

Chronique de jurisprudence du Conseil d'État : contentieux administratif et Convention européenne des droits de l'Homme ^{327b1}



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

L'essentiel

Trois fois par an, 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.

PLAN

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

[...]

III. DROITS SUBSTANTIELS

Complète exécution d'un arrêt de la Cour européenne condamnant la France pour violation de l'article 3 de la Convention européenne : mode d'emploi ^{333e0}

L'essentiel L'arrêt par lequel la Cour de Strasbourg juge que la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement d'une personne vers le pays dont elle a la nationalité constituerait une violation de l'article 3 de la Convention européenne implique nécessairement à tout le moins, que, sauf changement de circonstances et sous réserve de l'application de l'article L. 712-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la protection subsidiaire lui soit accordée en application de l'article L. 712-1 du même code.

CE, 10^e et 9^e ch. réunies, 3 oct. 2018, n° 406222, M. B A, Lebon, M. Ramin, rapp., M^{me} Bretonneau, rapp. publ. ; SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, SCP Foussard, Froger, av.

Note

La décision ici rapportée apporte, dans le prolongement de la décision *M. V.* (CE, ass., 30 juill. 2014, n° 358564, Lebon, p. 260), d'importantes précisions quant aux conséquences à tirer d'un arrêt de condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) pour en assurer la complète exécution.

Le litige s'est noué autour du rejet, par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), de la demande d'asile présentée par un ressortissant de la

République démocratique du Congo (RDC). Ce rejet a été confirmé par une décision de la Cour nationale du droit d'asile du 30 juillet 2010 ainsi que les deux demandes de réexamen de sa situation présentées par l'intéressé. À la suite du rejet, par le préfet du Loiret, de sa demande de délivrance d'un titre de séjour, un arrêté portant obligation de quitter le territoire français lui a été notifié le 2 novembre 2010.

L'intéressé a alors saisi la Cour européenne des droits de l'Homme qui, par un arrêt définitif du 14 novembre 2013, a jugé que la mise à exécution de la décision de le renvoyer vers la République démocratique du Congo constituerait une violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Convention européenne), dès lors qu'il courrait un risque réel de subir, dans son pays, des traitements inhumains et dégradants. À la suite de cette décision, l'OFPRA a été saisie d'une nouvelle demande de réexamen qui a été rejetée par une décision du 30 janvier 2015. Le Conseil d'État a été saisi d'un pourvoi en cassation dirigé contre la décision du 13 septembre 2016, par laquelle la Cour nationale du droit d'asile a rejeté le recours contre cette décision, en jugeant notamment que les risques de subir des traitements inhumains et dégradants en RDC ne pouvaient être regardés comme établis.

La jurisprudence administrative n'était pas vierge s'agissant de la portée des arrêts de condamnation de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Tirant toutes les conséquences de l'économie générale de la Convention européenne et des obligations en résultant pour les États parties, le Conseil d'État a ainsi jugé, dans l'arrêt *M. V.* précité 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 » tout en reconnaissant « 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 » avant d'en déduire 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 ».

La décision du 3 octobre 2018 reproduit ce paragraphe (la nouvelle rédaction se dispensant du recours au considérant) de principe avant de déterminer les conséquences qu'il convient d'en tirer dans la configuration de l'espèce.

Un premier point ne soulevait pas de véritable difficulté. Ainsi que l'avaient estimé l'OFPPA puis la Cour nationale du droit d'asile, le Conseil d'État juge que l'arrêt par lequel la Cour européenne des droits de l'Homme juge que la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement d'une personne vers le pays dont elle a la nationalité constituerait une violation de l'article 3 de la Convention européenne, compte tenu du risque qu'elle courrait d'y être exposée à des traitements prohibés par cet article, constitue une circonstance nouvelle justifiant le réexamen de la situation de cette personne par l'OFPPA, sous le contrôle de la Cour nationale du droit d'asile.

Autrement délicat était le second point ainsi tranché par le paragraphe 7 de la décision commentée : « La complète exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme implique nécessairement, non seulement que les autorités compétentes s'abstiennent de mettre à exécution la mesure d'éloignement, mais aussi, à tout le moins, que, sauf changement de circonstances et sous réserve de l'application de l'article L. 712-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la protection subsidiaire lui soit accordée en application de l'article L. 712-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ».

Rien de nouveau s'agissant de l'obligation d'abstention résultant de l'arrêt de condamnation et qui traduit la nécessité d'éviter la réalisation du risque de violation constaté. La solution constitue, sur ce point, un *a fortiori* par rapport à l'hypothèse tranchée par la décision *M. et Mme K.* (CE, 9 nov. 2016, n° 392593, Lebon T., p. 648) par laquelle le Conseil d'État avait jugé qu'une mesure ordonnée à titre provisoire par la CEDH sur le fondement de

l'article 39 de son règlement interdisant provisoirement le renvoi dans son pays d'un demandeur d'asile fait obstacle à l'éloignement forcé de l'intéressé et qu'il incombe dès lors aux autorités préfectorales de s'abstenir de mettre à exécution les mesures décidées à ce titre.

La décision commentée transpose également, certes implicitement mais nécessairement, au cas d'un arrêt de condamnation, la solution retenue par la décision du 9 novembre 2016 selon laquelle l'intervention d'une mesure provisoire est « sans incidence sur l'office du juge national statuant sur l'admission au bénéfice de la qualité de réfugié ». Dans ses conclusions conformes sur la décision du 3 octobre 2018, Aurélie Bretonneau démontre remarquablement pourquoi un arrêt de condamnation de la France rendu à propos d'une mesure d'éloignement n'impose pas au juge national de l'asile d'accorder à l'intéressé une protection internationale « en droit interne, ce raisonnement est implacable dès lors que l'on déroule le syllogisme découlant de vos deux décisions [T.] (3 juillet 2009, n° 291855, T. p. 788). et *Ministre de l'économie et des finances c. Société Amibu* (24 novembre 1997 n° 171929, T. p. 441). Ainsi que le juge la décision Thiam, les litiges relatifs à l'éloignement d'une part et à la protection internationale de l'autre n'ont pas le même objet. Or ainsi que le juge la décision Min. c. Amibu, les arrêts de la Cour n'ont pas d'autorité absolue, de sorte qu'en tout état de cause, ils ne sauraient s'imposer au juge national en l'absence d'identité d'objet des litiges. En droit européen, le même résultat découle de ce que la Cour ne se prononce pas en plein sur le droit à l'asile qu'elle réserve y compris lorsque dans les faits, la mesure d'éloignement qu'elle juge condamnable est la conséquence du rejet définitif de la demande de protection ».

Les obligations positives de la France se traduisent en effet dans le seul domaine de la protection subsidiaire dont l'OFPPA est également chargé, sous le contrôle de la CNDA. Héritière de l'asile territorial, la protection subsidiaire (prévue dans la dir. n° 2004/83/CE, 29 avr. 2004 dite « normes minimales ») est aujourd'hui définie à l'article L. 712-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) aux termes duquel : « Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié et pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes : a) La peine de mort ou une exécution ; b) La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; c) S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international ». En fixant les critères de la protection subsidiaire sur la base des obligations qui découlent du respect de l'article 3 de la CEDH, la loi, comme la directive, poursuivent l'objectif d'assurer aux demandeurs non reconductibles un statut positif régissant leur séjour.

La solution retenue par la décision rapportée repose sur deux fondements qu'elle combine pour livrer le mode d'emploi de la complète exécution d'un arrêt de condamnation de la France pour violation de l'article 3 de la Convention européenne : d'une part, l'article 46 de la

convention, tel qu'appliqué par l'arrêt V., qui oblige à tenir pour sérieux et avéré le risque, constaté par la Cour de Strasbourg, d'un traitement relevant de l'article 3 dans le pays d'origine et, d'autre part, l'article L. 712-1 du CESEDA qui prévoit que dès lors qu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'une personne court dans son pays un risque réel de subir des traitements inhumains ou dégradants, la protection subsidiaire doit lui être accordée. Pour citer à nouveau Aurélie Bretonneau : « Dans cette configuration, il nous semble que les articles 46 de la convention et L. 712-1 du CESEDA se relaient pour créer un effet d'entraînement conduisant à l'octroi de la protection subsidiaire ».

Cette solution qui rappelle à l'ensemble des autorités nationales (administratives et juridictionnelles) la totalité de leurs obligations (de ne pas faire comme de faire) afin de conférer sa pleine portée à un arrêt de condamnation de la Cour européenne des droits de l'Homme appelle deux dernières séries d'observations.

En premier lieu, le Conseil d'État se garde d'entrer dans un raisonnement mécanique qui conduirait à placer, dans pareille hypothèse, l'OFPPA en situation de compétence liée. C'est pourquoi la décision réserve expressément l'hypothèse de circonstances faisant obstacle à l'octroi de la protection subsidiaire qu'il appartient, le cas échéant, à l'OFPPA de prendre en compte : soit des éléments

nouveaux intervenus en aval de l'arrêt de la CEDH faisant disparaître les risques qu'elle avait relevés soit un comportement du demandeur le faisant tomber sous le coup d'une des clauses d'exclusion de l'octroi de la protection prévues à l'article L. 712-2 du CESEDA.

En second lieu, les termes « à tout le moins » qui accompagnent la définition des obligations positives pesant sur l'OFPPA et la CNDA marquent clairement que même si elles n'y sont pas juridiquement tenues, les autorités nationales en charge de l'asile peuvent toujours, si elles s'y croient fondées, accorder le statut de réfugié à l'issue du réexamen de la situation du demandeur d'asile.

Au terme de la décision commentée, le Conseil d'État applique le mode d'emploi qu'il vient de définir au cas d'espèce pour en conclure qu'en refusant d'octroyer à tout le moins au requérant la protection subsidiaire, alors que, par un arrêt définitif du 14 novembre 2013, la Cour européenne des droits de l'Homme avait jugé que son renvoi en RDC constituerait une violation de l'article 3 de la Convention européenne, sans relever ni qu'un changement de circonstances était intervenu depuis cet arrêt ni qu'il relevait d'un des cas visés de l'article L. 712-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers, la Cour nationale du droit d'asile a commis une erreur de droit et annuler, pour ce motif, la décision frappée de pourvoi.

Existence et limites de l'intérêt patrimonial à jouir d'une statuette appartenant au domaine public ^{333e1}

L'essentiel La durée pendant laquelle une statuette appartenant au domaine public de l'État a été détenue sans initiative de l'État pour la récupérer fait naître un intérêt patrimonial à en jouir, suffisamment reconnu et important pour constituer un bien au sens des stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne.

CE, 10^e et 9^e ch. réunies, 21 juin 2018, n° 408822, Sté Pierre Bergé et associés et a., Lebon T., M^{me} Gautier-Melleray, rapp., M. Crépey, rapp. publ. ; SCP Delvolve et Trichet, av.

Note

La décision ici commentée a conduit le Conseil d'État à se prononcer sur la question inédite, dans sa jurisprudence, de l'existence et des limites de l'intérêt patrimonial qui existe à jouir d'un élément relevant du domaine public mobilier.

À l'occasion de la vente d'une statue d'albâtre de pleurant étanchant ses larmes provenant du tombeau de Philippe II le Hardi, une demande de certificat d'exportation en vue d'une éventuelle sortie définitive du territoire national pour cette statue a été présentée à la ministre de la Culture et de la Communication, sur le fondement de l'article L. 111-2 du Code du patrimoine. Par une décision du 3 décembre 2014, la ministre de la Culture et de la Communication a, au motif que cette statue appartenait au domaine public de l'État, refusé de délivrer un certificat d'exportation et mis en demeure les détenteurs de la lui restituer sans délai. Le Conseil d'État a été saisi d'un

pourvoi en cassation dirigé contre l'arrêt du 13 janvier 2017 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel de ces détenteurs contre le jugement du 5 novembre 2015 du tribunal administratif rejetant leur demande d'annulation de cette décision.

Après avoir cité le décret de l'assemblée constituante du 2 novembre 1789 qui dispose que « tous les biens ecclésiastiques sont à la disposition de la nation (...) » et l'article 8 du décret de l'assemblée constituante des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790 relatif aux domaines nationaux, aux échanges et concessions et aux apanages aux termes duquel « les domaines nationaux et les droits qui en dépendent, sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation ; mais ils peuvent être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret formel du corps législatif, sanctionné par le Roi, en observant les formalités prescrites pour la validité de ces sortes d'aliénations ». Aux termes de l'article 36 du même décret, « la prescription aura lieu à l'avenir pour les domaines nationaux dont l'aliénation est permise par les décrets de l'Assemblée nationale, et tous les détenteurs d'une portion quelconque desdits domaines, qui justifieront en avoir joui par eux-mêmes ou par leurs auteurs, à titres de propriétaires, publiquement et sans trouble, pendant quarante ans continuels à compter du jour de la publication du présent décret, seront à l'abri de toute recherche », la décision rapportée juge qu'il en résulte que « si en mettant fin à la règle d'inaliénabilité du « domaine national », le décret des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790 a rendu possible, pendant qu'il était en vigueur, l'acquisition par prescription des biens relevant

de ce domaine, cette possibilité n'a été ouverte que pour les biens dont « un décret formel du corps législatif, sanctionné par le Roi » avait préalablement autorisé l'aliénation ». Il s'agit de la réaffirmation d'une jurisprudence de section (CE, 10 juill. 1970, n° 74606, Société civile du Domaine de Suroit, Lebon, p. 480).

Le cadre juridique du litige ayant été rappelé, le Conseil d'État a confirmé la solution retenue par la cour administrative d'appel qui avait jugé que le pleurant n'avait jamais cessé, depuis sa mise à disposition de la Nation en 1789, d'appartenir au domaine national puis au domaine public dont il a été irrégulièrement soustrait puis après avoir relevé l'absence d'un décret formel du corps législatif autorisant expressément son aliénation, qu'il n'avait pu faire l'objet d'une prescription acquisitive au profit de ses détenteurs successifs, quelle que soit leur bonne foi.

La décision ici rapportée écarte ensuite un certain nombre de moyens comme inopérants compte tenu de la situation de compétence liée dans laquelle se trouve le ministre de la Culture qui « est tenu de refuser de délivrer un certificat d'exportation pour un bien relevant du domaine public ».

Restait alors à trancher la question inédite de l'atteinte à un bien, protégé par l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qu'aurait portée la décision litigieuse. Le sentiment de dépossession des détenteurs de la statuette se fondait en particulier sur la demande de restitution de l'objet dont le ministre avait assorti le refus de délivrer un certificat d'exportation. La décision du 21 juin 2018 juge, sur ce point, « qu'aucune disposition n'impose à l'État d'engager une action en revendication de propriété devant le juge judiciaire afin d'obtenir la restitution d'un bien appartenant au domaine public et que la mise en demeure adressées aux requérantes de restituer à l'État la statuette litigieuse n'est que la conséquence nécessaire du motif du refus de délivrer le certificat d'exportation que le ministre de la Culture était tenu de leur opposer ».

À l'aune des critères du droit national, l'argumentation des requérants était vouée au rejet comme inopérante. Mais le Conseil d'État, invité à se placer sur le terrain de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), la rejette au fond. La solution retenue est en harmonie avec la

jurisprudence de la CEDH tant sur le champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 que sur la portée des exigences qui en découle.

Alors même que l'appartenance au domaine public du pleurant implique nécessairement qu'elle est la propriété de l'État, la décision commentée admet, dans un premier temps, « l'existence, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu notamment de la durée pendant laquelle la statuette litigieuse avait été détenue par les requérantes sans initiative de l'État pour la récupérer, d'un intérêt patrimonial à en jouir, suffisamment reconnu et important pour constituer un bien au sens des stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole ».

Comme le relevait Édouard Crépey, dans ses conclusions conformes, la CEDH, fidèle à « la conception subjectiviste qui est [la sienne] et qu'il faut bien se résoudre à articuler avec nos traditions juridiques » a déjà jugé que la possession de fait d'un élément du domaine public peut, en dépit de l'absence de tout droit réel, constituer un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (CEDH, 29 mars 2010, n° 34078/02, Brosset-Triboulet et a. c/ France). Ce raisonnement, qui fait prévaloir une approche personnelle sur l'approche réelle généralement privilégiée en matière de propriété, tenu à propos d'un élément du domaine public immobilier, est ici transposé, en toute logique au domaine public mobilier.

Dans un second temps, le Conseil d'État juge que la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que « la reconnaissance de l'appartenance au domaine public [du pleurant] justifiait qu'il soit rendu à son propriétaire, l'État, sans que soit méconnue l'exigence de respect d'un juste équilibre entre les intérêts privés de ses détenteurs et l'intérêt public majeur qui s'attache à la protection de cette œuvre d'art ». Pour sévère qu'elle puisse paraître, cette balance effectuée entre l'intérêt patrimonial des détenteurs de bonne foi et l'intérêt public qu'il y a au maintien dans le domaine public d'une œuvre d'art dont la valeur artistique et historique est majeure peut s'autoriser des points d'équilibre dégagés, en la matière, par la Cour de Strasbourg dont le réalisme ne s'arrête pas à la reconnaissance d'un bien résultant du temps écoulé à le détenir mais la conduit à admettre, dans pareille hypothèse, qu'il puisse y être porté atteinte, dans l'intérêt général et sans aucune indemnisation.