronée des faits ;

- la mesure de police présente un caractère disproportionné et excessif ;

- l'arrêté porte une atteinte grave à la liberté d'expression, garantie par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de 1'homme et des libertés fondamentales, et au droit du travail ;

- ils ont subi des préjudices constitués par la perte des bénéfices de l'organisation du spectacle estimée à 20% du total du chiffre d'affaire de la soirée et un préjudice moral.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juin 2017, le ministre d'État, ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code pénal ; - le code général des collectivités territoriales ;

- la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion ;

- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;

- le code de justice administrative. (...)

1. Considérant que la société Les Productions de la Plume et M. D...M'A... M'A... font appel du jugement du 20 mai 2016 par lequel le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 7 janvier 2014 portant interdiction de la représentation du spectacle " Le Mur ", prévue à la salle du Zénith de la commune de Saint-Herblain le 9 juin 2014, et à l'indemnisation des préjudices résultant pour eux de cette interdiction ;

2. Considérant qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ; que l'autorité investie du pouvoir de police peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une manifestation qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine ;

3. Considérant que l'exercice de la liberté d'expression est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; qu'il appartient aux autorités chargées de la police administrative de prendre les mesures nécessaires à l'exercice de la liberté de réunion ; que les atteintes portées, pour des exigences d'ordre public, à l'exercice de ces libertés fondamentales doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées ;

4. Considérant qu'il appartient également à l'autorité investie du pouvoir de police administrative de prendre les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées pour prévenir la commission des infractions pénales susceptibles de constituer un trouble à l'ordre public sans porter d'atteinte excessive à l'exercice par les citoyens de leurs libertés fondamentales ; que, dans cette hypothèse, la nécessité de prendre des mesures de police administrative et la teneur de ces mesures s'apprécient en tenant compte du caractère suffisamment certain et de l'imminence de la commission de ces infractions ainsi que de la nature et de la gravité des troubles à l'ordre public qui pourraient en résulter ;

5. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que le spectacle de M. M'A... M'A..., intitulé " Le Mur ", programmé à Nantes le 9 janvier 2014 contenait des propos pénalement répréhensibles et de nature à porter de graves atteintes au respect des valeurs et principes tels que la dignité de la personne humaine et à provoquer la haine et la discrimination raciales ; qu'à la date de l'arrêté en litige, M. M'A... M'A... ne s'était pas engagé à ne pas reprendre dans son spectacle les propos incriminés mais avait, dans ses dernières représentations, maintenu des propos et des gestes injurieux ; que, dès lors, il existait un risque sérieux que ces propos soient repris au cours de la représentation du 9 janvier 2014; que, par suite, alors même que les propos incriminés ne constitueraient pas la majeure partie du spectacle et n'avaient pas donné lieu à une condamnation pénale, le préfet de la Loire-Atlantique a pu légalement estimer qu'ils portaient une atteinte grave à la dignité de la personne humaine et que le spectacle constituait en lui-même une menace à l'ordre public, même en l'absence de circonstances locales particulières ;

6. Considérant, d'autre part, que compte tenu de la nature particulière du trouble à l'ordre public constitué par la teneur même des propos et par les gestes susceptibles d'être proférés lors de cette représentation, la mesure d'interdiction prononcée par le préfet de la Loire-Atlantique était, en l'espèce, la seule de nature à empêcher la survenance de ce trouble, alors même que selon les requérants le contenu du spectacle ne provoquerait pas de troubles matériels ; que le préfet de la Loire-Atlantique a, par l'arrêté du 7 janvier 2014, apporté aux libertés d'expression et de réunion une restriction qui n'est pas excessive au regard des risques pour l'ordre public que cette mesure avait pour objet de prévenir ; que, par suite, le moyen tiré d'une atteinte illégale à ces libertés garanties notamment par la Déclaration des droits de 1'homme et du citoyen de 1789 et par l'article 10 de la convention

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être écarté ;

7. Considérant que, pour le surplus, les moyens tirés de l'illégalité de la circulaire du ministre de l'intérieur du 6 janvier 2014 et de l'atteinte au principe de la liberté du travail que les requérants reprennent en appel, doivent être écartés par adoption des motifs retenus à bon droit par les premiers juges ;

8. Considérant, enfin, qu'en l'absence d'illégalité constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État, les conclusions indemnitaires présentées par les requérants ne peuvent qu'être rejetées ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société les Productions de la plume et M. M'A... M'A... ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, qui est suffisamment motivé, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande ; que, par voie de conséquence, leurs conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la société les productions de la plume et de M. M'A... M'A... est rejetée. Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la SARL les productions de la plume, à M. D...M'A... M'A... et au ministre d'État, ministre de l'intérieur. (...)

Corrigé en droit public

Le commentaire d'arrêt permet notamment de vérifier la capacité du candidat à identifier le problème juridique et à le présenter d'une manière logique et structurée à travers un plan rédigé en deux parties et deux sous-partie. Sa capacité à hiérarchiser les informations et à les relier entre elles de manière logique et rigoureuse peut, ainsi, également être mesurée.

L'introduction du commentaire d'arrêt doit être rédigé en 7 paragraphes (voire 6 quand la portée de l'arrêt est réduite) présentés dans un certain ordre (il s'agit essentiellement d'une fiche d'arrêt rédigée). Un soin particulier doit y être apportée. C'est la matrice du devoir qui conditionne largement sa réussite et compte pour 6 à 8 points dans l'évaluation.

1°) Une phrase d'attaque : il s'agit de présenter l'affaire dans son contexte. Il s'agit d'une simple entrée en matière qui doit être vue en une seule phrase.

L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes du 6 octobre 2017 illustre une affaire particulièrement médiatisée à l'époque des faits : l'interdiction du spectacle de Dieudonné à Saint-Herblain par le préfet au début de l'année 2014.

2°) Les faits : ils doivent être résumés et pas simplement recopiés

Le préfet de Loire Atlantique a pris un arrêté le 7 janvier 2014 ayant pour objet d'interdire le spectacle de Dieudonné intitulé « Le Mur » qui devait avoir lieu deux jours plus tard le 9 janvier 2014.

3°) La procédure : elle doit être résumée. Sa qualité révèle la capacité du candidat à mettre en valeur les points les plus importants (Il ne faut rapporter que les éléments importants pour le commentaire : inutile de se noyer dans les détails de chiffre ; le simple recopiage de l'arrêt est à proscrire). Lors de la préparation du devoir, il est recommandé de construire une échelle du temps qui permet de voir clairement et de manière chronologique les différents événements qui se sont produits.

La SARL les productions de la plume et Dieudonné demandent alors au tribunal administratif de Nantes d'annuler cet arrêté et de mettre à la charge de l'État les sommes correspondant à la réparation de la perte de recette et du préjudice moral. Cette demande a été rejetée par le tribunal administratif de Nantes. Les requérants demandent donc à la Cour administrative d'appel d'annuler le jugement du tribunal administratif, d'annuler l'arrêté du 7 janvier 2014 et de leur accorder les réparations qui résultent de l'annulation du spectacle.

4°) Le point de droit : il est généralement formulé de manière interrogative. Il s'agit de la question que le juge doit se poser pour résoudre le litige. C'est le seul endroit de la copie où il faut employer le style interrogatif. C'est autour de lui que les développements doivent être construits.

Au nom du respect de l'ordre public, le préfet pouvait-il faire usage de ses pouvoirs de police et interdire la réunion sans commettre d'illégalité ?

5°) La solution du litige

La Cour administrative valide la décision du préfet et rejette donc la demande.

6°) La portée de l'arrêt (variable selon l'arrêt).

La jurisprudence du juge administratif semble encore hésitante en la matière et la décision de la Cour administrative d'appel pourrait connaître une inflexion en cassation.

7°) L'annonce du plan

Il faut privilégier les plans simples (avec un contenu technique) plutôt que les plans inutilement compliqués et des développements peu argumentés.

Le juge admet ainsi la possibilité des autorités de police administrative de limiter la liberté de réunion (I) voire de l'interdire en cas de risque d'atteinte à la dignité de la personne humaine (II).

Plusieurs consignes doivent être respectées en ce qui concerne les développements et en particulier :

- *Chaque sous partie doit commencer par l'arrêt : il faut construire le raisonnement à partir de l'arrêt et éviter de plaquer des connaissances sur l'arrêt. L'arrêt ne doit en aucune façon être un prétexte pour exposer ses connaissances (il faut savoir ce que l'on dit et non dire ce que l'on sait !). Ce défaut est sévèrement sanctionné : il faut éviter de disserter en évoquant,*

dans l'absolu, les problèmes de droit contenus dans l'arrêt sans que ces connaissances soient reliées à l'arrêt dans le cadre d'une démonstration.

- *Il doit y avoir schématiquement 4 phases dans chaque sous-partie dans l'ordre suivant :*
    - *1°) Partir de l'arrêt (en le citant)*
    - *2°) Affirmer une idée*
    - *3°) Expliquer : il faut citer des arrêts de jurisprudence qui viennent appuyer le raisonnement (des arrêts voisins ou contradictoires mais dans tous les cas, il faut faire le lien avec l'arrêt à commenter).*
    - *4°) Revenir à l'arrêt pour préparer la transition avec la partie suivante.*

I. La conciliation entre le respect de la liberté de réunion et le maintien de l'ordre public

Le titre doit être assez court mais surtout il doit être clair (peu importe qu'il contienne ou non un verbe. Il est plus important que les différents titres soient homogènes entre eux, c'est-à-dire qu'ils contiennent tous un verbe (ou aucun).

Les autorités de police administratives doivent en même temps prendre les mesures nécessaires à l'exercice de la liberté de réunion (A) et au respect de l'ordre public sous le contrôle du juge administratif(B). *Avec l'en-tête, ce sont deux idées qui sont liées par une seule phrase.*

A. Les mesures du préfet nécessaires à l'exercice de la liberté de la réunion

Dans sa décision, la cour administrative d'appel rappelle « qu'il appartient aux autorités chargées de la police administrative de prendre les mesures nécessaires à l'exercice de la liberté de réunion ». *Il faut commencer le raisonnement en partant de l'arrêt.*

Un certain nombre de libertés constitutionnelles ne peuvent, en effet, pas se concevoir sans que ne soit garantie la liberté de réunion. La liberté de réunion conditionne donc d'autres droits constitutionnellement garantis, comme la liberté d'expression, « condition de la démocratie et une des garanties du respect nécessaire des autres droits et libertés ».

Cette conception correspond à l'approche du juge constitutionnel qui, par exemple, dans une décision du 18 janvier 1995 (loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité), devait statuer sur les conditions dans lesquelles il était possible de procéder à la fouille des véhicules à proximité de manifestations. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a considéré que les mesures édictées touchaient aux conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'expression collective des idées et des opinions et qu'il s'agissait là de libertés constitutionnellement garanties. *Il est important d'argumenter en citant de la jurisprudence.*

La liberté de réunion n'a donc pas simplement une valeur législative (loi de 1881) mais aussi indirectement valeur constitutionnelle : le juge administratif exerce un contrôle poussé quant aux mesures de police pouvant la restreindre.

B. Le triple test quant aux mesures de police destinées à garantir l'ordre public.

« Les atteintes portées, pour des exigence d'ordre public, à l'exercice de ces libertés fondamentales doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées ».

C'est dans l'arrêt Benjamin du CE du 19 mai 1933 que le CE avait développé l'importance du contrôle de proportionnalité des mesures de police administrative. Cet arrêt du Conseil d'État est passé à la postérité même si, rendu plusieurs années après les faits, son efficacité était assez limitée.

Il en va différemment depuis la loi du 30 juin 2000 qui autorise le juge administratif à prendre des mesures en référé. S'inspirant de la technique du juge allemand, le juge administratif a précisé son contrôle en inaugurant la technique du triple test dans l'arrêt d'Assemblée du 16 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image, à propos des passeports biométriques. Celle-ci a d'ailleurs été reprise, s'agissant des injonctions émises par l'Autorité de la concurrence dans le cadre d'une procédure de concentration (CE Ass., 21 décembre 2012, Société Groupe Canal Plus et autres). Le principe de proportionnalité, plutôt considéré comme une ligne de conduite non formalisée du juge administratif est, avec cette jurisprudence, devenu un mécanisme important de la garantie des libertés.

Le commissaire du Gouvernement dans ses conclusions sur l'affaire Baldy du 10 août 1917 avait déjà souligné la liberté et la règle et la mesure de police l'exception. Cette exception peut aller jusqu'à interdire la réunion (II).

II. La réduction du contrôle de proportionnalité en raison du risque d'atteinte à la dignité de la personne humaine

La nature particulière du trouble à l'ordre public (A) vient considérablement réduire le contrôle de proportionnalité du juge administratif (B).

A) Le risque d'atteinte à l'ordre public immatériel

« Le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ». La Cour administrative d'appel s'inscrit ici dans la logique que le Conseil d'État avait développé dans l'arrêt d'Assemblé du 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge. Il avait alors considéré que le spectacle de lancer de nain portait atteinte à la dignité de la personne humaine pour valider l'arrêté municipal pris par le maire de la commune.

Ce faisant, le juge administratif conférait à l'ordre public une dimension immatérielle, contredisant ainsi la position d'Hauriou qui définissait l'ordre public comme matériel et extérieur.

On pouvait ponctuellement, déjà, identifier cette conception abstraite de l'ordre public dans certaines décisions du Conseil d'État comme par exemple dans la décision du 18 décembre 1959, Société des films Lutétia. Ce pouvoir de police était alors généralement associé à des circonstances locales. C'est parce que le film portait sur un drame qui s'était déroulé sur la commune que le maire pouvait prendre une mesure d'interdiction.

Mais on assiste ces dernières années à une multiplication des cas dans lesquels le juge exerce son contrôle en incluant la dignité de la personne humaine en tant qu'élément de l'ordre public : par exemple l'ordonnance du 5 janvier 2007, Ministre de l'intérieur c/ l'association « Solidarité des français » à propos de la distribution de soupe au cochon.

Avec l'intégration de la dignité de la personne humaine comme composante de l'ordre public, la notion de circonstances locales disparaît, ce qui réduit pratiquement le contrôle de proportionnalité du juge à néant (B).

B) L'interdiction de la réunion : seule mesure en cas de risque d'atteinte à la dignité de la personne humaine

« Compte tenu de la nature particulière du trouble à l'ordre public constitué par la teneur même des propos et par les gestes susceptibles d'être proférés (…), la mesure d'interdiction (…) était, en l'espèce, la seule de nature à empêcher la survenance d'un trouble ».

La Cour administrative d'appel admet ainsi qu'elle n'est pas en mesure d'exercer un contrôle de proportionnalité car la notion de dignité humaine ne peut pas être mesurée à l'aune de circonstances de temps ou de lieu. Il n'y a pas de gradation possible pour une telle atteinte. En principe, lors d'un contrôle de proportionnalité, le juge vérifie l'adéquation des moyens employés avec le risque de troubles à l'ordre public. Cette méthode est ici inopérante : même de gros moyens de police n'étaient pas en mesure d'éviter le trouble à l'ordre public.

Le juge valide ainsi l'interdiction pour des propos simplement susceptibles d'être tenus. Dans un spectacle vivant il y a pourtant souvent une part d'improvisation et il est donc difficile de prévoir ce qui risque de s'y passer. La jurisprudence semble d'ailleurs hésitante en la matière. Le CE avait, par une ordonnance rendue le jour même du spectacle, validé l'interdiction prise (CE ord. 9 janvier 2014 Ministre de l'intérieur c/ Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala). Par la suite, et s'agissant du même artiste, il a suspendu l'interdiction s'agissant, il est vrai, d'un autre spectacle (CE, ord. 6 février 2015 Commune de Cournon d'Auvergne). Or le doute devrait bénéficier à la liberté : pour éviter toute critique ou hésitation, il serait préférable de ne pas avoir une définition trop large de l'ordre public qui se traduit également par une extension supplémentaire de la police administrative au détriment de la police judiciaire et, donc, du juge judiciaire. *La conclusion est interdite dans un commentaire. Tout ce qui est jugé important doit être dit plus haut et il faut éviter toute répétition.*