N° 461530
M. B… Et Mme C…

4ème et 1ère chambres réunies

Séance du 12 janvier 2024
Lecture du 6 février 2024

Conclusions

M. Jean-François de Montgolfier, rapporteur public

Si l'affaire qui vient d'être appelée a été inscrite au rôle de votre séance de jugement ce n'est pas en raison d'hésitations sur la réponse qu'elle appelle, le rejet de la requête ne fait aucun doute, mais parce que choix du raisonnement à suivre pour parvenir à cette solution pourrait vous amener à apporter quelques précisions sur les conséquences qu'il convient d'attacher à une décision de la Cour européenne des droits de l'homme ayant condamné la France en raison d'une méconnaissance du droit à être jugé dans un délai raisonnable.

* Il nous faut tout d'abord vous présenter la succession des procédures qui est à l'origine de celle dont vous êtes aujourd'hui saisi.

Les requérants étaient associés dans une entreprise de restauration rapide qui a fait l'objet d'un redressement fiscal lequel a conduit, en 1988, à un avis de mise en recouvrement plus de 500 000 Francs puis à l'inscription d'un privilège du Trésor sur le fonds de commerce.

Les requérants estiment que ce privilège ainsi qu'un avis à tiers détenteur délivré en 1994 ont entraîné la liquidation judiciaire de la société, en 1995.

Ils ont saisi le tribunal administratif de Nice de trois procédures :

– La **première**, aux fins de décharge des impositions, a été engagée en 1991 et a abouti à un jugement de non-lieu après qu'en 1995, l'administration a accordé la décharge. La durée de cette première procédure n'a jamais été contestée ni devant le juge administratif ni devant la Cour EDH.

– La **seconde procédure** tendait à la réparation du préjudice causé par le retard fautif de l'administration fiscale pour accorder la décharge des impositions. Engagée devant en février 1996, elle s'est terminée par un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 22 janvier 2001 qui a condamné l'Etat à verser 50 000 francs aux requérants à titre de dommages-intérêts.

– La **troisième procédure** tendait à l'annulation de l'avis à tiers détenteur délivré en 1994. Le tribunal administratif a été saisi en juin 2016 et la procédure s'est achevée par un arrêt du 30 mars 2004 de la cour administrative d'appel de Marseille rejetant la demande.

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.

Les requérants ont alors demandé la réparation du préjudice qu'ils estimaient avoir subi du fait de la durée anormalement longue de ces deux dernières procédures. Vous n'étiez pas encore compétent en premier ressort pour examiner les contentieux « *E…* »[1] et c'est en tant que juge de cassation que vous avez statué sur ce litige. Par votre décision du 28 novembre 2008, *SARL le Club et autres* (n°298152, B), vous avez jugé que la procédure en réparation de la faute des services fiscaux avait duré 4 ans et 7 mois et que, pour une procédure qui a donné lieu à un examen en première instance puis en appel, elle n'excédait pas le délai raisonnable de jugement. Au contraire, vous avez jugé que la procédure tendant à l'annulation de l'avis à tiers détenteur avait duré 5 ans et 9 mois ce qui revêtait un caractère excessif pour une affaire terminée en appel. Vous avez alloué à chacun des deux associés une somme de 3 500 euros en réparation du préjudice moral et avez rejeté les conclusions indemnitaires présentées au titre du préjudice matériel invoqué.

Les requérants ont alors saisi la CEDH en 2009. Il faut croire que l'affaire présentait une complexité particulière puisque la Cour a statué le 20 juillet 2017[2]. Elle a d'abord approuvé l'analyse que vous aviez retenue s'agissant de la durée excessive de la procédure tendant à l'annulation de l'ATD. Elle a jugé que l'appréciation que vous aviez portée sur l'absence de préjudice matériel ne prêtait pas à contestation et que, s'agissant de la réparation du préjudice moral, vous aviez alloué une indemnité plus généreuse que celle qu'elle aurait elle-même allouée pour la durée en cause[3]. S'agissant de la procédure indemnitaire, au contraire, la CEDH a jugé que la durée totale de procédure s'élevait à 5 ans et 4 mois et non, comme vous l'aviez estimé, 4 ans et 7 mois. Elle a jugé que la durée de cette procédure avait excédé le délai raisonnable et a alloué conjointement aux requérants une somme de 4 000 euros pour dommage moral.

Estimant, selon les termes de leur requête, que la CEDH n'avait pas tiré sur le plan indemnitaire l'ensemble des conséquences s'attachant à la faute caractérisée de l'Etat, les requérants vous saisissent d'une nouvelle demande indemnitaire aux fins de se voir allouer un peu moins de 311 M euros en réparation de leur préjudice matériel.

En défense, le ministre a opposé, d'une part, la prescription quadriennale prévue par l'article 1er de la loi du 31 décembre 1968 sur la prescription des créances contre les personnes publiques et, d'autre part, l'autorité de la chose jugée par votre décision du 28 novembre 2008.

* Les requérants soutiennent d'abord que l'étendue de leur droit à réparation ne leur aurait été révélé que par l'arrêt de la CEDH du 20 juillet 2017. Ce premier argument n'est pas sérieux. Dès 2002, les requérants ont présenté au Garde des sceaux une réclamation indemnitaire de plusieurs dizaines de millions d'euros en réparation de préjudices qu'ils imputent à la durée des procédures. Ils ne sauraient être considérés comme ayant été dans l'ignorance de leur créance, au sens de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968, avant que la CEDH ne leur donne raison sur le principe de la durée excessive d'une des procédures. Vous avez déjà jugé

[1] CE, Assemblée, 28 juin 2002, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M. E…*, n°239575, A ; Compétence en premier ressort attribuée au Conseil d'Etat par le décret n° 2005-911 du 28 juillet 2005.
[2] CEDH, 20 juillet 2017, *SARL Le Club et Autres*, 31386/09 et 22854/11.
[3] *Ibid*. §61.

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.

que le refus de l'administration ne place pas l'intéressé dans l'ignorance de sa créance (16 novembre 1988, *Ministre du budget c/ F…*, T. p. 705) et obtenir gain de cause en justice ne « révèle » pas l'existence d'une créance (5/4 SSR, 5 décembre 2005, *Mme D…*, n°278183, B).

* Les requérant soutiennent ensuite que la prescription quadriennale a été interrompue par la saisine de la CEDH en 2009.

Vous n'avez, à notre connaissance, jamais jugé si et à quelle condition la saisine d'une juridiction internationale peut constituer un « *recours formé devant une juridiction* » au sens de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 qui fixe la liste des causes interruptives de prescription quadriennale[4]. La cour administrative d'appel de Paris a jugé le 27 novembre 2012[5], qu'une action en manquement portée devant la CJUE ne tend pas à la réparation des dommages causés par une collectivité publique et n'est pas relative à l'existence d'une créance sur l'Etat de sorte qu'elle n'interrompt pas la prescription. De même, la 1ère chambre civile de la Cour de cassation a approuvé une cour d'appel d'avoir jugé qu'une saisine de la CEDH au nom d'une violation du droit à un procès équitable n'a pas pour objet d'obtenir la réparation du préjudice au titre du dysfonctionnement du service public de la justice (1ère Civ., 20 novembre 2019, n° 18-25.194).

Dans les deux cas, le défaut d'effet interruptif de prescription est fondé sur l'absence de lien suffisant entre l'objet du recours porté devant la juridiction internationale et la créance dont la prescription est en cause[6]. La question reste donc ouverte de savoir si une requête devant la CEDH tendant à voir condamner la France au nom de la méconnaissance du droit à être jugé dans un délai raisonnable interrompt le délai de prescription de la créance née du droit de tout justiciable à obtenir la réparation du dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice. Il nous semble toutefois que la question ne pourrait utilement se poser que dans l'hypothèse où la créance dont la prescription est en cause n'a pas fait l'objet d'une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée. En effet, lorsque le bien-fondé de la créance a été jugé, alors de deux choses l'une :

- Soit le juge a fait droit à la demande en mettant son paiement à la charge de la collectivité publique et, dans ce cas, vous avez jugé qu'en application de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1968, la collectivité publique ne peut plus invoquer la prescription quadriennale pour s'opposer à son paiement (12 février 2020, *M. G…*, n°432598, 432599, B) ;

- Soit la décision passée en force de chose jugée a rejeté la demande comme non fondée et, alors, l'inexistence de la créance a force de « vérité légale » de sorte que la question de sa prescription ne se pose pas.

En résumé, l'autorité de la chose jugée prime sur la prescription.

---

[4] La question est posée par J-H Stahl dans ses conclusions sur Section, 6 novembre 2002, *H…*, 227147,244410, A.
[5] CAA PARIS, 27 novembre 2012, M. Willis, 11PA00837.
[6] Sur l'exigence d'un tel lien, voir : 7/2 CHR, 10 mars 2017, *SOCIETE SOLOTRAT c\ DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE*, n°404841, B

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.

Par votre décision du 20 décembre 2022, *Sté Pacifica*, (445319, A), vous avez jugé que l'autorité de chose jugée attachée au jugement rendu sur une demande indemnitaire porte sur l'ensemble des chefs de préjudice auxquels se rattachent les dommages invoqués par la victime, causés par le même fait générateur et dont elle supporte la charge financière, à l'exception de ceux qui, tout en étant causés par le même fait générateur, sont nés, se sont aggravés ou ne se sont révélés dans toute leur ampleur que postérieurement à la première réclamation préalable de la victime ou de ceux qui ont été expressément réservés dans sa demande. En l'espèce, le sort des créances invoquées par les requérants au titre du préjudice résultant du fonctionnement défectueux du service public de la justice pour les deux procédures engagées en 1996 a été jugé par votre décision du 28 novembre 2008. La question n'est donc pas de savoir si la saisine de la CEDH a interrompu la prescription de ces créances mais de savoir si la décision rendue par la CEDH le 20 juillet 2017 leur ouvre le droit de réclamer une indemnisation complémentaire.

Devant les juridictions de l'ordre administratif, aucun texte ne prévoit le réexamen de la procédure juridictionnelle consécutive à une condamnation par la Cour EDH, à l'instar de ce qui est prévu devant les juridictions de l'ordre judiciaires pour la révision des condamnations pénales (l'article 622-1 du CPP) et pour les questions touchant à l'état des personnes (l'article L. 452-1 du COJ).

Vous avez jugé que la décision par laquelle la CEDH condamne la France n'a pas pour effet de rouvrir la procédure juridictionnelle close par une décision du Conseil d'Etat à l'issue de laquelle la Cour a été saisie (11 février 2004, *Mme I*..., n°257682, A). Vous avez confirmé cette orientation par votre décision de Section du 4 octobre 2012, *M. J*... (328502, A) qui juge que l'exécution d'un arrêt de la CEDH constatant une violation par la France de la Convention ne peut avoir pour effet de priver les décisions juridictionnelles de leur caractère exécutoire. Votre décision précise toutefois que la complète exécution d'un arrêt de la CEDH condamnant la France implique la réparation des conséquences que la violation de la Convention a entraîné pour le requérant, la disparition de la source de cette violation et, enfin, l'adoption des mesures individuelles et, le cas échéant, générales, nécessaires pour mettre un terme à la violation constatée. Comme le résumait la chronique à l'AJDA, vous avez ainsi souligné la triple vocation de l'exécution des arrêts de la Cour : réparer, pour le passé, la violation constatée ; faire cesser, pour la victime, les effets de la violation ; empêcher, pour l'avenir, sa répétition[7].

S'agissant de ce dernier point, (empêcher que la violation de la Convention ne se reproduise), on observera d'abord qu'avant même la décision de la CEDH, vous aviez jugé, par votre décision du 13 juillet 2016, *K*..., (n°389760, T, concl. Maud Vialettes) que lorsqu'un recours administratif doit obligatoirement être formé avant la saisine du juge, la durée d'examen de ce recours est prise en compte pour apprécier la durée totale de la procédure. Vous avez, ce faisant, abandonné un mode de calcul de la durée des procédures qui avait conduit à ce que vous fussiez désavoué par la CEDH dans la présente affaire[8].

---

[7] X. Domino et A. Bretonneau, « De la tenance autorité de la chose inconventionnellement jugée », *AJDA* 2012 p.216

[8] La différence entre la durée appréciée par la décision du Conseil d'Etat du 28 novembre 2008 (4 ans et 7 mois) et celle appréciée par la CEDH (5 ans et 4 mois) s'explique par le fait que la CEDH a pris en compte la durée 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.

S'agissant du premier point (réparer la violation passée) si les conclusions des requérants devaient être comprises comme vous demandant de réexaminer la question de la durée anormale de la procédure devant la juridiction administrative, elles se heurteraient frontalement à l'autorité de la chose jugée par vous le 20 novembre 2008, autorité que la décision de la CEDH n'a pas pour effet de remettre en cause comme vous l'avez jugé par votre décision de Section *J*... précitée.

Les requérants invoquent toutefois votre décision d'Assemblée du 30 juillet 2014, *M. L*... (358564, A) par laquelle vous avez jugé, précisant et complétant votre décision de Section *J*..., que le constat par la Cour d'une méconnaissance des droits garantis par la Convention constitue un élément nouveau qui doit être pris en considération par l'autorité investie du pouvoir de sanction et qu'il en résulte en particulier que l'autorité administrative doit apprécier si la poursuite de l'exécution de la sanction méconnaît les exigences de la Convention. Selon les requérants, ce qui a été jugé pour l'exécution d'une sanction devrait être étendu à un litige indemnitaire. Ils soutiennent à l'appui de cette assertion que la décision de la CEDH statuant sur la satisfaction équitable n'épuise pas la question de la réparation du préjudice.

Une telle allégation est toutefois contredite tant en droit qu'en l'espèce. D'abord, en droit, l'article 41 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme prévoit que la Cour alloue une « satisfaction équitable » lorsque le droit interne de l'Etat condamné ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation de la Convention – la « satisfaction équitable » opère donc une fonction « compensatoire ». Ensuite, en l'espèce, l'arrêt de la Cour européenne du 20 juillet 2017 a expressément statué sur le préjudice matériel invoqué par les requérants. Elle a jugé qu'elle « *n'apercevait pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué* ». C'est à ce double titre que l'arrêt ne saurait être regardé comme une circonstance nouvelle ouvrant droit à l'allocation d'une indemnisation complémentaires aux requérants.

PCMNC :

Rejet de la requête.

---

la réclamation administrative préalable.

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.