

N° 328502

M. B.

Section

Séance du 21 septembre 2012

Lecture du 4 octobre 2012

CONCLUSIONS

Mme Suzanne Von COESTER, rapporteur public

(Ce texte est celui qui a été prononcé par Mme Von Coester en séance publique ; il a toutefois dû subir quelques modifications mineures uniquement destinées à permettre d'identifier sans ambiguïté les références de jurisprudence citées dont les noms étaient effacés pour la mise en ligne.)

M. B., ancien Président du conseil général du Gard, a été déclaré comptable de fait des deniers du département du Gard par des jugements définitifs du 20 janvier 1997, à raison de subventions pour l'emploi de salariés dans deux associations, le comité départemental de la culture et le comité d'animation, de réflexion et de formation pour les retraités du Gard. Il s'est pourvu en cassation contre les arrêts de la Cour des comptes statuant sur les jugements le déclarant comptable de fait, mais vous avez rejeté ses pourvois par une décision du 14 juin 1999, aux tables p. 719. Si plusieurs éléments avaient été versées au dossier de la Cour des comptes sans que M. B. en eût été informé, vous avez écarté la méconnaissance du principe du contradictoire, dès lors qu'il ressortait des pièces du dossier que la Cour des comptes ne s'était pas fondée sur ces pièces pour rendre ses arrêts.

C'est donc sur le fondement de jugements déclarant la gestion de faits devenus irrévocables que la procédure a pu se poursuivre devant la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon. Par jugements du 12 octobre 1999 fixant définitivement les lignes de compte, M. B. a été constitué débiteur envers le département du Gard pour un montant de 441 560,34 euros au titre d'opérations relatives au comité départemental de la culture, et pour un montant de 294 351,60 euros au titre de celles relatives au comité d'animation, de réflexion et de formation pour les retraités. Une remise gracieuse lui a été accordée par le ministre des finances le 7 juin 2004, pour l'intégralité du débet correspondant aux opérations relatives au CDC et une partie substantielle de celui correspondant au CADREF, ne laissant à sa charge qu'une somme de 196 881,05 euros. A ce montant s'ajoute l'amende prononcée à son encontre, soit deux fois 3 048,98 euros. Après plusieurs tentatives infructueuses de recouvrement de ces sommes, le Trésorier payeur général du Gard a émis un commandement de payer le 11 octobre 2005. C'est sur cet acte que porte le litige qui vous est aujourd'hui soumis.

Au cours de l'instruction devant le tribunal administratif, postérieurement donc à l'émission du commandement de payer aujourd'hui en litige, est intervenu un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, condamnant la France à raison de la procédure de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

déclaration de la gestion de fait. Saisie après votre décision du 14 juin 1999, la Cour de Strasbourg a jugé par un arrêt du 24 juillet 2007 (n° 56802/00) que le défaut de communication des nouvelles pièces versées au dossier de la Cour des comptes méconnaissait le droit au procès équitable garanti par l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

M. B., muni de ce constat de violation de la convention établi par la Cour de Strasbourg, a soutenu devant le tribunal administratif de Nîmes, qui n'avait pas encore rendu son jugement à cette date, que la procédure se trouvait de ce fait privée de base légale, et que le commandement de payer émis à son encontre devait par suite être annulé.

Il ressort en effet de votre jurisprudence issue de la décision d'Assemblée du 14 décembre 2001, *Société Réflexions Médiations Ripostes*, p. 647, que la procédure juridictionnelle de gestion de fait forme un tout. Dans ses conclusions, Alain Seban rappelait que « la division de la procédure tient pour une large part à la complication induite par la méthode particulière de respect du principe du contradictoire devant le juge financier, découlant de la règle du double arrêt. (...) Malgré l'intervention de plusieurs jugements, les uns provisoires, les autres définitifs, c'est une seule et même procédure qui se déroule ». Vous en déduisez que l'irrégularité du jugement de déclaration de gestion de fait entache l'ensemble de la procédure de jugement des comptes et de sanction des comptables de fait (voyez, pour une motivation explicite, votre décision du 16 janvier 2008, *V. et A.*, n°289461, aux conclusions de Mattias Guyomar). Le commandement de payer étant fondé sur les jugements prononçant la mise en débet et l'amende, consécutifs à la déclaration de gestion de fait, une irrégularité de la procédure serait a priori susceptible de priver le commandement de payer de base légale.

Encore faut-il cependant que, s'agissant de jugements, ils n'aient pas acquis force de chose jugée. C'est seulement l'irrégularité de jugements non définitifs, ou plus exactement non encore irrévocables, qui peut entacher l'ensemble de la procédure. Nous employons le qualificatif d'irrévocable plutôt que de « définitif » afin de distinguer, d'une part, les jugements définitifs, ayant l'autorité de la chose jugée contrairement aux jugements provisoires mais encore susceptibles de recours, et, d'autre part, ceux devenus irrévocables, passés en force de chose jugée après l'épuisement des voies de recours. Ces derniers, contrairement à la plupart des actes administratifs, ne peuvent plus être contestés par la voie d'une exception mettant en cause leur régularité ou leur bien-fondé.

Or, dans la présente affaire, les jugements constatant la gestion de fait étaient devenus irrévocables, comme suite au rejet du pourvoi porté devant vous, ainsi d'ailleurs que les jugements définitifs prononçant les débet et les amendes, non frappés d'appel devant la Cour des comptes.

La cour administrative d'appel de Marseille, confirmant le jugement du tribunal administratif de Nîmes, s'est fondée sur cette circonstance pour juger que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme « demeure sans effet direct sur les jugements de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon », dès lors « qu'il ne résulte ni des stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni au demeurant d'aucune disposition législative ni d'aucune disposition réglementaire, 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 d'une procédure juridictionnelle, puisse avoir pour effet de réouvrir cette procédure, dès lors que celle-ci a été close devant les juridictions françaises ».

La cour administrative d'appel de Marseille a ce faisant repris la motivation d'une décision du 11 février 2004 de vos sous-sections réunies, *Mme C.*, p.67, n°257682, aux conclusions du président Schwartz. Vous noterez qu'en l'espèce, la question porte plus largement sur le caractère exécutoire des jugements, alors que la Cour de Strasbourg a constaté qu'ils ont été rendus en violation de droits protégés par la convention. La cour a écarté la possibilité d'en remettre en cause la validité faute de voie de réouverture de la procédure. Le tribunal administratif de Nîmes avait répondu de façon plus lapidaire, mais aussi plus générale, en jugeant que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme demeurait « sans effet direct » sur la régularité de la procédure suivie devant les juridictions financières nationales, et n'était par suite pas de nature à priver le commandement de payer de base légale.

La question conduit à s'interroger sur l'effet en droit interne des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, avant d'examiner les conséquences à en tirer lorsqu'est en cause l'exécution de décisions passées en force de chose jugée.

*

Il convient d'abord de mesurer la portée des obligations créées, en droit international, au titre de la convention, pour l'exécution des arrêts de la Cour.

Au regard du droit international, la portée juridique en droit interne des arrêts rendus par une cour internationale dépend, pour le dire simplement, de la bonne volonté des Etats concernés. L'article 59 du statut de la cour internationale de justice prévoit que « la décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé ». Les parties en litige étant en principe les seuls Etats, sujets du droit international, ni ce droit ni le juge international ne sauraient imposer d'obligations pour l'exécution en droit interne de décisions de la Cour.

Ces décisions ne peuvent donc avoir de portée devant le juge national que pour autant que des effets leur soient attribués, ou reconnus, en droit interne. L'affaire *Avena* opposant le Mexique aux Etats-Unis devant la Cour internationale de justice l'illustre de façon assez tragique : on se souvient que, par un arrêt du 31 mars 2004, la Cour Internationale de Justice a dénoncé la violation par les Etats-Unis de la convention de Vienne, pour avoir condamné à mort des ressortissants mexicains sans leur avoir permis de bénéficier de leur droit à une assistance consulaire. Le Président des Etats-Unis ayant enjoint aux juges de rouvrir la procédure, le Texas a porté l'affaire devant la Cour suprême, qui a jugé dans une décision du 25 mars 2008 *Medellin v. Texas* que ni la décision de la Cour internationale de justice, dénuée de caractère auto-exécutoire, ni l'arrêté présidentiel ne constituaient une loi fédérale directement applicable. La Cour internationale de justice a eu beau ordonner des mesures provisoires, pour au moins suspendre les effets de la condamnation pénale, ces mesures ne pouvaient être suivies d'effet en droit interne faute d'intervention du législateur fédéral – et plusieurs intéressés ont été exécutés dès 2008, sans avoir pu bénéficier d'une révision de leur procès.

A la différence de la plupart des conventions internationales, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales se présente d'emblée, à l'article 1^{er}, comme un texte créateur de droits subjectifs, les Etats reconnaissant « à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention ». Mais à l'instar de la plupart des conventions internationales, son article 46, relatif à l'exécution des arrêts de la Cour, obéit à une conception classique, distinguant entre l'office de la Cour, qui consiste à rendre un jugement constatant une violation de la convention, et l'office du comité des ministres, qui examine les suites qui y sont données. L'article 46 de la convention aux termes duquel « les Hautes parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties » reprend presque mot pour mot l'article correspondant de la Charte des Nations Unies : « Chaque membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour internationale de justice dans tout litige auquel il est partie ». Ainsi que le relève la doctrine, « ces stipulations portent la marque d'une conception classique du contentieux international, qui est basée sur la séparation stricte du jugement et de son exécution »¹. Les parties mentionnées à l'article 46 sont les « Hautes parties contractantes », c'est-à-dire les seuls Etats, qui restent entièrement libres des moyens à mettre en œuvre au titre de cet engagement. La Cour a pour mission de constater, le cas échéant, la violation de droits, mais il ne lui incombe pas de connaître des moyens mis en œuvre par les Etats, au titre du respect de la convention comme au titre de l'exécution de ses arrêts.

La jurisprudence de la Cour de Strasbourg est tenue par ces principes. Elle rappelle le caractère essentiellement déclaratoire de ses arrêts, en ce qu'ils constatent, au principal, une violation de la convention (13 juin 1979, *Marckx c/Belgique*, p. T 58).

La Cour s'est longtemps contentée de quelques phrases en fin d'arrêt pour rappeler, notamment lorsque le requérant réclamait l'effacement d'une condamnation ou la reconnaissance d'un droit au séjour, que « la convention ne [lui] en donne pas compétence », et qu'elle ne saurait en particulier « exiger de l'Etat l'ouverture d'un nouveau procès » (voyez 20 septembre 1993, *Saïdi c/France*, p. T 45 à 49, ou 29 avril 1988, *Belilos c/Suisse*, p. T 76). Elle s'efforce désormais de préciser davantage les mesures qu'elle qualifie d' « appropriées » pour l'exécution de ses arrêts.

Ce sont d'abord des mesures de réparation, y compris pour « effacer autant que possible les conséquences de la violation constatée ». Depuis une dizaine d'années, la Cour est de plus en plus précise dans ses préconisations. Elle n'hésite plus à écrire qu'en cas de violation grave des garanties de l'article 6§1, le redressement le plus approprié lui semble être la reprise de l'instance, par une réouverture de la procédure (GC, 12 mai 2005, *Öcalan c/Turquie* en matière pénale, mais aussi 17 juillet 2007, *Mehmet et Suna Yigit c/Turquie* en matière civile, dans une affaire de responsabilité médicale).

S'il ne paraît pas possible de rétablir la situation antérieure à la violation, la Cour condamne l'Etat à une indemnisation, au titre de la « satisfaction équitable » prévue à l'article 41, qui peut être d'un montant équivalent à celui versé par le requérant au titre de la procédure

¹ J. Andriantsimbazovina, *La réouverture d'une instance juridictionnelle administrative après condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme*, RFDA 2005, p.163

incriminée. Dans l'affaire opposant les Témoins de Jéhovah à la France à raison d'un redressement fiscal, qui était en partie fondé sur le refus de l'administration de reconnaître un caractère cultuel à l'association, la Cour a condamné la France, le 5 juillet 2012, à une indemnisation correspondant aux sommes versées par l'association. Après avoir constaté la violation des stipulations de l'article 9 protégeant la liberté religieuse, la Cour juge que « seule la restitution de la somme payée par l'association requérante et perçue indûment, puisque illégalement au vu de la convention, placerait celle-ci, le plus possible, dans une situation équivalente à celle où elle se trouverait s'il n'y avait pas eu de manquement aux exigences de l'article 9 » (point 19). Le glissement sémantique conduisant à relever que la somme a été « perçue indûment puisqu'illégalement » n'est pas anodin, alors que la Cour de Strasbourg n'est pas juge de la légalité des procédures et décisions nationales. Le constat d'une violation des droits n'entraîne pas nécessairement un constat d'illégalité de la procédure ni de la décision prise et ce n'est en tout cas pas un constat qui relève de l'office de la Cour.

Quoi qu'il en soit, la Cour de Strasbourg ne dispose pas, concrètement, d'autre moyen que l'indemnisation pour garantir une réparation la plus complète possible. Le dispositif même de l'article 41 de la convention est sous-tendu par le principe de subsidiarité : l'indemnisation est précisément prévue dans les hypothèses où « le droit interne ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation ».

Outre la réparation, l'exécution des arrêts de la Cour suppose également que l'Etat fasse cesser la violation, lorsque celle-ci est continue. Selon la formule usuelle : « Lorsque la Cour constate une violation, l'Etat défendeur a l'obligation juridique non seulement de verser aux intéressés les sommes allouées au titre de la satisfaction équitable prévue par l'article 41, mais aussi de choisir, sous le contrôle du comité des ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à intégrer dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences. » (13 juillet 2000, *Scozzari et Giunta c/Italie*, p. T 249). Il n'y a pas toujours lieu de prendre des mesures à ce titre : il est des cas dans lesquels la violation a cessé à la date de la condamnation, par exemple en cas de délais excessifs de jugement ; il est d'autres cas dans lesquels la violation se poursuit, ou continue à produire des effets.

La Cour indique de façon de plus en plus précise et de plus en plus circonstanciée les mesures qui lui semblent requises au titre de l'article 46. Au point que lorsqu'elle ne dit rien au titre de l'article 46, comme dans la présente affaire, pour laquelle elle s'est prononcée sur le seul fondement de l'article 41, il paraît raisonnable d'en déduire que la Cour estime tout simplement qu'il n'y a pas de mesure d'exécution à prendre.

Il faut enfin signaler que depuis l'arrêt du 22 juin 2004, *Broniowski c/Pologne*, n° 31443/96, la Cour ne s'interdit pas d'appeler les Etats à prévenir autant que possible la réitération de certaines violations systémiques, au titre de l'exécution d'arrêts dits « pilote »². Dans cette affaire, la cour a suggéré des mesures, sous l'article 46, pour prévenir le contentieux de masse qu'elle redoutait de la part des dizaines de milliers de ressortissants polonais déplacés après la guerre et titulaires d'une indemnisation qui s'avérait irrécouvrable. Cette initiative s'inscrivait en cohérence avec les recommandations du comité des ministres et le protocole n° 14 adopté un mois plus tôt, qui tendent à mieux prévenir le contentieux pour

² E. Lambert-Abdelgawad, *La Cour européenne au secours du comité des ministres pour une meilleure exécution des arrêts « pilote »*, RTDH 2005, p.203

désengorger son prétoire, mais la qualification de « mesures d'exécution » pour désigner des réformes législatives n'allait pas de soi eu égard à l'office de la Cour, juge de cas d'espèce.

Il reste que ces évolutions, signe de l'intérêt porté par le comité des ministres et par la Cour elle-même à l'exécution de ses arrêts, n'affectent en rien le principe selon lequel la Cour ne saurait imposer aucune mesure sur le fondement de l'article 46 de la convention. Comme elle l'a fait encore récemment dans son arrêt *Témoins de Jéhovah c/France*, la Cour continue à préciser dans sa motivation « qu'il est entendu que l'Etat défendeur reste libre, sous le contrôle du comité des ministres, de choisir d'autres moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la convention, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la cour ».

La Cour ne s'autorise d'ailleurs pas à juger l'exécution de ses arrêts : à notre connaissance, elle continue d'opposer une irrecevabilité aux recours portés devant elle sur le seul fondement de l'article 46. Nul mécanisme comparable à la redoutable procédure de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, couramment qualifiée de « manquement sur manquement », qui permet à la Cour de justice de l'Union européenne d'infliger des sanctions pécuniaires, le cas échéant doublées d'une astreinte, en cas d'inexécution des condamnations qu'elle a prononcées.

Si la Cour européenne s'interdit de porter un jugement sur l'exécution de ses arrêts déclaratoires, l'engagement pris par l'Etat de s'y conformer ne saurait cependant rester lettre morte.

Alors que l'effet direct que vous reconnaissez à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a donné lieu à une jurisprudence fort riche, et protectrice des droits fondamentaux, vous avez moins souvent eu à vous prononcer sur la portée à accorder aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Rappelons que vous refusez de vous estimer juridiquement lié par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en tant qu'elle porte sur l'interprétation de la convention. Les conclusions des Présidents Labetoulle et Genevois, respectivement sous la décision de Section *D.t* du 27 octobre 1978, p.395, n°7103 et la décision d'Assemblée *S.* du 11 juillet 1984, p. 259, n°41744 rendent compte de l'absence d'autorité « de la chose interprétée » par la Cour. Notons qu'en pratique vous ne manquez pas de vous y conformer, pour des raisons de « convenance et de réalisme politique » (selon les mots du Président Labetoulle), ou de « discipline juridictionnelle » (selon le Président Genevois). Dans le cadre, en tout cas, d'un dialogue des juges conduisant à l'enrichissement des droits fondamentaux garantis par la convention, au bénéfice des titulaires de ces droits. A titre d'illustration, et sans quitter le contentieux financier, il n'est qu'à rappeler que si vous refusiez initialement de considérer que les déclarations de gestion de fait relevaient du champ de l'article 6§1 de la convention (6 janvier 1995, *N.*, p.6, n°145898), vous l'avez admis à la suite d'un arrêt de recevabilité de la Cour de Strasbourg (7 octobre 2003, *Richard-Dubarry c/France*), par un revirement intervenu dans les semaines suivant cet arrêt, avec votre décision du 30 décembre 2003, *B. et R.*, p. 531, n°251120. Ainsi, « l'efficacité corrective de ces arrêts qui entraînent

des modifications de législations, des ajustements jurisprudentiels et, au final, une harmonisation du régime juridique des droits et libertés, n'est plus aujourd'hui contestée »³.

S'il n'est pas d'autorité de la chose jugée qui vaille à l'égard des décisions seulement analogues, la question se pose en d'autres termes à l'égard des décisions liées à celle ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour. Vous avez eu à connaître de cette hypothèse dans l'affaire jugée par votre décision du 24 novembre 1997, *Ministre de l'économie et des finances c/Société Amibu*, aux Tables p. 441 : il s'agissait de tirer les conséquences d'un arrêt de la Cour de Strasbourg jugeant que la saisie de documents opérée par les services douaniers au domicile du dirigeant de la société Amibu avait porté atteinte à son droit au respect de sa vie privée. Saisie, postérieurement à l'arrêt de la Cour, du contentieux relatif au redressement fiscal infligé à la société, la cour administrative d'appel avait prononcé la décharge, estimant que, du fait de cet arrêt, « le juge de l'impôt [devait] regarder les documents saisis comme dénués de valeur probante ». Vous avez censuré ce raisonnement, jugeant que la condamnation par la Cour de Strasbourg demeurerait sans incidence sur la régularité du redressement fiscal. Décision apparemment sévère, mais dont il ne faudrait pas tirer de conclusion hâtive sur l'autorité que vous reconnaissez aux arrêts de la Cour. Bien au contraire, nous semble-t-il : vous avez appliqué votre jurisprudence traditionnelle sur l'interprétation stricte de l'indépendance des procédures. Dès lors que l'administration fiscale a régulièrement obtenu communication de pièces détenues par d'autres services, la circonstance que leur saisie ait été jugée illégale au pénal n'a pas pour effet d'interdire à l'administration de s'en prévaloir (Section, 6 décembre 1995, *N.*, p.426, n°90914). L'indépendance des procédures, mais aussi la circonstance que le redressement fiscal concernait la société, et non son dirigeant qui avait obtenu gain de cause à Strasbourg, ne pouvaient que vous conduire à écarter le moyen comme inopérant. C'est ce que soulignait le président Bachelier dans ses conclusions sur cette affaire, par un raisonnement se référant au caractère relatif de la chose jugée à Strasbourg.

En effet, en vertu des dispositions de l'article 1351 du code civil, qui inspire votre jurisprudence en la matière (cf. 26 février 1937, *Société des ciments Portland de Lorraine*, p.254) : « l'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même ; que la demande soit fondée sur la même cause ; que la demande soit entre les mêmes parties, et formée par elles et contre elles en la même qualité ». S'agissant de la chose jugée par la Cour européenne des droits de l'homme, elle porte sur la seule violation constatée en l'espèce, sans trancher de question de légalité ; elle n'a d'influence ni les situations analogues, ni sur les situations liées.

Pour relative qu'elle soit, son autorité ne nous semble pas moins certaine, ce qui implique d'en tenir compte.

La Cour constitutionnelle allemande en a pris le parti dans sa décision du 14 octobre 2004, pour l'exécution de la décision *Görgülü c/Allemagne*. Dans cette affaire, l'Allemagne s'est vu condamnée pour violation du droit à la vie privée et familiale d'un père à qui la justice allemande refusait un droit de visite ; l'intéressé a réitéré sa demande devant les juridictions allemandes, qui ont réitéré leur décision de rejet en refusant explicitement de

³ S. Perdu, *Vers un réexamen d'une décision définitive du juge administratif français après une condamnation européenne ?* RTDH 2004, p.175

reconnaître un quelconque effet à l'arrêt de la Cour, faisant valoir qu'il n'était contraignant qu'à l'égard de la République fédérale d'Allemagne en tant que sujet de droit international, mais ne liait pas les autorités administratives ni les tribunaux allemands. Cette décision a été censurée par la Cour constitutionnelle allemande, pour violation de l'obligation de « due prise en compte » (« Berücksichtigungspflicht ») des arrêts de la Cour européenne. La Cour constitutionnelle allemande énonce que tous les organes de l'Etat sont par principe tenus d'exécuter les décisions de la Cour européenne, et qu'il s'ensuit un devoir des tribunaux allemands d'en tenir dûment compte, en vertu du principe de l'Etat de droit garanti par les articles 20 et suivants de la Loi fondamentale⁴. La Cour constitutionnelle, confrontée aux résistances de la cour d'appel de Naumburg, devra statuer à quatre reprises sur la même affaire, pour conclure à chaque fois à la violation par les autorités administratives et juridictionnelles allemandes du devoir de prise en considération de l'arrêt de la Cour européenne.

En France, c'est sur le fondement de l'article 55 de la Constitution que le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision n° 86-216 DC du 3 septembre 1986, « qu'il appartient aux divers organes de l'Etat de veiller à l'application des conventions internationales dans leurs compétences respectives ». Compte tenu du caractère « concret et effectif »⁵ des droits garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il s'en suit à notre avis que les organes de l'Etat, qu'ils soient administratifs ou juridictionnels, ont l'obligation de prendre en compte les arrêts de la Cour, pour mettre un terme à la violation constatée et prendre les décisions « propres à rétablir, autant que faire se peut, la situation antérieure à celle-ci », selon la formule d'usage. Ainsi que l'écrivait le Professeur Andriantsimbazovina : « Si le principe de l'unité de l'Etat vise à ne pas permettre à l'Etat condamné d'échapper à sa responsabilité internationale en invoquant un dysfonctionnement interne, il ne saurait être détourné de cette fonction pour permettre à une institution nationale à l'origine de la violation d'esquiver ses obligations dans le redressement de la violation constatée. »⁶.

En pratique, cela ne paraît a priori guère poser de problème s'agissant des décisions administratives incriminées.

Il est entendu que la prise en compte de l'arrêt de condamnation ne saurait impliquer de droit automatique à obtenir leur abrogation, ni même leur inexécution, ni même leur réexamen. L'arrêt de la Cour n'emporte pas annulation des décisions ni des procédures au cours desquelles ont été constatées des violations de la convention, et la Cour ne statue pas sur la légalité des décisions dont elle a à connaître.

Le constat d'une violation des droits, dans une situation donnée, représente en revanche une nouvelle circonstance, qui ne saurait à notre avis être ignorée pour l'appréciation ultérieurement portée sur cette situation ou la décision qui en découle, et peut dans certains cas justifier qu'il soit fait droit à une demande tendant à son abrogation ou à ce qu'elle ne soit pas exécutée, notamment si l'exécution de la décision conduisait à violer la

⁴ Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, 14 octobre 2004, 2 BvR 1481/04 – avec le commentaire de J. Gerkrath, *L'effet contraignant des arrêts de la cour européenne des droits de l'homme vu à travers le prisme de la cour constitutionnelle allemande*, RTDH 2006, p.713.

⁵ CEDH, 9 octobre 1979, *Airey c/ Irlande*, série A n° 32

⁶ article précité

convention. Vous avez admis par votre décision du 21 mars 2001, *Mme M.* p. 150, n°208541, aux conclusions du Président Chauvaux, qu'un arrêté légal à la date à laquelle il a été pris ne puisse être légalement exécuté eu égard à des circonstances nouvelles postérieures à son édicton. En contentieux fiscal, l'article L. 190 du livre des procédures fiscales prévoit expressément l'ouverture d'une voie de réclamation, tendant à la décharge ou à la réduction d'une imposition, lorsque la violation d'une règle de droit est révélée par une décision juridictionnelle, étant précisé que sont considérés comme tels les arrêts et avis des juridictions suprêmes, mais aussi les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (article 117 de la loi de finances pour 2006 n°2005-1719⁷). Nous sommes d'avis que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme doivent de même être regardés comme susceptibles de justifier un réexamen de la décision prise par l'administration.

Il ne sera pas nécessairement fait droit à la demande de réexamen : la violation constatée a pu cesser de produire un quelconque effet, ou d'autres motifs peuvent justifier, à la date à laquelle l'administration se prononce, de ne pas l'abroger. Il vous reviendra de contrôler l'appréciation portée par l'administration sur les conséquences à tirer de la prise en compte des arrêts de la Cour, notamment au regard des droits des tiers. Mais nul doute, à notre avis, qu'il y aurait en tout cas lieu de prendre en compte l'arrêt de la Cour pour statuer sur une demande de réexamen des décisions administratives ayant donné lieu à une violation de la convention.

La question est plus délicate à l'égard des décisions non plus administratives mais juridictionnelles. La Cour de Strasbourg se prononce par hypothèse après l'épuisement des voies de recours internes. Or, la plainte portée devant la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas une voie de recours contre les décisions rendues en dernier ressort par le juge national et ne saurait en tenir lieu.

Lorsque votre jugement est au rejet et laisse subsister une décision administrative méconnaissant les droits protégés par la convention, ou prise en méconnaissance de ces droits, les voies de réexamen des décisions administratives qui viennent d'être évoquées devraient trouver à s'appliquer, pour faire cesser la violation constatée (par exemple pour faire abroger un arrêté d'expulsion). En revanche, lorsque le jugement prononce une décision positive, notamment en plein contentieux, les mesures à prendre pour tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour risquent fort de se heurter de front à l'autorité de la chose jugée.

Disons d'emblée qu'il nous semble que l'obligation de prise en compte des arrêts de la Cour de Strasbourg ne saurait faire échec à l'autorité des décisions des juridictions nationales passées en force de chose jugée.

Par votre décision *Mme C.* du 11 février 2004, p. 67, n°257682, vous avez refusé d'aller jusqu'à rouvrir une procédure juridictionnelle pour tenir compte d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme. La requérante entendait invoquer le constat dressé par la Cour d'une violation de l'article 6§1 de la convention pour solliciter une réouverture de la procédure. Vous avez rejeté la requête comme irrecevable, estimant qu'une telle voie de

⁷ La décision juridictionnelle intervenue postérieurement à l'imposition constitue un « événement » au sens de l'article R.196-1 du livre des procédures fiscales.

réexamen ne pouvait être ouverte sans texte. Les motifs sous-jacents à votre décision nous semblent n'avoir rien perdu de leur pertinence.

Avant d'y venir, signalons que nous ne serions pas entièrement convaincus par un raisonnement fondé sur la prémisse de votre décision d'Assemblée, *Société Arcelor Atlantique Lorraine* du 8 février 2007, p. 55, d'après laquelle « la suprématie conférée par les dispositions de l'article 55 de la Constitution aux engagements internationaux ne saurait s'imposer, dans l'ordre interne, aux principes et dispositions à valeur constitutionnelle ». L'autorité de la chose jugée a certes été consacrée par le Conseil constitutionnel comme un principe à valeur constitutionnelle, ainsi que le rappelle notamment la décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (points 44 à 47). Vous pourriez estimer qu'elle ferait pour ce motif « écran » par rapport aux décisions rendues dans l'ordre international et aux obligations qui en découlent. Mais il est difficile d'ignorer que ce principe est consacré en tant qu'il renvoie à la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire en ce qu'il impose à l'administration d'exécuter la décision de justice et au législateur de toujours réserver les décisions de justice passées en force de chose jugée, lorsqu'il entend adopter une loi de validation (cf. sur ce point la décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980). Nous ne sommes donc pas certains de la portée utile de ce principe pour décider de la prééminence à accorder à la chose jugée par le juge national sur celle jugée par la Cour européenne des droits de l'homme.

D'autres considérations nous semblent plus déterminantes. Elles renvoient à l'office respectif du juge et du législateur, et reposent sur le postulat que la force de chose jugée, qui permet de « préserver ce que le juge a pu définitivement faire », a « une force juridique obligatoire qui lie même le juge », pour reprendre les termes choisis par le Président Stahl⁸. Le juge ne saurait donc la remettre en cause de sa propre initiative.

Vous vous êtes certes estimé compétent pour admettre de façon prétorienne, par votre décision de Section S. du 16 mai 2012, n°331346, que la voie du recours en révision était ouverte devant les juridictions administratives pour lesquelles aucun texte n'en avait prévu l'existence, « en vertu d'une règle générale de procédure découlant des exigences de la bonne administration de la justice à l'égard d'une décision passée en force de chose jugée ». Cyril Roger-Lacan rappelait d'ailleurs dans ses conclusions que d'autres voies de rétractation avaient été créées sans texte, s'agissant de l'opposition (9 juin 1939, *Caubet*, p. 382), de la tierce opposition (29 novembre 1912, *Boussuge et autres*, p. 1128 et 20 novembre 1931, *Franc*, p. 1017) ou encore du recours en rectification d'erreur matérielle (23 janvier 1918, *Ministre des travaux publics*, p. 58 et 4 mars 1955, *Dame Veuve Sticotti*, p. 131).

Il nous semble cependant qu'on ne saurait assimiler la procédure de réexamen suite à un arrêt de la Cour de Strasbourg à ces voies de rétractation, qui sont enserrées dans des délais et visent à compléter ou rectifier les éléments portés à la connaissance du juge, dans des hypothèses où la présomption de vérité consubstantielle à l'autorité de la chose jugée serait sinon mise à mal (car prise sur pièces fausses, ou à l'issue d'une manœuvre). L'arrêt de la Cour ne porte en principe pas d'élément de fait nouveau à la connaissance du juge national, puisque la saisine de la Cour suppose un épuisement préalable des voies de recours interne.

⁸ J.H. Stahl, *Dire et faire, Brèves remarques sur ces deux fonctions du Conseil d'Etat*, in *Mélanges en l'honneur de D. Labetoulle*, p.783

Ce qui est en cause, dans cette hypothèse, c'est bien, le cas échéant, une divergence d'appréciation entre juges sur la violation de droits, c'est-à-dire sur une qualification juridique. Dès lors, il nous semble que la possibilité d'un réexamen ne relève pas des règles de procédure, ni de considérations sur la bonne administration de la justice, pour reprendre les termes de la décision de Section précitée du 16 mai 2012 *S* (n° 331346). Elle suppose de décider d'une articulation entre des ordres juridictionnels distincts, non intégrés (contrairement à ce qui prévaut, au sein de l'Union européenne, à l'égard de la Cour justice de l'Union européenne). C'est cet enjeu qui sous-tend les résistances de la cour d'appel de Naumburg dans l'affaire *Görgülü*, et son désaveu réitéré de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme.

Il faut ajouter que la possibilité d'un réexamen de la procédure ayant donné lieu à une condamnation de la France devrait nécessairement être subordonnée à une appréciation *in concreto* des effets de la violation de la convention, pour évaluer si le réexamen est le seul moyen de mettre un terme à ses effets, ce qui suppose de concevoir un dispositif permettant une appréciation au cas par cas. S'il est peu contestable qu'un délai de jugement excessif, qui a cessé avec le prononcé du jugement, ne justifiera pas en principe une réouverture de la procédure, comment évaluer a priori les effets d'un manquement à l'obligation d'impartialité ? Il faudrait concevoir une procédure d'examen du bien-fondé de la demande de réexamen, ce qui paraît difficile par voie prétorienne. Ainsi que le soulignait le président Schwartz dans ses conclusions sous la décision Mme C., n°257682, « les conditions de recevabilité seraient difficiles à cerner ex nihilo » et « cela nous semble [tout simplement] dépasser les limites de la mission du juge ».

Nous sommes donc d'avis qu'il incombe au législateur, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, de prévoir le cas échéant une possible réouverture de la procédure juridictionnelle devant le juge national. Le législateur s'est d'ailleurs bien saisi de la question en décidant d'instituer une telle possibilité en matière pénale, avec l'insertion dans le code de procédure pénale, par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000, des articles 626-1 et suivants, qui confie à une commission le soin d'apprécier au cas par cas si « par sa nature et sa gravité, la violation constatée entraîne pour le condamné des conséquences dommageables auxquelles la satisfaction équitable allouée sur le fondement de l'article 41 de la convention ne pourrait mettre un terme ». Le choix du législateur de réserver la possibilité d'un réexamen au procès pénal, sans l'étendre au procès civil ni administratif⁹, nous semble significatif et ne s'explique sans doute pas seulement par la compétence législative en matière pénale. La Cour de cassation a jugé comme vous, par une décision du 30 septembre 2005 de la Chambre sociale, que « l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dont il résulte qu'un jugement rendu en matière *civile* et devenu définitif a été prononcé en violation des dispositions de la Convention n'ouvre aucun droit à réexamen de la cause »¹⁰. Pourquoi permettre une réouverture du procès pénal et pas administratif, alors que les incidences de celui-ci peuvent également être conséquentes, notamment en matière de sanctions ? La question mérite sans doute d'être posée, mais au législateur.

⁹ Cf. cependant l'article 164 de la loi n° 2008-776 instaurant un appel contre la décision du juge en matière de perquisitions administratives, faisant suite à la décision *Ravon c/France* du 21 février 2008.

¹⁰ La Cour de cassation se l'interdisait également en matière pénale avant la réforme de 2000 (Cass. Crim. 4 mai 1994, *Saïda*, JCP 1994, II, 22349)

Il ressort d'ailleurs de l'étude de droit comparé menée pour l'instruction de la présente affaire que les pays ayant admis la possibilité d'une réouverture de la procédure juridictionnelle comme suite à une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme ont pour leur majeure partie procédé par voie législative. Ils n'ont qu'exceptionnellement devancé la réforme par une décision du juge constitutionnel, lorsque le droit au réexamen de l'affaire pouvait être rattaché à des droits constitutionnels. En Espagne, c'est sur le fondement spécifique du recours « en amparo », c'est-à-dire en « garantie des droits fondamentaux », que le tribunal constitutionnel s'est prononcé, en tant que gardien de ces droits, pour juger qu'il lui appartenait de remédier à l'absence de procédure de réexamen (16 décembre 1991, *Barbera, Mesegué et Jabardo*, STC 245/1991). Cette décision n'est pas fondée sur la convention, mais sur l'article 10 de la Constitution espagnole, qui dispose que « les normes relatives aux droits fondamentaux reconnus par la Constitution doivent être interprétés conformément aux accords internationaux en la matière ratifiés par l'Espagne ». Une loi est par suite venue consacrer la possibilité d'un réexamen des condamnations prononcées en méconnaissance des droits conventionnels, en matière pénale mais aussi, pour l'Allemagne, civile et administrative. Notons enfin que la Belgique est allée jusqu'à faire voter une loi pour invalider un arrêt particulier de la Cour des comptes de Belgique, rendu au terme d'une procédure jugée inconventionnelle¹¹ - au risque, nous semble-t-il, de méconnaître le respect des décisions passées en force de chose jugée et la séparation des pouvoirs. Il ne s'agit pas, selon nous, de recourir à la loi pour invalider des décisions juridictionnelles, pas plus d'ailleurs que pour valider des décisions inconventionnelles.

Si vous nous suivez pour confirmer qu'il appartiendrait au législateur de prévoir la possibilité de rouvrir une procédure juridictionnelle définitivement close pour tenir compte d'un arrêt de la Cour, il nous semble, même si c'est à première vue une question distincte, que vous ne pourrez admettre que l'intervention d'un arrêt de la Cour puisse porter atteinte au caractère exécutoire de décisions revêtues de l'autorité de chose jugée.

Vous pourriez être tentés de réserver des hypothèses dans lesquelles, sans rouvrir la procédure juridictionnelle, le jugement serait laissé inexécuté - notamment lorsque son exécution conduirait nécessairement l'administration ou le juge à prendre des mesures méconnaissant, par elles-mêmes, un droit protégé par la convention. Ce pourrait être le cas pour la violation de droits substantiels, comme la liberté d'expression : mettre à exécution un jugement interdisant la diffusion d'une œuvre, alors que la Cour a jugé que cette interdiction constituait une violation de la liberté d'expression, c'est continuer à méconnaître ce droit - et de nouveau engager la responsabilité de l'Etat devant la Cour. Il ressort en effet de sa jurisprudence qu'elle pourrait admettre la recevabilité d'une requête tendant à faire constater la poursuite ou la réitération de la violation du fait de l'exécution d'un jugement national, dès lors qu'il ne s'agirait pas de la simple exécution de son précédent arrêt, mais de faits nouveaux justifiant la recevabilité d'une nouvelle saisine et, le cas échéant, une nouvelle condamnation : dans un arrêt remarqué de Grande Chambre du 30 juin 2009, *Verein gegen Tierfabriken c/Suisse*, n° 32772/04, la Cour a condamné le refus du juge suisse de rouvrir la procédure qui avait conduit à une interdiction de diffuser un spot publicitaire en méconnaissance de la liberté d'expression. Dans l'hypothèse de la violation de droits procéduraux, vous pourriez aussi vouloir réserver le cas des violations les plus graves, par exemple en cas de partialité avérée du tribunal disqualifiant les jugements rendus.

¹¹ Cf. CEDH, 23 octobre 1991, *Muydermans c/ Belgique* et résolution DH (96)18 du 9 février 1996

Vous noterez que ces critères, issus de la recommandation R (2000) 2 du comité des ministres du 19 janvier 2000¹², sont ceux retenus par la commission de réexamen pour l'application de l'article 626-1 du code pénal¹³. En effet, pour séduisante qu'elle paraisse, la distinction entre la validité et le caractère exécutoire d'une décision, qui a certes du sens pour les décisions administratives, ne peut pas être retenue pour une décision juridictionnelle : l'autorité de la chose jugée implique non seulement qu'elle est présumée valide mais aussi, et peut être surtout, qu'elle a force exécutoire, sans d'ailleurs avoir à attendre qu'elle soit passée en force de chose jugée. C'est bien à cette facette-là du principe que se rapporte la décision du Conseil constitutionnel précitée, à propos de l'obligation pour le préfet de s'assurer de l'existence d'une offre d'hébergement avant de prêter le concours des forces de l'ordre à l'exécution d'une décision d'expulsion d'un logement. Le Conseil constitutionnel a censuré ce dispositif comme portant atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Nous ne voyons pas au nom de quel principe délier les autorités administratives de l'obligation d'exécuter un jugement.

Nous le voyons d'autant moins que ni la convention ni la Cour ne sauraient exiger de la France qu'elle remette en cause ses procédures internes, la satisfaction équitable de l'article 41 étant précisément conçue pour l'hypothèse de situations de droit interne ne permettant d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de la violation. Pour revenir au cas *VGT c/ Suisse*, il faut bien comprendre que la Cour ne s'est pas prononcée sur l'absence de possibilité de réexamen : la procédure existe en Suisse, et c'est parce qu'elle existe que la Cour s'est estimée autorisée à examiner la décision de refuser le réexamen en l'espèce, pour juger qu'elle donnait lieu à une nouvelle violation de la convention. Mais si la procédure n'avait pas existé, la Cour n'aurait pu qu'en prendre acte. La doctrine n'a d'ailleurs pas manqué de souligner le caractère paradoxal de la condamnation de la Suisse dans cette affaire¹⁴.

Faute de pouvoir faire échec à la chose jugée, les arrêts de la Cour se trouvent-ils en pratique relégués à de simples déclarations, sans possible effet sur la situation de l'intéressé ? Nous ne le croyons pas. Une fois le jugement rendu se pose en effet la question des mesures à prendre pour son exécution. C'est à ce stade, nous semble-t-il, qu'il devrait dans nombre de cas être possible de prendre en compte la condamnation prononcée par la Cour de Strasbourg, au moins lorsqu'elle porte sur la violation d'un droit substantiel. Si la décision revêtue de l'autorité de chose jugée demeure pleinement exécutoire, reste à savoir ce que son exécution implique comme obligation. Une décision de rejet n'appelle par elle-même aucune mesure d'exécution. Une décision d'annulation implique rarement que l'administration a compétence liée pour prendre une mesure dans un sens déterminé, ainsi qu'il ressort de votre

¹² Le comité des ministres invite les États à rendre possible un réexamen d'une affaire lorsque certaines conditions cumulatives sont remplies :

- la partie lésée continue de souffrir des conséquences négatives très graves à la suite de la décision nationale, conséquences qui ne peuvent être compensées par la satisfaction équitable et qui ne peuvent être modifiées que par le réexamen ou la réouverture ;
- il résulte de l'arrêt de la cour que, soit la décision interne attaquée est contraire sur le fond à la Convention, soit la violation constatée est causée par des erreurs ou des défaillances de procédure d'une gravité telle qu'un doute sérieux est jeté sur le résultat de la procédure interne attaquée.

¹³ F. Desportes et L. Lazerges-Cousquer, *Traité de procédure pénale*, Economica 2012, p.2214

¹⁴ Cf. sur le paradoxe qui en résulte : M. Hertig Randall et XB. Ruedin, *L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme à la lumière de l'arrêt VgT c.Suisse*, AJP/PJA 6/2008, p. 651

jurisprudence sur le contentieux de l'exécution de vos décisions : elle appelle le plus souvent un nouvel examen par l'administration. Même lorsque l'annulation prononcée exige normalement de prendre une mesure déterminée, vous n'excluez pas que certaines circonstances puissent y faire obstacle (voyez pour le cas où la réintégration d'un agent prescrite comme suite à l'annulation d'une mutation d'office est devenue impossible : 6 mai 1988, B., p. 967, n°76779).

Notons qu'on trouve aussi de ces marges d'appréciation consécutivement à des jugements de plein contentieux. Dans la procédure de jugement des comptes par exemple, le comptable de fait peut bénéficier d'une décharge de responsabilité, en dépit du jugement de mise en débet (notamment au vu de circonstances de « force majeure »), et le ministre peut lui accorder une remise gracieuse¹⁵ – ce dont M. B. a d'ailleurs bénéficié, sans lien avec l'arrêt de la Cour de Strasbourg, pour l'intégralité du débet constaté au titre des opérations réalisées au bénéfice du CDC et une partie substantielle de celui correspondant au CADREF. Dans d'autres domaines, notamment en matière disciplinaire, des mesures de relèvement sont prévues (articles L. 4124-8 et 4234-9 du code de la santé publique pour les médecins et les pharmaciens, article L.242-7 du code rural pour les vétérinaires, article L.232-5 du code de l'éducation pour les professeurs d'université, article L.1442-18 du code du travail pour les conseillers prud'hommes).

Rien ne fait obstacle à ce que ces mesures puissent donner lieu à la due prise en compte d'un arrêt de la Cour, dès lors qu'elles ne heurtent pas de front la chose jugée. C'est ainsi que dans l'affaire *Mehemi c.France*, jugée par la Cour en 1997, M. Mehemi a pu utilement invoquer un premier arrêt condamnant la France à raison de la violation de l'article 8 de la convention, pour demander le relèvement de la mesure d'interdiction définitive du territoire qui lui avait été infligée au mépris de son droit au respect de sa vie familiale. La mesure d'interdiction définitive ayant seulement été ramenée à une interdiction de dix ans, l'intéressé a de nouveau saisi la Cour, qui a jugé que ses droits n'avaient pas été en l'espèce méconnus. Dans son nouvel arrêt *Mehemi c/France* du 10 avril 2003, la Cour a relevé que le requérant avait pu bénéficier de mesures d'assignation à résidence, avant même la mesure de relèvement - ce qui permettait de respecter son droit à sa vie familiale sans contrevenir au caractère exécutoire de l'interdiction du territoire prononcée par le juge.

C'est donc en aval de la chose définitivement jugée, et à condition de ne pas la méconnaître, que l'administration pourrait et devrait prendre en compte un arrêt de la Cour de Strasbourg, sous le contrôle du juge. Ainsi, les possibilités de prise en compte de circonstances nouvelles, au demeurant combinées à la spécificité du contrôle de la Cour (qui ne s'intéresse pas à la légalité), devraient en pratique, dans beaucoup de cas, permettre d'exécuter l'une sans méconnaître l'autre ou, pour le dire autrement, permettre de prendre en compte les arrêts de la Cour sans porter atteinte à l'autorité de la chose jugée par les juridictions nationales.

Si vous nous suivez, vous pourrez constater que la cour administrative d'appel n'a commis aucune erreur de droit en jugeant que l'arrêt de la Cour de Strasbourg n'invalidait nullement la procédure de gestion de fait : pas plus le jugement déclarant la gestion de fait que les jugements subséquents prononçant le débet et l'amende, passés en force de chose jugée, ne

¹⁵ Cf. Etienne Douat, Le particularisme de la procédure des juridictions financières, RFFP, n° 106, avril 2009

pouvaient être remis en cause du fait de l'arrêt de la Cour. C'est consécutivement à la procédure juridictionnelle que cette circonstance aurait pu éventuellement être prise en compte, mais sans pour autant priver le commandement de payer de base légale.

*

Si vous preniez le parti de considérer que l'autorité de la chose jugée ne saurait par principe faire obstacle à l'invalidation d'un jugement rendu en violation de la convention, vous devriez constater qu'il n'y avait pas lieu, en l'espèce, de reconnaître un tel effet à l'arrêt de la Cour condamnant la France dans cette affaire. La Cour de Strasbourg a d'ailleurs expressément jugé, dans sa décision du 24 juillet 2007, que « le constat de violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante ». Alors que M. B. réclamait une indemnisation correspondant au montant des sommes mises à sa charge, et qu'elle pensait que le commandement de payer avait été exécuté, la Cour a rejeté cette demande « faute de lien de causalité entre la violation constatée et le préjudice [matériel] allégué ». L'absence de mesures préconisées au titre de l'article 46 rend compte à notre sens de ce qu'il n'y avait tout simplement pas de mesure à prendre, ni pour faire cesser la violation (qui avait pris fin avec la procédure devant la Cour des comptes), ni pour effacer ses conséquences (faute d'incidence sur la décision rendue en appel, et a fortiori sur le jugement de déclaration de gestion de fait antérieur à la violation), ni même pour prévenir sa réitération, les textes ayant déjà été modifiés à la date à laquelle la Cour se prononçait (l'article R131-42, inséré dans le code des juridictions financières par le décret du 27 septembre 2002, prévoit expressément que toutes les parties reçoivent communication de toutes pièces ou mémoires nouveaux versés au dossier au cours de l'instruction devant la Cour des comptes, afin de pouvoir présenter leurs observations).

Vous serez confortés dans cette lecture de l'arrêt de la Cour par la résolution CM/ResDH(2012)80 du comité des ministres adoptée le 6 juin 2012, qui vient de clore la procédure de surveillance de l'exécution de cet arrêt. Le comité des ministres a constaté qu'aucune mesure individuelle autre que le remboursement des frais de dépens n'était requise à l'égard de M. B., et il a salué l'adoption de mesures générales visant à garantir le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour des comptes (avec, outre la réforme réglementaire, l'inscription de ce principe à l'article L.142-1 du même code par l'article 13 de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux Chambres régionales des comptes, comme suite à l'arrêt de Grande Chambre *Martinie c/France* du 12 avril 2006, n° 58675/00).

Les circonstances de l'espèce conduisaient donc en tout état de cause à juger, comme l'ont fait les juges du fond, que l'arrêt de la Cour de Strasbourg constatant la violation de l'article 6§1 de la convention lors de la procédure en appel devant la Cour des comptes demeurait sans effet sur la procédure juridictionnelle de gestion de fait.

*

Restent deux autres moyens, qui ne vous retiendront pas longtemps.

Le premier est tiré de l'insuffisante motivation de l'arrêt de la cour administrative d'appel sur le moyen tiré de l'irrégularité de l'avis rendu par le département du Gard

préalablement à la décision de remise gracieuse. La cour ayant à bon droit retenu son inopérance au soutien d'un recours dirigé contre le commandement de payer, elle n'avait pas à motiver davantage son arrêt.

Le second se rapporte aux raisons invoquées par la cour pour se déclarer incompétente pour examiner les moyens tirés de l'irrégularité du commandement de payer : la cour s'est certes à tort fondée sur l'article L. 281 du livre des procédures fiscales, alors que les sommes à recouvrer, correspondant au débet et à des amendes pour gestion de fait, ne constituent pas un impôt ni une créance fiscale au sens de l'article L. 252 du livre des procédures fiscales. Cependant, s'agissant d'oppositions à poursuites contre le commandement de payer, c'est-à-dire de contestations portant sur la régularité de l'acte de recouvrement de ces sommes, prévues à l'article 6 du décret du 29 décembre 1992 pour le débet et à l'article 9 du décret du 22 décembre 1964 pour les amendes, il ressort des dispositions de l'article L. 311-12-1 du code de l'organisation judiciaire alors en vigueur qu'en l'absence de dispositions contraires elles relèvent de la seule compétence du juge de l'exécution, c'est-à-dire du juge judiciaire (cf. TC, 23 février 2004, *M. c/Trésorier-payeur général de la Haute-Corse*). Il ressort d'ailleurs du dossier que le Tribunal de grande instance de Nîmes s'est prononcé, par un jugement du 3 décembre 2009, sur cette contestation. Vous pourrez donc substituer ce motif de pur droit, qui n'appelle aucune appréciation de fait et répond à un moyen invoqué devant les juges du fond, au motif erroné retenu par la cour administrative d'appel (13 mars 1998, V., p. 1131, n°171295).

Par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi.