

Chronique de jurisprudence du Conseil d'État : contentieux administratif et Convention européenne des droits de l'Homme ¹⁹²ⁿ⁸



Chronique par
Mattias GUYOMAR
Conseiller d'État,
professeur associé de
droit public à l'université
Panthéon-Assas (Paris 2)

L'essentiel

Tous les deux mois, cette chronique revient sur l'actualité du contentieux administratif relevant du champ de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Une sélection de décisions commentées du Conseil d'État fait le point de la jurisprudence en la matière. Ce mois-ci sont commentées une décision de l'assemblée du contentieux portant sur les conséquences à tirer, s'agissant d'une sanction administrative, d'un arrêt de condamnation de la Cour européenne des droits de l'Homme ainsi que deux décisions du Conseil d'État relatives, d'une part, à la liberté de religion et, d'autre part, au droit au respect de ses biens.

PLAN

I. QUESTIONS GÉNÉRALES	p. 19
II. DROITS PROCÉDURAUX	(néant)
III. DROITS SUBSTANTIELS	p. 22

I. QUESTIONS GÉNÉRALES

Le Conseil d'État précise l'étendue de l'obligation d'exécution d'un arrêt de condamnation de la Cour européenne s'agissant d'une sanction administrative ^{192p0}

L'essentiel Le constat par la Cour européenne d'une méconnaissance des droits garantis par la Convention constitue un élément nouveau qui doit être pris en considération par l'autorité investie du pouvoir de sanction lorsqu'elle est saisie d'une demande de relèvement d'une sanction administrative continuant de produire des effets.

CE, ass. du contentieux, 30 juill. 2014, n° 358564, ECLI:FR:CE ASS:2014:358564.20140730, M. V., Lebon, M^{me} Roussel, rapp., M^{me} von Coester, rapp. publ. ; SCP Vincent, Ohl, SCP Piwnica, Molinie, av.

Note

Par une décision du 4 octobre 2012 commentée dans ces colonnes [CE, 4 oct. 2012, n° 328502 : Gaz. Pal. 25 oct. 2012, p. 19, J1357], la section du contentieux du Conseil d'État avait adopté une position de principe sur la portée de la chose jugée par un arrêt de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'Homme condamnant la France à la suite du constat de la violation d'un droit conventionnellement garanti et sur les obligations qui découlent de sa complète exécution. Moins de deux ans après, l'assemblée du contentieux consacre et complète, par la décision ici rapportée, la solution retenue.

La décision commence par réaffirmer le considérant de principe précédemment adopté qui définit l'étendue de

l'obligation d'exécution d'un arrêt de condamnation de la Cour européenne qui découle des articles 1^{er}, 41 et 46 de la Convention. Cette volonté du juge administratif de tirer, à l'égard de l'État, toutes les conséquences du cadre posé par la Convention européenne tel qu'interprété, de manière extensive, par la Cour a été saluée comme la mise en œuvre d'un principe de « loyauté conventionnelle » (v. notamment RFDA janv.-févr. 2013, p. 103 et s., note F. Sudre).

Dans la précédente affaire, la source de la violation de la Convention était une décision juridictionnelle. Le Conseil d'État avait donc été amené à préciser que l'obligation d'exécuter un arrêt de condamnation butait sur la chose jugée et le caractère exécutoire des décisions juridictionnelles nationales. Une condamnation de la France, pour violation des droits conventionnellement garantis, reste ainsi sans incidence sur l'exécution et même sur le caractère exécutable de la chose définitivement jugée.

Traitant, de manière systématique, de l'ensemble des hypothèses de violation constatées par la Cour concernant une sanction administrative devenue définitive, l'assemblée du contentieux a réaffirmé l'irréductibilité, en l'absence de texte en sens contraire, des effets des décisions juridictionnelles. La décision du 30 juillet 2014 prend le soin de préciser que cette exception vaut non seulement pour les sanctions prononcées par une juridiction (par ex., une juridiction ordinaire) mais aussi pour les

décisions qui réforment en tout ou en partie une sanction administrative dans le cadre d'un recours de pleine juridiction. Cette indication est d'autant plus importante qu'un nombre croissant de textes ouvre, en matière de répression administrative, un recours de plein contentieux. À cela s'ajoutent les effets de la jurisprudence *Société ATOM* (CE, ass., 16 févr. 2009, n° 274000) en vertu de laquelle le juge administratif, saisi d'une contestation portant sur une sanction que l'administration inflige à un administré, se prononce comme juge de plein contentieux.

Mais le principal intérêt de l'affaire commentée tient au cas que le Conseil d'État devait trancher en explicitant l'*a contrario* implicite de la décision *Baumet*. La condamnation de la France avait en effet, dans l'affaire portée devant elle, pour origine une sanction prononcée par l'ancienne Commission des opérations de bourse. Fort du constat, par la Cour européenne dans son arrêt du 20 janvier 2011, d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, la personne sanctionnée avait saisi le président de l'Autorité des marchés financiers, qui a succédé à la COB, d'une demande de réexamen ou de relèvement de la sanction d'interdiction définitive de l'activité de gestion pour le compte de tiers prononcée à son encontre. Était attaqué devant le Conseil le refus opposé à cette demande.

En jugeant qu'une telle circonstance était de nature non à entraîner le réexamen de la sanction litigieuse mais à ouvrir la faculté d'en solliciter le relèvement, l'assemblée du contentieux a suivi la proposition soutenue par Suzanne Von Coester, dans ses éclairantes conclusions.

Si le Conseil d'État a jugé, dans sa décision du 1^{er} octobre 2012 de non-transmission de la question prioritaire de constitutionnalité posée, dans ce même litige, que « les dispositions relatives à la procédure à suivre pour demander le réexamen ou le relèvement d'une sanction prononcée à titre définitif par une autorité administrative indépendante ne relèvent pas du domaine de la loi » (CE, 1^{er} oct. 2012, n° 358564), les deux procédures n'en diffèrent pas moins quant à leur objet et à leurs effets. Une procédure de réexamen conduit l'autorité de sanction à se prononcer à nouveau et à prendre une autre décision se substituant à la première. Une procédure de relèvement n'a en revanche aucune incidence sur la mesure initiale. Assimilée, dans la jurisprudence judiciaire, à un incident d'exécution, elle conduit l'autorité qui a infligé la sanction à se prononcer sur la poursuite de son exécution, ses effets s'apparentant, d'une certaine manière, à ceux d'une abrogation.

En l'absence de texte l'ayant expressément organisé, contrairement à ce qu'a prévu le législateur en instituant, par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000, la faculté, en matière pénale, d'un réexamen (CPP, art. 626-1 et s.), l'exécution d'un arrêt constatant une violation de la Convention n'implique pas que l'autorité administrative compétente réexamine la sanction administrative devenue définitive. Le Conseil d'État juge ainsi que nulle réouverture de la procédure administrative répressive n'est exigée. Rappelons que cette solution est conforme à la jurisprudence de la Cour qui considère en effet qu'en matière civile, « la Convention ne lui donne pas de compétence de principe pour exiger de l'État l'ouverture d'un nouveau procès suite à un arrêt de la Cour européenne constatant la violation d'une disposition de la Convention » (notamment CEDH,

30 mars 2004, n° 69190/01, Krcmar et a. c/ République Tchèque – CEDH, 1^{er} mars 2005, n° 13677/03, Komanický c/ Slovaquie).

En revanche, l'intervention d'une telle condamnation de la France n'est pas sans incidence sur la poursuite de l'exécution de la sanction, à la condition naturellement que celle-ci continue de produire des effets. L'autorité de la chose décidée ne fait pas écran, contrairement à l'autorité de la chose jugée. Sans la caractériser expressément, la décision du 30 juillet 2014 ouvre en effet, dans pareille hypothèse, la possibilité de présenter une demande de relèvement de la sanction. Le rejet de la demande formulée en ce sens est donc annulé comme entaché d'erreur de droit.

Cette solution, qui s'inscrit en cohérence dans les évolutions récentes de la jurisprudence du Conseil d'État, qui veille à recevoir, le plus complètement possible, les exigences découlant de la Convention européenne, appelle quatre séries d'observations.

La première série d'observations porte sur ce que ne juge pas la décision commentée. Conformément aux recommandations de prudence de son rapporteur public qui soulignait l'absence de lignes de force se dégageant de la mosaïque des textes applicables en matière de sanction, l'assemblée du contentieux n'a pas consacré un principe général du droit ouvrant, en matière de répression administrative, un droit au relèvement. Outre les difficultés qu'il y aurait eu à en définir complètement le régime, par voie prétorienne, et, en particulier, à déterminer les effets qu'il conviendrait de faire découler de l'écoulement du temps, il est vrai que rien n'y invitait ni dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel (v. par ex. Cons. const., 28 mars 2014, n° 2014-385 QPC) ni dans celle du Conseil d'État (v. par ex. CE, sect. du contentieux, 30 juill. 2003, n° 237720).

En deuxième lieu, il faut néanmoins reconnaître que la solution adoptée s'apparente à la reconnaissance d'un droit de présenter une demande de relèvement de la sanction infligée en cas de survenance d'un « élément nouveau ». Cette faculté est consacrée, à titre subsidiaire, dans le silence des textes. La décision admet que « le constat par la Cour d'une méconnaissance des droits garantis par la Convention » constitue un tel « élément nouveau ». Mais il est important de souligner que le cas de l'espèce ne fournit qu'une illustration parmi d'autres des cas d'ouverture d'une demande de relèvement. L'obligation pesant ainsi sur l'autorité répressive ne se limite pas à la seule hypothèse d'une condamnation de la France par la Cour européenne. D'autres circonstances, de fait comme de droit, postérieures à l'édition de la sanction peuvent en effet conduire l'auteur de la sanction à se prononcer sur le bien-fondé de la poursuite de son exécution. On peut rapprocher ces hypothèses de celle dans laquelle la révocation d'un fonctionnaire est fondée sur une condamnation pénale ensuite annulée et dont le Conseil d'État a jugé que le fonctionnaire a droit à sa réintégration à compter de cette annulation (CE, 16 juill. 1937, Vincent – CE, 7 juill. 1958, Ferrandez). De même, il est jugé que si la révocation était fondée sur les faits commis, mais a été prononcée avant l'intervention du juge pénal, un jugement de relaxe entraîne pour l'administration l'obligation de procéder à un nouvel examen de la situation de l'intéressé (CE, sect., 8 mai 1963, Sieur Alaux).

La troisième série de remarques touche à l'identité du débiteur de l'obligation ainsi définie. Il s'agit de l'autorité investie du pouvoir de sanction. Cela s'impose dès lors que le relèvement constitue un simple « incident d'exécution » : non seulement rien ne fait obstacle à ce que l'auteur de la mesure décide du bien-fondé de la demande, y compris au regard des exigences d'impartialité (CE, 4 juill. 2012, n° 344922, Rozenblat), mais bien davantage tout conduit à ce que seul celui qui a infligé la sanction puisse compétemment décider de mettre un terme à son exécution. Saisi d'une telle demande, le président du collège de l'Autorité des marchés financiers aurait donc dû la transmettre, sans exercer quelque filtre que ce soit, à la Commission des sanctions, successeur de la COB dans ses attributions répressives. C'est pourquoi la décision commentée prend aussi le soin de relever que le président du collège a excédé sa compétence. L'assemblée a dérogé au principe de l'économie de moyens pour des raisons de pédagogie contentieuse.

La quatrième et dernière série d'observations touche à la portée de l'obligation qui pèse sur l'autorité répressive. La décision indique que l'élément nouveau « doit être pris en considération » dans l'examen du bien-fondé de la demande. Ces termes, soigneusement choisis, témoignent du souci du Conseil d'État de respecter le principe de loyauté conventionnelle, en faisant écho à la notion d'obligation de prise en considération des arrêts de la Cour européenne dégagée par la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne. L'assemblée du contentieux définit ensuite les critères à manier pour déterminer si la

poursuite de l'exécution de la sanction méconnaît ou non les exigences de la Convention et, dans l'affirmative, s'il convient « d'y mettre fin, en tout ou en partie ». Il s'agit respectivement des intérêts dont elle a la charge, des motifs de la sanction et de la gravité de ses effets et, enfin, de la nature et de la gravité des manquements constatés par la Cour. Sur ce dernier point, on peut raisonnablement penser que le constat de la violation de droits substantiels (par exemple du principe *non bis in idem* ou encore du droit au respect de ses biens) est susceptible de peser davantage que celui de la méconnaissance de droits procéduraux dans la balance des éléments qu'il incombe à l'autorité répressive d'effectuer, sous le contrôle du juge. Il faut préciser que, dans tous les cas, l'autorité répressive conserve la faculté, reconnue par la décision *Montoya* (CE, 29 déc. 1999, n° 185005), de retirer, de son propre chef, la sanction qu'elle a infligée.

L'évolution de la jurisprudence décidée par l'assemblée du contentieux permet d'assurer un plus grand respect des exigences de la Convention en ouvrant, même en l'absence de textes, aux autorités nationales la possibilité de mettre un terme aux violations continues, constatées à raison du prononcé de sanctions de nature administrative. Alors même que, ne valant que dans le silence des textes, elle est subsidiaire, sa portée est plus large : en exigeant de l'auteur d'une telle sanction qu'il statue sur le bien-fondé d'une demande de relèvement, en cas d'élément nouveau, la décision du 30 juillet 2014 enrichit en effet, de manière substantielle, le cadre juridique de la répression administrative.

EXTRAIT DE LA DÉCISION

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que par une décision du 12 février 2002, la Commission des opérations de bourse (COB) a prononcé à l'encontre de M. V., président de la société Financière Rembrandt, une sanction d'interdiction définitive de l'activité de gestion pour compte de tiers ; que par une décision du 28 décembre 2005, le Conseil d'État, statuant au contentieux a rejeté le recours de pleine juridiction présenté par M. V. contre cette décision ; que, par un arrêt (...) n° 30183/06 du 20 janvier 2011, la Cour européenne des droits de l'Homme, saisie de cette procédure, a estimé qu'il y avait eu une triple violation de l'article 6 § 1 de la Convention, en raison, en premier lieu, de l'impossibilité pour le requérant de solliciter la tenue de débats publics devant la COB, en deuxième lieu, de l'impossibilité pour le requérant d'avoir eu connaissance de l'identité des personnes qui composaient la formation de la COB qui a prononcé la sanction et, en troisième lieu, de la présence du commissaire du Gouvernement au délibéré de la formation de jugement qui s'est prononcée sur le recours de M. V. devant le Conseil d'État ; qu'à la suite de cet arrêt, M. V. a saisi, le 30 juin 2011, le président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), laquelle a succédé à la COB en vertu de la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, d'une demande tendant à ce que l'AMF, soit, au titre de sa compétence pour infliger des sanctions, réexamine la sanction prononcée par la COB ou en prononce le

relèvement, soit, au titre de son pouvoir de délivrance des agréments pour l'exercice de l'activité de gestion pour compte de tiers, l'autorise à nouveau, dans le cadre d'une procédure de relèvement, à exercer cette activité ; que, par une décision du 14 février 2012, le président de l'Autorité des marchés financiers a rejeté sa demande au motif que les textes applicables n'organisent ni procédure de réexamen, ni procédure de relèvement des sanctions prononcées par la COB ou par la Commission des sanctions de l'AMF ; que M. V. demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision ;

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1^{er} de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention » ; que l'article 41 de cette même Convention stipule que : « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable » ; qu'en vertu de l'article 46 de la même Convention : « 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties. / 2. L'arrêt

définitif de la Cour est transmis au Comité des ministres qui en surveille l'exécution. [...] » ;

3. Considérant qu'il résulte des stipulations de l'article 46 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales que la complète exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme condamnant un État partie à la Convention implique, en principe, que cet État prenne toutes les mesures qu'appellent, d'une part, la réparation des conséquences que la violation de la Convention a entraînées pour le requérant et, d'autre part, la disparition de la source de cette violation ; qu'en égard à la nature essentiellement déclaratoire des arrêts de la Cour, il appartient à l'État condamné de déterminer les moyens de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe ainsi ;

4. Considérant que l'autorité qui s'attache aux arrêts de la Cour implique en conséquence non seulement que l'État verse à l'intéressé les sommes que lui a allouées la Cour au titre de la satisfaction équitable prévue par l'article 41 de la Convention mais aussi qu'il adopte les mesures individuelles et, le cas échéant, générales nécessaires pour mettre un terme à la violation constatée ;

5. Considérant que, lorsque la violation constatée par la Cour dans son arrêt concerne une sanction administrative devenue définitive, l'exécution de cet arrêt n'implique pas, en l'absence de procédure organisée à cette fin, que l'autorité administrative compétente réexamine la sanction ; qu'elle ne peut davantage avoir pour effet de priver les décisions juridictionnelles, au nombre desquelles figurent notamment celles qui réforment en tout ou en partie une sanction administrative dans le cadre d'un recours de pleine juridiction, de leur caractère exécutoire ; qu'en revanche, le constat par la Cour d'une méconnaissance des droits

garantis par la Convention constitue un élément nouveau qui doit être pris en considération par l'autorité investie du pouvoir de sanction ; qu'il incombe en conséquence à cette autorité, lorsqu'elle est saisie d'une demande en ce sens et que la sanction prononcée continue de produire des effets, d'apprécier si la poursuite de l'exécution de cette sanction méconnaît les exigences de la Convention et, dans ce cas, d'y mettre fin, en tout ou en partie, eu égard aux intérêts dont elle a la charge, aux motifs de la sanction et à la gravité de ses effets ainsi qu'à la nature et à la gravité des manquements constatés par la Cour ;

6. Considérant qu'il appartenait en conséquence à la Commission des sanctions de l'AMF d'examiner si la poursuite de l'exécution de la sanction infligée à M. V. méconnaissait les exigences de la Convention et, le cas échéant, d'y mettre fin, en tout ou en partie, eu égard aux intérêts dont elle a la charge, aux motifs de cette sanction et à la gravité de ses effets ainsi qu'à la nature et à la gravité des manquements retenus à l'encontre de l'intéressé ; qu'en rejetant la demande présentée par M. V. le 30 juin 2011 au seul motif que les textes applicables n'organisaient ni procédure de réexamen, ni procédure de relèvement des sanctions prononcées par la COB ou la Commission des sanctions de l'AMF, sans la transmettre à la Commission des sanctions, le président de l'AMF a à la fois excédé sa compétence et commis une erreur de droit ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, sa décision doit être annulée ;

(...)

Décide :

Article 1^{er} : La décision du président de l'Autorité des marchés financiers en date du 14 février 2012 est annulée.

(...)

III. DROITS SUBSTANTIELS

La suspension des activités culturelles d'un détenu placé en cellule disciplinaire n'est pas contraire à la liberté de religion 192p1

L'essentiel Le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'article R. 57-7-44 du Code de procédure pénale qui prévoient que la sanction de cellule disciplinaire emporte pendant toute sa durée la suspension de l'accès aux activités, y compris à caractère culturel, ne peuvent être regardées comme portant une atteinte excessive au droit de pratiquer sa religion garanti par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales eu égard à l'objectif d'intérêt général de protection de la sécurité et du bon ordre dans les établissements pénitentiaires qu'elles

poursuivent, à la durée maximale de la sanction en cause et au droit dont continuent à bénéficier les détenus ainsi sanctionnés, de s'entretenir avec un aumônier en dehors de la présence d'un surveillant et de recevoir ou conserver en leur possession les objets de pratique religieuse et les livres nécessaires à leur vie spirituelle.

CE, 6^e et 1^{re} ss-sect. réunies, 11 juin 2014, n° 365237, ECLI:FR:CESSR:2014:365237.20140611, M. S., Lebon, tables, M. Aubry, rapp., M^{me} von Coester, rapp. publ. ; SCP Richard, av.

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels n'est pas propriétaire des sommes qui lui sont affectées ^{192p2}

L'essentiel Ni le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels institué par les articles L. 6332-18 et suivants du Code du travail, qui n'a pas la personnalité morale, ni l'association chargée de sa gestion ne peuvent être regardés comme disposant d'un droit de propriété sur les sommes que le législateur a décidé d'affecter à ce fonds. Le Conseil d'État en déduit qu'ils ne peuvent utilement invoquer le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 153 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 qui a instauré des prélèvements sur ce fonds pour financer la formation professionnelle auraient le caractère

d'une ingérence dans la propriété du fonds méconnaissant l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

CE, 1^{re} et 6^e ss-sect. réunies, 17 juin 2014, n° 357814, ECLI: FR:CESSR:2014:357814.20140617, Confédération générale du travail force ouvrière, secteur emploi / formation professionnelle / UNEDIC et a., Lebon, tables, M. Combettes, rapp., M. Lallet, rapp. publ. ; SCP Lyon-Caen, Thiriez, av.