



La référence du droit en ligne



Les effets des décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme sur le caractère exécutoire d'un jugement national (CE, 04/10/2012, M. Baumet)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Les effets des arrêts de la CEDH à l’égard des Etats.....	4
A – Ce qu’en disent les textes et le juge européen	4
1 – Ce qu’en dit la Convention	4
2 – Ce qu’en dit la Cour	4
B – Les objectifs de l’exécution des arrêts de la Cour	5
1 – La position de la Cour	5
2 – La position du Conseil d’Etat	5
II – Les effets des arrêts de la CEDH à l’égard des décisions juridictionnelles porteuses d’une violation de la Convention.....	6
A – Les positions esquissées au niveau européen.....	6
1 – Les solutions de la Cour	6
2 – Les positions de l’exécutif européen.....	6
B – La position du Conseil d’Etat : l’absence d’incidence d’une décision de la CEDH à l’encontre d’une décision juridictionnelle exécutoire	7
1 – Une conception stricte de l’autorité de la chose jugée.....	7
2 – Le refus de créer une voie de réexamen d’une procédure juridictionnelle close.....	7
CE, 04/10/2012, M. Baumet :	8

Introduction

Les rapports entre le juge administratif français et le droit international sont toujours porteurs de vicissitudes, qu'il s'agisse des relations avec le Cour de justice de l'Union européenne, pour le droit communautaire, ou avec la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) pour ce qui concerne la Convention européenne des droits de l'Homme. L'affaire Baumet constitue un nouvel épisode dans cette histoire des rapports entre le juge administratif et le droit international.

Dans cette affaire, M. Baumet est déclaré comptable de fait par la Chambre régionale des comptes, dont le jugement est, par la suite, confirmé tant par la Cour des comptes que par le Conseil d'Etat. L'affaire a, alors, connu deux développements distincts, l'un devant le juge national des comptes, l'autre devant le Cour européenne des droits de l'Homme. Devant le juge des comptes, M. Baumet s'est trouvé, par un jugement de mise en débet et de condamnation à l'amende, redevable d'une somme de 200 000 €, pour le recouvrement de laquelle le Trésorier payeur général a émis un commandement de payer. Parallèlement à cette procédure, M. Baumet a saisi la CEDH devant laquelle il a invoqué la méconnaissance du droit à un procès équitable lors de la procédure initiale reconnaissant la gestion de fait. Les juges européens ont, alors, fait droit à cette demande en prononçant le 24 Juillet 2007 un arrêt de violation de la Convention européenne des droits de l'Homme. M. Baumet conteste donc devant le Tribunal administratif de Nimes le commandement de payer émis à son encontre au motif que le constat de violation fait par la CEDH le prive de base légale : en effet, selon lui, cette décision du juge européen ferait obstacle à l'exécution du jugement de mise en débet et de condamnation à l'amende consécutif à la déclaration de gestion de fait et sur lequel se base le commandement de payer. Mais, le 26 Novembre 2007, le tribunal rejette cette demande. La même position est prise le 30 Mars 2009 par la Cour administrative d'appel de Marseille. M. Baumet se pourvoit donc en cassation devant le Conseil d'Etat qui, le 04 Octobre 2012, rejette ce pourvoi.

Les faits relatés à l'instant laissent entrevoir le problème que le Conseil d'Etat avait à trancher. La question posée était, ainsi, de déterminer l'incidence des arrêts de la Cour européenne sur les décisions de justice nationales devenues définitives. En d'autres termes, le constat de violation de la Convention européenne pouvait-il avoir pour effet de rouvrir une procédure juridictionnelle pourtant close devant les juridictions françaises, ou fallait-il considérer que les décisions du juge européen n'avaient pas d'incidence sur le caractère exécutoire d'une décision de justice qui devait, dès lors, être exécutée malgré la contrariété avec la Convention européenne ? Autrement dit, en l'espèce, la décision de la Cour européenne devait-elle avoir pour effet de rouvrir la procédure juridictionnelle à l'origine du commandement de payer, ou ne devait-elle avoir aucune incidence sur l'exécution du jugement de mise en débet et de condamnation à l'amende ? Face à la nécessité de créer de toutes pièces une procédure de réexamen d'une affaire définitivement jugée dans la première hypothèse, le juge administratif suprême a opté pour la seconde solution, s'éloignant, ainsi, des solutions audacieuses préconisées par l'exécutif européen. Pour le reste, l'arrêt Baumet est l'occasion pour le Conseil d'Etat de rappeler, sans innover et sans contredire la Cour européenne, les effets des décisions de cette dernière.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les effets des arrêts de la Cour européenne à l'égard des Etats (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, les effets de ces mêmes décisions à l'égard des décisions juridictionnelles nationales (II).

I – Les effets des arrêts de la CEDH à l'égard des Etats

Comprendre les effets des arrêts de la CEDH suppose d'abord de cerner les règles posées par la Convention européenne des droits de l'Homme elle-même et l'interprétation qu'en fait la jurisprudence européenne (A). Il sera, ensuite, possible d'évoquer les objectifs assignés à ces décisions (B).

A – Ce qu'en disent les textes et le juge européen

Il faut, au préalable, rappeler les règles posées par la Convention au sujet des effets attachés aux décisions de la Cour (1), pour, ensuite, en déduire l'interprétation qu'en fait la Cour européenne des droits de l'Homme (2).

1 – Ce qu'en dit la Convention

Ce sont principalement les articles 41 et 46 qui définissent les effets des arrêts de la Cour. Ainsi, la complète exécution de ces décisions impliquent, en premier lieu, que l'Etat prenne toutes les mesures qu'appelle la réparation des conséquences que la violation de la Convention a entraînées pour le requérant. Par ailleurs, l'Etat doit prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la disparition de la source de cette violation. Concrètement, c'est à l'Etat de déterminer librement les moyens de satisfaire à ces deux obligations, ce qui témoigne de l'un des deux caractères des décisions de la Cour, à savoir la dimension déclaratoire que confirment les décisions de la Cour européenne.

2 – Ce qu'en dit la Cour

Pour la Cour européenne des droits de l'Homme, ses décisions ont une double nature, position que confirme le Conseil d'Etat. Ainsi, les arrêts de la Cour ont d'abord une dimension déclaratoire. Concrètement, cela signifie que la responsabilité de l'exécution des décisions de la Cour repose essentiellement sur les parties contractantes, ce qui est conforme à la pratique classique en droit international. La Cour confirme elle-même ce caractère déclaratoire en reconnaissant aux Etats un pouvoir d'appréciation quant aux modalités d'exécution de ses décisions. Deuxième caractère des décisions de la Cour, l'aspect prestataire : il s'agit ici d'allouer une satisfaction équitable au requérant, notamment par le versement d'une indemnité par l'Etat en cause. La Cour assure d'ailleurs le caractère directement exécutoire de cette seconde dimension de ses décisions, notamment en fixant un délai de paiement à l'Etat et en infligeant à ce dernier des intérêts de retard en cas de non paiement de l'indemnité. Cette dimension prestataire recoupe l'un des trois objectifs assignés à l'exécution des décisions de la Cour européenne.

B – Les objectifs de l'exécution des arrêts de la Cour

Il est possible d'abord de relever la position de la Cour européenne des droits de l'Homme (1), pour ensuite évoquer celle du Conseil d'Etat (2).

1 – La position de la Cour

Les arrêts de la Cour ont un triple objectif : ainsi, il s'agit de réparer pour le passé la violation constatée par le paiement d'une indemnité, de faire cesser pour la victime les effets de la violation par l'édiction de mesure individuelles et d'empêcher pour l'avenir sa répétition par la prise de mesures générales. Pour la Cour, la réparation pour le passé peut reposer tant sur une réparation pécuniaire que sur la prise de mesures individuelles visant à replacer le requérant dans la situation qui aurait été la sienne s'il n'y avait pas eu violation. D'ailleurs, la Cour considère que la réparation pécuniaire n'est que subsidiaire : elle n'a vocation à intervenir que s'il n'est pas possible d'effacer les conséquences de la violation. La lecture de l'arrêt commenté pourrait, cependant, suggérer une différence d'interprétation entre la Cour européenne et le Conseil d'Etat.

2 – La position du Conseil d'Etat

A première vue, le Conseil d'Etat semble assimiler la réparation pour le passé à la réparation pécuniaire. En effet, l'édiction de mesures individuelles et générales apparaît limitée aux objectifs de cessation et de non répétition. Cependant, il ne faut pas voir là une véritable divergence d'interprétation des textes européens entre les deux juridictions, mais plutôt une différence de définition des concepts utilisés par les deux juges : en effet, en droit administratif français, la notion de réparation est assimilée à celle d'indemnité.

Si l'ensemble des considérations, que rappelle l'arrêt Baumet, ne sont pas nouvelles, ce dernier innove, en revanche, s'agissant des effets des arrêts de la Cour européenne à l'égard des décisions juridictionnelles porteuses d'une violation de la Convention.

II – Les effets des arrêts de la CEDH à l’égard des décisions juridictionnelles porteuses d’une violation de la Convention

Il faut, au préalable, revenir sur les positions esquissées au niveau européen (A), pour, ensuite, analyser la solution retenue par le Conseil d’Etat avec l’arrêt Baumet (B).

A – Les positions esquissées au niveau européen

Il est possible de relever les solutions consacrées par la Cour européenne elle-même (1), puis d’évoquer les propositions faites par l’exécutif européen (2).

1 – Les solutions de la Cour

La Cour européenne des droits de l’Homme a d’abord considéré qu’elle n’avait pas compétence pour effacer une condamnation ou exiger l’ouverture d’un nouveau procès. Dès lors, ses décisions ne peuvent avoir pour effet de contrarier l’autorité de la chose jugée par une juridiction nationale. Pourtant, après avoir prise cette position de principe, la Cour y a apporté une exception en prescrivant, en matière pénale, l’inexécution des décisions de justice ou la réouverture de procédures juridictionnelles dans l’hypothèse où il s’agirait de la seule voie de réparation possible. Si l’on se place maintenant au niveau de l’exécutif européen, l’on constate des positions plus tranchées.

2 – Les positions de l’exécutif européen

Dans sa célèbre recommandation du 19 Janvier 2000, le Comité des ministres s’est prononcé en faveur de l’instauration en droit interne de procédures de réexamen des affaires en cas de violation d’une gravité telle qu’un doute sérieux est jeté sur le résultat de la procédure interne attaquée ou lorsque le requérant continue de souffrir des conséquences négatives très graves à la suite de la décision nationale. Face à cette recommandation, les Etats disposant de procédures de réexamen ont inclus dans celles-ci les cas de constat de violation de la CEDH. Pour les autres Etats, certains ont adopté des mesures législatives spécifiques, tels que la France en matière pénale. Bien que l’ensemble de ces propositions ou mesures soient ambitieuses, elle ne semble pas avoir influencé le Conseil d’Etat qui s’en tient à une conception stricte de l’autorité de la chose jugée par le juge national.

B – La position du Conseil d’Etat : l’absence d’incidence d’une décision de la CEDH à l’encontre d’une décision juridictionnelle exécutoire

Le Conseil d’Etat considère en l’espèce qu’une décision de la Cour européenne condamnant la France n’a pas d’incidence sur le caractère exécutoire d’un jugement national (1). Adopter la position inverse aurait conduit la Haute juridiction à créer de manière prétorienne une voie de réexamen d’une procédure juridictionnelle close, pas que le juge administratif suprême s’est refusé à franchir (2).

1 – Une conception stricte de l’autorité de la chose jugée

Le juge administratif suprême considère qu’une décision de la Cour européenne ne peut priver un jugement national de son caractère exécutoire. Ainsi, lorsqu’il examine l’acte d’exécution d’une décision de justice, le juge national ne peut prendre en compte une décision ultérieure de la Cour européenne pour en apprécier la légalité. Dès lors, Administration et juge internes ne peuvent ni aller à l’encontre de ce que prescrit une décision juridictionnelle exécutoire, ni même s’abstenir de l’exécuter. Ce faisant le Conseil d’Etat adopte une conception stricte de l’autorité de la chose jugée par le juge national, position qui pourrait poser des problèmes en cas de violation substantielle et continue des droits garantis par la Convention. La seule solution serait, qu’en pareille hypothèse, le juge administratif admette que la nécessité de mettre un terme à la violation constatée par la Cour constitue un impératif d’intérêt général qui justifie un refus légal de prendre certaines mesures en vue d’exécuter pleinement une décision de justice. Mais, ce n’est pas la voie dans laquelle s’est engagée le Conseil d’Etat : en effet, le contraire l’aurait conduit à créer de manière totalement prétorienne une voie de réexamen d’une procédure juridictionnelle close, pas qu’il s’est refusé à franchir.

2 – Le refus de créer une voie de réexamen d’une procédure juridictionnelle close

Le droit interne français ne connaissant aucune procédure générale de réexamen d’une procédure juridictionnelle close, si le Conseil d’Etat avait pris la position inverse à celle adoptée, cela l’aurait conduit à créer de toutes pièces une telle procédure. En effet, la prise en compte d’une décision de violation de la CEDH supposait d’aller au-delà d’une simple voie de rétractation dans laquelle il s’agit simplement de corriger après coup des anomalies. Par ailleurs, le juge ne disposait pas d’un modèle procédural directement transposable. Dès lors, c’est une procédure entièrement nouvelle qu’il s’agissait d’inventer, ou l’œuvre d’administrateur aurait été très large : en effet, il fallait, notamment, déterminer les conditions de fond d’une telle réouverture, c’est-à-dire préciser les violations de la Convention qui permettrait de bénéficier d’un réexamen.

Pour conclure, il faut en revenir à l’espèce commentée, pour dire que le Conseil d’Etat considère que la condamnation de la France par la Cour européenne n’a pas d’incidence sur le caractère exécutoire du jugement de mise en débet et de condamnation à l’amende consécutif à la gestion de fait ; dès lors, le commandement de payer pris pour l’exécution de ce jugement n’est pas privé de base légale et la requête de M. Baumet est rejetée.

CE, 04/10/2012, M. Baumet :

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 2 juin et 29 juillet 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Gilbert B, demeurant au ... ; M. B demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 08MA00429 du 30 mars 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement n° 0506427 du 26 novembre 2007 par lequel le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande tendant à l'annulation du commandement de payer émis à son encontre le 11 octobre 2005 par le trésorier-payeur général du Gard et des titres de recette correspondants ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. Gilbert B, déclaré comptable de fait des deniers du département du Gard, a été constitué débiteur, par un jugement devenu définitif n° 99-0613 du 12 octobre 1999 de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, d'une somme totale de 294 351,61 euros portant intérêts au taux légal à compter du 20 janvier 1997 ; que, par deux décisions du 7 juin 2004 du ministre chargé du budget, il a été fait remise gracieuse à l'intéressé du débet prononcé à son encontre sous réserve du versement de la somme de 196 881,05 euros nette d'intérêts ; que par deux jugements n°s 2000-0015 et 2000-0018 en date du 10 février 2000, devenus eux aussi définitifs, M. B a été condamné au paiement d'amendes pour un montant total de 6 097,96 euros ; que, pour le recouvrement de l'ensemble de ces sommes, le trésorier-payeur général du Gard a adressé à M. B, le 11 octobre 2005, un commandement de payer ; que par un jugement du 26 novembre 2007, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet acte de poursuite ; que la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté la requête par laquelle M. B a demandé l'annulation de ce jugement par un arrêt du 30 mars 2009, contre lequel l'intéressé se pourvoit en cassation ;

2. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour écarter les moyens tirés de l'incompétence du trésorier-payeur général du Gard pour signer le commandement de payer et de l'irrégularité en la forme de cet acte de poursuite, la cour administrative d'appel a relevé que ces moyens avaient été présentés devant une juridiction incompétente pour en connaître ; que pour décliner la compétence de la juridiction administrative pour connaître d'une telle opposition à poursuites, la cour s'est fondée à tort sur les dispositions de l'article L. 281 du livre des procédures fiscales, alors que les sommes dont M. B conteste le recouvrement, qui consistent en un débet et des amendes pour gestion de fait, ne constituent pas un impôt, une taxe, une redevance ou une créance fiscale au sens de l'article L. 252 du livre des procédures fiscales et ne sont, dès lors, pas soumises aux dispositions de ce livre ;

3. Considérant qu'il résulte, toutefois, de l'article L. 311-12-1 du code de l'organisation judiciaire alors applicable que : " Le juge de l'exécution connaît, de manière exclusive, des difficultés relatives aux titres exécutoires et des contestations qui s'élèvent à l'occasion de l'exécution forcée, même si elles portent sur le fond du droit à moins qu'elles n'échappent à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire " ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit ne soustrait à la compétence de l'ordre judiciaire, d'une part, les oppositions à poursuites mentionnées à l'article 8 du décret du 29 décembre 1992 modifiant le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et fixant les dispositions applicables au recouvrement des créances de l'Etat mentionnées à l'article 80 de ce décret et, d'autre part, les

oppositions à poursuites mentionnées à l'article 9 du décret du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par les comptables directs du Trésor ; que la contestation de la validité en la forme d'un acte de poursuite formé en vue du recouvrement forcé d'une créance de nature administrative de l'Etat et d'une amende constitue une opposition à poursuites ; qu'il suit de là que la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître de moyens tirés de l'irrégularité en la forme d'actes de poursuite ayant trait au recouvrement d'un débet ou d'une amende infligée à un comptable de fait ; que ce motif, qui répond à un moyen invoqué devant le juge du fond et ne comporte l'appréciation d'aucune circonstance de fait, doit être substitué au motif juridiquement erroné retenu par l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel pour justifier l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître de moyens mettant en cause la régularité de l'acte de poursuite, dont il justifie légalement le dispositif ;

4. Considérant, en second lieu, que le requérant soutient que la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit en jugeant qu'il ne résulte d'aucune stipulation de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales non plus que d'aucune disposition de droit interne que la décision par laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France en raison de la méconnaissance des stipulations de l'article 6 §1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales au cours du déroulement d'une procédure juridictionnelle, puisse avoir pour effet de rouvrir cette procédure dès lors qu'elle a été close devant les juridictions françaises ; que ce moyen met en réalité en cause l'absence de conséquence tirée de l'arrêt du 24 juillet 2007 par lequel la Cour européenne des droits de l'homme a constaté l'irrégularité de la procédure devant la Cour des comptes, en appel des jugements de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon du 20 janvier 1997 déclarant M. B comptable de fait des deniers du département du Gard, sur les actes pris pour l'exécution du jugement de mise en débet et de condamnation à l'amende pour gestion de fait prononcé à l'encontre de ce dernier ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 1er 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 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. (...) " ;

6. 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 Etat partie à la convention implique, en principe, que cet Etat 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'eu égard à la nature essentiellement déclaratoire des arrêts de la Cour, il appartient à l'Etat condamné de déterminer les moyens de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe ainsi ;

7. Considérant que l'autorité qui s'attache aux arrêts de la Cour implique en conséquence non seulement que l'Etat verse à l'intéressé les sommes que la Cour lui a allouées 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 ; que l'exécution de l'arrêt de la Cour ne peut toutefois, en l'absence de procédures organisées pour

prévoir le réexamen d'une affaire définitivement jugée, avoir pour effet de priver les décisions juridictionnelles de leur caractère exécutoire ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que la condamnation de la France par l'arrêt du 24 juillet 2007 de la Cour européenne des droits de l'homme, qui repose sur le caractère inéquitable de la procédure alors suivie devant la Cour des comptes, en raison de la non communication au requérant de pièces de la procédure sur lesquelles l'arrêt confirmant la déclaration de gestion de fait ne s'est, au demeurant, pas fondé, n'a pas d'incidence sur le caractère exécutoire du jugement de mise en débet et de condamnation à l'amende consécutif à la déclaration de gestion de fait ; que, par suite, le commandement de payer pris pour l'exécution de ce jugement n'est pas privé de base légale ; que, dès lors, en écartant le moyen tiré de ce que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme aurait fait obstacle à l'exécution du jugement de mise en débet et de condamnation à l'amende, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit ;

9. Considérant, d'ailleurs, que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a constaté, dans sa résolution du 6 juin 2012 clôturant l'examen de l'exécution de l'arrêt du 24 juillet 2007, que toutes les mesures requises par l'article 46 § 1 de la convention avaient été adoptées par les autorités françaises ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. B n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué, qui est suffisamment motivé ;

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de M. B est rejeté.