

Chronique de jurisprudence du Conseil d'État : contentieux administratif et convention européenne des droits de l'Homme 336m0



Par
Matthias 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	p. 26
II. DROITS PROCÉDURAUX.....	(néant)
III. DROITS SUBSTANTIELS.....	p. 27

I. QUESTIONS GÉNÉRALES

Les réserves accompagnant un traité ou un accord international constituent des actes de gouvernement 341g7

L'essentiel Il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la validité des réserves accompagnant un traité ou un accord international qui, définissant la portée de l'engagement que l'État a entendu souscrire, ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales.

CE, ass., 12 oct. 2018, n° 408567, SARL Super Coiffeur, M^{me} Sirinelli, rapp., M. Touboul, rapp. publ. ; SCP Lévis, SCP Thouvenin, Coudray, Grévy, av. : Lebon

Note

L'application de la règle dite « *non bis in idem* » a abondamment nourri ces derniers temps, s'agissant de l'articulation entre les sanctions pénales et les sanctions administratives, la jurisprudence des juridictions nationales comme celle des cours européennes. Le litige tranché par la décision ici rapportée, qui mettait en cause ce principe, a permis à l'assemblée du contentieux du Conseil d'État de se prononcer sur la délicate question du contrôle, par le juge national, de la validité des réserves accompagnant un traité ou un accord international.

L'affaire portait sur la mise à la charge d'une société des contributions sanctionnant l'emploi irrégulier d'un étranger respectivement prévues par les articles L. 8253-1 du Code du travail et L. 626-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il était soutenu devant les juges du fond que ces dispositions méconnaissaient l'article 4, paragraphe 1, du protocole n° 7 à la convention

européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales aux termes duquel : « Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État ». Selon une jurisprudence bien établie, la règle « *non bis in idem* », telle qu'elle résulte de ces stipulations, ne trouve à s'appliquer, selon la réserve accompagnant l'instrument de ratification de ce protocole par la France et publiée au *Journal officiel de la République française* du 27 janvier 1989, que pour les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale et n'interdit pas le prononcé de sanctions fiscales parallèlement aux sanctions infligées par le juge répressif (CE, 26 déc. 2008, n° 282995, M. G.-C., Lebon T., p. 661-679-684-745-748). La réserve française prévoit en effet que « seules les infractions pénales en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale doivent être regardées comme des infractions » au sens de l'article 4, paragraphe 1, du protocole n° 7.

Invitée à se prononcer sur la validité de cette réserve, au regard de l'invalidation de la réserve italienne, formulée à propos du même article, par la Cour européenne dans son arrêt *Grande Stevens et a. c/ Italie* (CEDH, 4 mars 2014, n° 18640/10), la cour administrative d'appel de Paris a jugé, dans l'arrêt frappé de pourvoi devant le Conseil d'État, qu'il n'appartient pas au juge national de se prononcer sur la validité de cette réserve, non dissociable de

la décision de la France de ratifier ce protocole. Elle en a tiré la conséquence, parfaitement logique, que le moyen tiré de la contrariété des articles L. 8253-1 du Code du travail et L. 626-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à l'article 4 du protocole n° 7 ne pouvait qu'être écarté. Par la décision du 12 octobre 2018, l'assemblée du contentieux a confirmé cette solution en jugeant que les réserves qui accompagnent un traité ou un accord international constituent des actes de gouvernement qui échappent à la compétence du juge national.

La décision rapportée commence par un rappel des exigences qui découlent du respect de l'article 55 de la Constitution : « Ces dispositions impliquent, en cas d'incompatibilité entre ces deux normes, que le juge administratif fasse prévaloir le traité ou l'accord sur la loi, dès lors que celui-ci remplit les conditions posées à son application dans l'ordre juridique interne et crée des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir ». Elle poursuit en réglant l'hypothèse dans laquelle la France a formulé des réserves s'agissant de l'application d'un traité international. Alors même que la convention européenne a défini un régime autonome des réserves, qui diffère de celui résultant de la convention de Vienne de 1969, la décision retient une solution de principe dont la portée est générale : « Lorsqu'un traité ou un accord a fait l'objet de réserves, visant, pour l'État qui exprime son consentement à être lié par cet engagement, à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines de ses clauses dans leur application à son endroit, il incombe au juge administratif, après s'être assuré qu'elles ont fait l'objet des mêmes mesures de publicité que ce traité ou cet accord, de faire application du texte international en tenant compte de ces réserves. De telles réserves définissant la portée de l'engagement que l'État a entendu souscrire et n'étant pas détachables de la conduite des relations internationales, il n'appartient pas au juge administratif d'en apprécier la validité ».

Alors la société requérante soutenait, en s'inspirant des motifs retenus par la Cour européenne s'agissant de la réserve italienne dans l'arrêt précité ou encore de la réserve autrichienne, dans l'arrêt *Grandinger c/ Autriche* (CEDH, 23 oct 1995, n° 15963/90), que cette réserve, par sa formulation trop générale, méconnaissait les stipulations de l'article 57 de la convention, relatif aux réserves

que les États peuvent formuler au moment de sa signature ou du dépôt de son instrument de ratification, le Conseil d'État a décliné, conformément aux conclusions de Charles Touboul sur cette affaire, sa compétence, en l'absence d'invalidation de la part de la Cour de Strasbourg (dont l'arrêt du 15 novembre 2016, CEDH, 15 nov. 2016, n°s 24130/11 et 29758/11, A. et B. c/ Norvège paraît même retenir un *a contrario* s'agissant de la réserve française) pour en apprécier la validité. Relevant que « le juge français se conçoit davantage comme un usager de la réserve que comme son contrôleur », le rapporteur public invitait en effet l'assemblée du contentieux à tirer toutes les conséquences de la différence entre les positions respectives de la Cour européenne, gardienne de la convention, et du juge national, dont le seul titre de compétence en la matière découle de l'article 55 de la Constitution (qui n'habilite pas le juge ordinaire à contrôler la validité d'un traité ; v. en ce sens CE, ass., 9 juill. 2010, n° 327663, Fédération nationale de la libre pensée), en faisant jouer la théorie des actes de gouvernement dans sa branche relative aux actes non détachables de la conduite des relations internationales. Le self-restraint juridictionnel dont a fait montre le Conseil d'État s'inscrit clairement dans ce courant de jurisprudence : ainsi que le précise la décision du 12 octobre 2018, s'il n'appartient pas au juge national de se prononcer sur la validité de la réserve litigieuse, c'est bien parce qu'elle est « non dissociable de la décision de la France de ratifier ce protocole ».

Il reste à relever que la décision rapportée réserve la question, abordée dans les conclusions, des conséquences à tirer pour le juge national d'une réserve dont la Cour européenne aurait préalablement constaté l'invalidité. Trois hypothèses sont envisageables : la première consisterait à s'en tenir strictement au titre de compétence du juge ordinaire français auquel il incomberait, en pareil cas, d'en faire application au risque d'entraîner une condamnation de la France par la Cour de Strasbourg ; la deuxième le conduirait, à l'opposé, à faire sienne la solution retenue par cette dernière en appliquant la stipulation en cause après avoir écarté la réserve dont elle avait fait l'objet ; la troisième déduirait de l'invalidation de la réserve l'inapplicabilité de la stipulation à laquelle elle se rapporte dès lors que la réception dans l'ordre interne de celle-ci n'avait été assurée qu'au bénéfice et dans les conditions de celle-là.

[...]

III. DROITS SUBSTANTIELS

Indemnisation du préjudice moral subi à raison de conditions de détention indignes : mode d'emploi ^{341g8}

L'essentiel Des conditions de détention attentatoires à la dignité humaine engendrent, par elles-mêmes, un préjudice moral dont l'intensité s'aggrave avec l'écoulement du temps.

CE, sect., 3 déc. 2018, n° 412010, M. B A, M. Senghor, rapp., M^{me} Bretonneau, rapp. publ. ; SCP Waquet, Farge, Hazan, av. : Lebon

Note

La présente affaire a conduit la section du contentieux du Conseil d'État, d'une part, à trancher la question des conditions d'application de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 aux créances que les personnes détenues détiennent sur l'État à raison des conditions de détention indignes qui leur ont été réservées et, d'autre part, à dégager des lignes directrices s'agissant du montant des sommes à allouer.

Le requérant a été incarcéré au sein de la maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly du 24 mai 2011 au 6 août 2013. Le 4 mai 2016, il saisit le juge des référés du tribunal administratif de la Guyane d'une demande tendant au versement d'une provision de 9 100 € en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi du fait de conditions de détention attentatoires à la dignité humaine. Depuis la décision *M. T.*, chroniquée dans ces colonnes, (CE, sect., 6 déc. 2013, n° 363290 : Lebon, p. 21 ; Gaz. Pal. 30 janv. 2014, n° 163u8, p. 21), le Conseil d'État juge, en harmonie avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, que des conditions de détention attentatoires à la dignité de la personne humaine constituent une faute de nature à engager la responsabilité de l'État ouvrant droit à indemnisation, y compris dans le cadre d'un référé provision introduit sur le fondement de l'article R. 541-1 du Code de justice administrative.

Le Conseil d'État était saisi du pourvoi en cassation dirigé contre l'ordonnance du 30 mars 2017 par laquelle le juge des référés a rejeté cette demande aux motifs, d'une part, que la créance correspondant au chef de préjudice se rapportant à ses conditions de détention sur la période allant du 24 mai au 31 décembre 2011 était prescrite et, d'autre part, que la créance correspondant au chef de préjudice se rapportant à la période de détention allant du 1^{er} janvier 2012 au 6 août 2013 ne présentait pas, en l'état de l'instruction, un caractère non sérieusement contestable au sens des dispositions de l'article R. 541-1 du Code de justice administrative. La décision du 3 décembre 2018 confirme la solution retenue en ce qui concerne la première période mais censure l'ordonnance du premier juge en ce qui concerne la seconde période.

Le cadre juridique de l'engagement de la responsabilité pour faute de l'État à raison des conditions de détention indignes étant déjà défini, la section du contentieux s'est contentée d'en modifier à la marge le « considérant de principe » tout en y incorporant une précision déterminante pour la définition des modalités d'indemnisation du préjudice subi. La décision ici commentée commence par citer l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui a constitué la matrice de l'exigence de détention dans des conditions conformes à la dignité humaine avant que le législateur ne la consacre formellement en adoptant l'article 22 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 qui dispose que « l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits ».

Le « considérant de principe » est désormais rédigé dans les termes suivants : « En raison de la situation d'entière dépendance des personnes détenues vis-à-vis de l'administration pénitentiaire, l'appréciation du caractère attentatoire à la dignité des conditions de détention dépend notamment de leur vulnérabilité, appréciée compte tenu de leur âge, de leur état de santé, de leur personnalité et, le cas échéant,

de leur handicap, ainsi que de la nature et de la durée des manquements constatés et eu égard aux contraintes qu'implique le maintien de la sécurité et du bon ordre dans les établissements pénitentiaires. Les conditions de détention s'apprécient au regard de l'espace de vie individuel réservé aux personnes détenues, de la promiscuité engendrée, le cas échéant, par la sur-occupation des cellules, du respect de l'intimité à laquelle peut prétendre tout détenu, dans les limites inhérentes à la détention, de la configuration des locaux, de l'accès à la lumière, de l'hygiène et de la qualité des installations sanitaires et de chauffage ». S'agissant tant de la méthode adoptée – la technique du faisceau d'indices – que des critères retenus, l'inspiration de la jurisprudence de la Cour européenne est assumée (v. CEDH, 26 oct. 2000, n° 30210/96, *Kudla c/ Pologne* et pour un dernier état de celle-ci CEDH, gde ch., 20 oct. 2016, n° 7334/13, *Mursic c/ Croatie*). La décision rappelle ensuite que seules des conditions de détention qui porteraient atteinte à la dignité humaine révèlent l'existence d'une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique et réaffirme qu'une telle atteinte, si elle est caractérisée, est de nature à engendrer, par elle-même, un préjudice moral pour la personne qui en est la victime qu'il incombe à l'État de réparer (jurisprudence constante depuis la décision *M. L.*, CE, 5 juin 2015, n° 370896, *Lebon T.*, p. 741-889). Elle innove ensuite en précisant, pour la première fois, qu'« à conditions de détention constantes, le seul écoulement du temps aggrave l'intensité du préjudice subi ». Ainsi que l'explique Aurélie Bretonneau, dans ses conclusions conformes, ce préjudice « est intrinsèquement évolutif, dès lors qu'à conditions d'incarcération inchangées, le passage du temps l'aggrave mécaniquement, chaque période supplémentaire passée dans des conditions indignes pesant plus lourd que la précédente à mesure que l'endurance du détenu est mise à l'épreuve ». Cette dimension temporelle du dommage est au cœur des deux questions tranchées par la décision du 3 décembre 2018.

S'agissant, tout d'abord, de la demande de provision portant sur la période du 24 mai au 31 décembre 2011, le Conseil d'État confirme la solution retenue par le juge des référés qui avait accueilli l'exception de prescription quadriennale opposée en défense par le ministre de la Justice. C'est cette question délicate qui avait justifié le renvoi de l'affaire devant la section du contentieux. Conformément à la proposition des remarquables conclusions d'Aurélien Bretonneau, le Conseil d'État n'a pas souhaité déroger aux règles les mieux établies en matière de prescription extinctive. Il a ainsi fait application de sa jurisprudence constante s'agissant de l'application de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics. Le déclenchement du point de départ du délai de prescription dépend en effet de la nature du préjudice subi. Sur ce point, la section du contentieux a refusé d'attacher des conséquences à la spécificité du fait générateur qui réside dans une atteinte à la dignité humaine pour s'en tenir à ses caractéristiques intrinsèques.

La décision du 3 décembre 2018 commence par rappeler le régime de droit commun de la prescription quadriennale : « Lorsque la responsabilité d'une personne publique est recherchée, les droits de créance invoqués en vue d'obtenir l'indemnisation des préjudices doivent être regardés comme acquis, au sens de ces dispositions, à la date à laquelle la réalité et l'étendue de ces préjudices ont été entièrement

révélées, ces préjudices étant connus et pouvant être exactement mesurés. La créance indemnitaire relative à la réparation d'un préjudice présentant un caractère continu et évolutif doit être rattachée à chacune des années au cours desquelles ce préjudice a été subi. Dans ce cas, le délai de prescription de la créance relative à une année court, sous réserve des cas visés à l'article 3 précité, à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante, à la condition qu'à cette date le préjudice subi au cours de cette année puisse être mesuré » (v. en ce sens CE, 6 nov. 2013, n° 354931, M^{me} D., Lebon, p. 267). Elle en fait ensuite application au dommage subi par le requérant. Après avoir relevé que préjudice moral subi par un détenu à raison de conditions de détention attentatoires à la dignité humaine revêt un caractère continu et évolutif, elle en déduit que la créance indemnitaire qui résulte de ce préjudice doit être rattachée, dans la mesure où il s'y rapporte, à chacune des années au cours desquelles il a été subi. La thèse du pourvoi était tout autre : elle consistait à soutenir que le délai de prescription ne pouvait valablement se déclencher qu'avec le terme de la détention indigne. Les deux arguments avancés au soutien de cette proposition n'ont pas convaincu le Conseil d'État. D'une part, la décision prend le soin d'objecter à l'idée que la réalité du préjudice ne pourrait être intégralement appréhendée qu'au terme de la période de détention dans des conditions indignes en indiquant expressément que « rien ne fait obstacle à ce que ce préjudice soit mesuré dès qu'il a été subi ». Ainsi que l'expliquent les conclusions, le rapport particulier du préjudice à l'écoulement du temps n'empêche pas d'en déterminer instantanément l'ampleur pour chaque période écoulée. D'autre part, le Conseil d'État refuse d'attacher systématiquement au statut de détenu le bénéfice des exceptions prévues à l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968 aux termes duquel : « La prescription ne court ni contre le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, ni contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement ». Mais la décision en envisage la possible application *in concreto* en réservant, dans son énoncé de principe, les cas qui y sont visés.

S'agissant ensuite de la demande de provision pour la période du 1^{er} janvier 2012 au 6 août 2013, le Conseil d'État infirme la solution retenue par le premier juge. Faisant application à la situation litigieuse des critères conduisant à caractériser une détention attentatoire à la dignité humaine, la décision ici rapportée censure l'inexacte qualification juridique des faits dont est entachée l'ordonnance frappée de pourvoi. La motivation particulièrement circonstanciée retenue par le Conseil d'État témoigne d'une démarche similaire à celle de la Cour européenne confrontée à pareille hypothèse : « Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que M. B a été détenu, pendant la période litigieuse, au sein de la maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly qui connaissait alors une forte surpopulation carcérale. Il a occupé, pendant cette période, plusieurs cellules collectives d'environ 12 m² qui, prévues pour deux personnes, accueillaient trois détenus. Ces cellules ne comportaient qu'une fenêtre grillagée et située dans un coin de la pièce, cette ouverture étant insuffisante pour apporter une lumière naturelle dans l'ensemble de la cellule comme

pour assurer la ventilation nécessaire au climat chaud et humide qui prévaut tout au long de l'année en Guyane. Ces mêmes cellules, dans lesquelles les détenus pouvaient être amenés à prendre leurs repas, étaient dotées de toilettes dont les modalités de cloisonnement interdisaient toute forme d'intimité et induisaient des risques en matière d'hygiène ».

Il est significatif que le Conseil d'État ait décidé, après cette cassation partielle, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative. Il s'agissait pour la section du contentieux d'une occasion d'adresser, à l'ensemble des juges du fond, des lignes directrices sinon en fixant un barème d'indemnisation qui n'est pas de mise devant le juge administratif du moins en dégagant une règle de méthode ainsi que des ordres de grandeur. Pour les bien saisir, il est nécessaire de citer à nouveau la décision du 3 décembre 2018 : « Compte-tenu, d'une part, de la nature de ces manquements et de leur durée et, d'autre part, de la circonstance qu'ils ont été précédés de plus de sept mois de détention dans des conditions analogues, il y a lieu, eu égard à l'aggravation de l'intensité du préjudice subi au fil du temps, de fixer le montant de la provision au versement de laquelle l'État doit être condamné à 1 000 euros au titre de la période courant du 1^{er} janvier au 31 mai 2012, à 3 600 euros au titre de la période courant du 1^{er} juin 2012 au 31 mai 2013, et à 900 euros pour la période courant du 1^{er} juin 2013 au 6 août 2013, soit au total 5 500 euros tous intérêts compris au jour de la présente décision ».

La règle de méthode tout d'abord : la décision innove en tirant toutes les conséquences de l'aggravation du préjudice au fil du temps par la fixation d'une indemnisation progressivement croissante. Suivant la proposition de sa rapporteure publique, le Conseil d'État décide ainsi « alors même que le préjudice moral revêt, à conditions de détention constantes, un caractère globalement forfaitaire, d'accorder un montant d'indemnisation par séquence temporelle de plus en plus élevé à mesure que se prolonge la détention indigne ». Cela se traduit par l'application d'un coefficient multiplicateur appliqué la deuxième année au montant retenu pour indemniser le préjudice subi lors de la première année de détention, puis la troisième année au montant de la deuxième année et ainsi de suite. Ce caractère progressif participe de l'équilibre général de la solution dans la mesure où il permet de prendre en compte, le cas échéant, des périodes de détention prescrites et, partant, non indemnisables pour elles-mêmes. C'est bien le cas en l'espèce.

Des ordres de grandeur ensuite : des chiffres cités plus haut, il résulte que le Conseil d'État a fixé, dans les circonstances de l'espèce, à 200 € la réparation correspondant au préjudice moral d'un mois de détention dans des conditions indignes, la première année, puis a retenu un coefficient multiplicateur de 1,5.

La solution ainsi retenue par le Conseil d'État s'inscrit dans le droit fil de la logique de la protection conventionnelle du droit au respect de la dignité humaine. L'indemnisation du préjudice subi vise en effet non seulement à accorder une satisfaction équitable à la victime mais aussi, par son montant qui se veut dissuasif, à inciter l'administration pénitentiaire à mettre un terme, dans toute la mesure du possible, à la source de la violation constatée.