

Chronique de jurisprudence du Conseil d'État : contentieux administratif et Convention européenne des droits de l'Homme ^{356h9}



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. 27

[...]

III. DROITS SUBSTANTIELS

Vaccinations obligatoires et respect du droit à la vie privée et familiale ^{361e6}

L'essentiel L'étendue à onze vaccins de l'obligation de vaccination ne porte pas une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la convention européenne.

CE, 1^{re} et 4^e ch. réunies, 6 mai 2019, n° 419242, Ligue nationale pour la liberté des vaccinations, Lebon, M^{me} Fauvarque-Cosson, rapp., M. Decout-Paolini, rapp. publ.

Note

La Ligue nationale pour la liberté des vaccinations a saisi le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le décret n° 2018-42 du 25 janvier 2018 relatif à la vaccination obligatoire, pris pour l'application de l'article L. 3111-2 du Code de la santé publique dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018. Cette modification a porté de trois à onze le nombre des vaccinations obligatoires, sauf contre-indication médicale reconnue.

Par une décision du 6 mai 2019, le Conseil d'État a rejeté ce recours. Les moyens par lesquels la requérante contestait la légalité externe de ce décret n'appellent pas d'observations. Si cette affaire mérite d'être ici rapportée, c'est par ce que la requête comportait un moyen tiré, par la voie de l'exception, de l'incompatibilité du I de l'article L. 3111-2 du Code de la santé publique avec l'article 8 de

la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Elle témoigne en effet du soin mis par le juge administratif français à s'approprier la grille de contrôle de la Cour européenne des droits de l'Homme en ce qui concerne les modalités d'appréciation de la compatibilité de la norme litigieuse avec le droit conventionnellement garanti.

La décision commentée tranche en premier lieu la question de l'invocabilité des stipulations de l'article 8. Elle y répond par l'affirmative en retenant une rédaction qui illustre le caractère de « droit vivant » que revêt la convention européenne au texte de laquelle s'incorporent les interprétations prétorienne de la Cour de Strasbourg : « Le droit à l'intégrité physique fait partie du droit au respect de la vie privée au sens de ces stipulations, telles que la Cour européenne des droits de l'Homme les interprète. Une vaccination obligatoire constitue une ingérence dans ce droit, qui peut être admise si elle remplit les conditions du paragraphe 2 de l'article 8 et, notamment, si elle est justifiée par des considérations de santé publique et proportionnée à l'objectif poursuivi ». Ainsi que l'expose Rémi Decout-Paolini, il s'agit là d'une transposition de la jurisprudence de la Cour européenne, clairement établie en ce sens (v. notamment CEDH, 9 juill. 2002, n° 42197/98, Salvetti c/ Italie ; CEDH, 15 mars 2012, n° 24429/03, Solomakhin c/ Ukraine). La décision poursuit en présentant, selon une approche largement inspirée de celle de la

Cour européenne, le cadre dans lequel doit s'effectuer le contrôle de la proportionnalité de l'ingérence litigieuse : « Il doit ainsi exister un rapport suffisamment favorable entre, d'une part, la contrainte et le risque présentés par la vaccination pour chaque personne vaccinée et, d'autre part, le bénéfice qui en est attendu tant pour cet individu que pour la collectivité dans son entier, y compris ceux de ses membres qui ne peuvent être vaccinés en raison d'une contre-indication médicale, compte tenu à la fois de la gravité de la maladie, de son caractère plus ou moins contagieux, de l'efficacité du vaccin et des risques ou effets indésirables qu'il peut présenter ».

Les motifs qui suivent, particulièrement circonstanciés, restituent les différents éléments de cette mise en balance. En premier lieu, le Conseil d'État relève les caractéristiques des maladies et infections pour lesquelles la vaccination a été rendue obligatoire, soulignant pour la plupart d'entre elles leur caractère contagieux. Dans un deuxième temps, il prend acte de la grande efficacité des vaccins en cause et du caractère limité de leurs effets indésirables. En troisième et dernier lieu, il constate que le caractère obligatoire de la vaccination a une incidence directe sur le niveau de la couverture vaccinale en France. De l'ensemble de ces considérations, la décision déduit « qu'en rendant obligatoires les onze vaccins figurant déjà au calendrier des vaccinations rendu public par le ministre chargé de la santé, mais qui, pour huit d'entre eux, étaient antérieurement seulement recommandés, les dispositions législatives critiquées ont apporté au droit au respect de la vie privée une restriction justifiée par l'objectif poursuivi d'amélioration de la couverture vaccinale pour, en particulier, atteindre le seuil nécessaire à une immunité de groupe au bénéfice de l'ensemble de la population, et proportionnée à ce but ». L'atteinte à la vie privée est avérée mais, au bénéfice du bilan effectué par le juge, elle apparaît à la fois justifiée par les besoins de la protection de la santé publique et proportionnée au but poursuivi. Le rejet du moyen se fonde sur l'équilibre ménagé entre, d'une part, l'étendue de l'ingérence dans l'exercice de la liberté individuelle en cause et, d'autre part, le bénéfice collectif qui en est attendu.

La décision du 6 mai 2019 prend appui sur ce bilan favorable pour écarter ensuite le moyen tiré de l'incompatibilité de l'article L. 3111-2 du Code de la santé publique avec les stipulations de l'article 9 de la convention

européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. La décision prend le soin d'écarter ce moyen « en tout état de cause » ce qui réserve son opération. Autrement dit, le Conseil d'État a souhaité ne pas trancher la question de l'invocabilité de l'article 9 de la convention européenne à l'encontre des dispositions contestées dont l'objet ne touche en rien à l'exercice de la liberté de conscience et de religion.

Était également contesté le refus d'admission ou de maintien dans une école, garderie, colonie de vacances ou autre collectivité d'enfants, qui est susceptible de résulter du II de l'article L. 3111-2 du Code de la santé publique. Sur ce point encore, la décision rapportée prend le soin de retenir un raisonnement inspiré des modes de contrôle de la Cour européenne. Était invoquée la méconnaissance des stipulations de l'article 2 du premier protocole additionnel à la convention européenne qui garantissent le droit à l'instruction. La décision commentée relève tout d'abord que ces stipulations « ne font pas obstacle à ce que l'État réglemente l'exercice de ce droit pour des motifs d'intérêt général, en particulier de santé publique, en déterminant notamment les conditions de l'inscription des enfants dans les établissements scolaires ». Le rejet du moyen repose ensuite sur le constat, nourri des développements qui précèdent, que c'est dans l'intérêt de la protection de la santé publique que le législateur a entendu subordonner l'admission des enfants dans un établissement scolaire public ou privé à la justification du respect de l'obligation vaccinale qu'il a instituée (v. pour un précédent en ce sens la décision du Conseil d'État, CE, 10 janv. 1996, n° 153477, M. H.). Le caractère proportionné de l'atteinte à l'article 2 du premier protocole résulte également de la circonstance, relevée dans les conclusions, qu'« un élève privé de l'accès à un établissement scolaire n'est pas privé de ce seul fait du droit à l'instruction puisqu'il dispose toujours de la possibilité de suivre des enseignements à distance [CE, 5 déc. 2007, n° 295671, M. et M^{me} C.] ».

Loin de faire prévaloir une conception hyperbolique de l'individualisme qui aboutirait à dénaturer l'économie générale de la convention européenne, la solution retenue par le Conseil d'État, qui s'inscrit en cohérence avec les dernières évolutions de la jurisprudence de la Cour européenne, témoigne du soin mis à ménager un juste équilibre entre la protection des droits individuels et la prise en considération des nécessités de la vie en société.

Mise en demeure du Conseil supérieur de l'audiovisuel et liberté d'expression 361e7

L'essentiel La protection de la réputation et des droits d'autrui et la garantie de l'impartialité de l'autorité judiciaire peuvent justifier une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression.

CE, 5^e et 6^e ch. réunies, 13 mai 2019, n° 421779, Sté France Télévisions, Lebon, M^{me} Cadin, rapp., M^{me} Barrois de Sarigny, rapp. publ. ; SCP Piwnica, Molinié, av.

Note

Le Conseil d'État a été saisi par France Télévisions d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision du 11 avril 2018 par laquelle le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) l'a mise en demeure de respecter les dispositions de l'article 35 de son cahier des charges en faisant preuve de mesure dans l'évocation d'une procédure juridictionnelle criminelle en cours et d'une vigilance accrue dans le traitement des procédures judiciaires.

Cette affaire renvoie à la question, qui alimente un nombre croissant de litiges tant devant le juge judiciaire que le juge administratif, des limites de la liberté d'expression

lorsque sont en cause le droit à la vie privée et le bon déroulement d'une procédure juridictionnelle.

Les faits litigieux sont les suivants. Le 14 décembre 2017, France 2 a diffusé, lors de l'émission « Envoyé spécial », un reportage intitulé « Celle qui accuse » évoquant, pour illustrer les difficultés rencontrées par une femme qui porte plainte contre un supérieur hiérarchique pour viol ou agression sexuelle, des faits dénoncés par deux employés de mairie, qui avaient donné lieu à des poursuites pénales pour viol contre le maire de la commune et qui étaient soumis, depuis le 12 décembre 2017, au jugement de la cour d'assises. Le reportage était centré sur l'une des deux personnes qui s'étaient portées partie civile. Par une décision du 11 avril 2018, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a estimé que « le crédit accordé à la partie civile, les déclarations des témoins interrogés et les commentaires hors champ concouraient à l'établissement d'un reportage déséquilibré, essentiellement centré sur les charges retenues contre l'accusé, traduisant un défaut de mesure dans l'évocation d'une procédure judiciaire criminelle en cours ». La décision relève en outre que la séquence avait été diffusée quelques heures seulement après l'audition devant la cour d'assises de la partie civile concernée et avant que le jury ne délibère. Considérant que la société France Télévisions avait méconnu les dispositions de l'article 35 de son cahier des charges qui prévoient que « dans le respect du droit à l'information, la diffusion d'émissions, d'images, de propos ou de documents relatifs à des procédures judiciaires ou à des faits susceptibles de donner lieu à une information judiciaire nécessite qu'une attention particulière soit apportée d'une part au respect de la présomption d'innocence, (...) d'autre part au secret de la vie privée » et l'a mise en demeure de respecter ces dispositions à l'avenir dans les émissions du service France 2.

La requérante soutenait que, ce faisant, le CSA avait porté une atteinte excessive à la liberté d'expression protégée par l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

La première question était de déterminer si la décision attaquée, qui ne constitue pas une sanction, affectait ou non la liberté invoquée. La décision du 13 mai 2019, qui s'inscrit dans le droit fil d'un certain nombre de décisions (v. par ex. CE, 17 déc. 2018, n° 416311, Comité de défense des auditeurs de Radio Solidarité), y répond par l'affirmative. Ainsi que l'explique Cécile Barrois de Sarrigny, dans ses conclusions conformes : « La mise en demeure prononcée sur le fondement de la loi du 30 septembre 1986, si elle n'est pas une sanction, constitue néanmoins le préalable nécessaire à une telle mesure. Elle a de ce fait pour conséquence – si ce n'est pour objet – d'influencer le comportement de son destinataire, ce qui explique qu'elle soit regardée comme un acte faisant grief. Dès lors, une

telle mesure n'est pas insusceptible de constituer une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la convention européenne ».

Restait ensuite à déterminer si cette ingérence était ou non excessive. La question est toujours délicate tant on sait que, depuis la décision *Handyside c/ Royaume-Uni* du 7 décembre 1976 (CEDH, 7 déc. 1976, n° 5493/72), la Cour européenne fait de la liberté d'expression un droit cardinal, fondement essentiel d'une société démocratique et condition primordiale de son progrès et de l'épanouissement de chacun.

La décision rapportée écarte l'unique moyen tiré de la violation de l'article 10 de la convention. Elle relève en premier lieu la finalité de la mesure attaquée : elle « a pour objet d'assurer la protection de la réputation et des droits d'autrui et de garantir l'impartialité de l'autorité judiciaire ». Or, ces finalités figurent, exactement dans les mêmes termes, parmi celles que retient l'article 10 pour justifier que soit apportée une restriction à l'exercice de la liberté d'expression. Le caractère approprié de la mesure est ainsi avéré. Encore fallait-il, en second lieu, en vérifier le caractère adéquat. Pour ce faire, le Conseil d'État effectue, selon une démarche casuistique analogue à celle retenue par la Cour de Strasbourg, un contrôle de proportionnalité : « En l'espèce, il ressort des pièces du dossier qu'en adressant à la société France Télévisions la mise en demeure de respecter à l'avenir les dispositions de l'article 35 de son cahier des charges après la diffusion du reportage en cause, le Conseil supérieur de l'audiovisuel n'a pas, eu égard au contenu du reportage litigieux et au moment où il a été diffusé, porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ». Cette solution peut s'autoriser d'un certain nombre de décisions de la Cour européenne qui opèrent une mise en balance entre plusieurs droits protégés, en particulier la liberté d'expression, d'une part, et, d'autre part, le droit au procès équitable et la présomption d'innocence (CEDH, 29 août 1997, n° 22714/93, *Worm c/ Autriche* ; CEDH, 28 juin 2011, n° 28439/08, *Pinto Coelho c/ Portugal* ; CEDH, 29 mars 2016, n° 56925/08, *Bedat c/ Suisse*).

Il faut relever, pour terminer, que le Conseil d'État a rejeté le recours « sans qu'il y ait lieu en l'espèce d'adresser une demande d'avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme sur le fondement du protocole n° 16 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ». Comme l'exposaient les conclusions, la requête ne posait en effet aucune question de principe tenant à l'interprétation ou l'application de la convention qui n'ait reçu aucune réponse dans l'abondante jurisprudence de la Cour sur l'article 10 de la convention européenne.