

Chronique Conseil constitutionnel et jurisprudence de la CEDH (juillet 2020 à décembre 2020)

Écrit par

Hélène SURREL



Professeure, Sciences Po Lyon, CEE-EDIEC, EA
4185

Couvrant la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2020, la présente chronique se propose de mettre en perspective les jurisprudences européenne et constitutionnelle. À cet égard, trois décisions QPC, relatives au droit à un recours juridictionnel effectif, à la sauvegarde de la dignité humaine et au droit à un recours effectif et à la garantie de la liberté individuelle, retiennent plus particulièrement l'attention.

A) Droit à un recours juridictionnel effectif

Se trouvait en cause, dans la décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020, *Mme Samiha B*, la conformité à l'article 16 de la Déclaration de 1789 de l'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-401 du 9 avril 2015.

Aux termes de cette disposition, « *La recevabilité du recours contentieux contre la décision rendue à l'issue du recours administratif préalable obligatoire et contre le titre exécutoire émis est subordonnée au paiement préalable du montant de l'avis de paiement du forfait de post-stationnement et de la majoration prévue au IV de l'article L. 2333-87 si un titre exécutoire a été émis* ». Or, pour la requérante, le fait de subordonner ainsi la recevabilité du recours devant la Commission du contentieux du stationnement payant à l'encontre d'une décision pour défaut de paiement de la redevance de stationnement au paiement préalable du forfait de post-stationnement et, éventuellement, de sa majoration violait le droit à un recours juridictionnel effectif.

Si la condition litigieuse vise légitimement à assurer la bonne administration de la justice en prévenant « *les recours dilatoires dans un contentieux exclusivement pécuniaire susceptible de concerner un très grand nombre de personnes* », pour autant, le législateur n'a pas, ici, prévu « *les garanties de nature à assurer que l'exigence de paiement préalable ne porte pas d'atteinte substantielle au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif* » (§ 6 et § 9).

D'une part, si le montant du forfait de post-stationnement ne peut excéder celui de la redevance due, aucune disposition « *ne garantit que la somme à payer pour contester des forfaits de post-stationnement et leur majoration éventuelle ne soit d'un montant trop élevé* » (§ 7).

D'autre part, il n'existe aucune exception de nature à permettre la prise en compte de circonstances particulières ou de la situation du redevable.

À l'instar du juge européen, le Conseil se montre donc attentif à ce qu'il ne soit pas porté d'« atteinte substantielle » au droit à un recours effectif en raison de règles procédurales susceptibles de constituer un obstacle à l'action en justice (§ 3). Si le Conseil d'État avait jugé que les dispositions litigieuses n'étaient pas « *par elles-mêmes* » contraires aux articles 6 et 13 de la CEDH après avoir souligné que le montant des sommes en jeu était la plupart du temps faible, il n'avait pas exclu que ces dispositions puissent être violées dans un cas déterminé ⁽¹⁾.

Confirmée ici, l'approche analogue du droit d'accès à un tribunal des juges constitutionnel et européen a déjà été mise en évidence à propos du fait de conditionner le droit d'ester en justice de certaines associations étrangères à une déclaration préalable en préfecture ⁽²⁾ ou encore du fait, pour certaines contraventions, de subordonner une réclamation auprès du ministère public à la production de l'avis d'amende forfaitaire majorée ⁽³⁾. Pour le juge européen, en effet, les « *limitations implicitement admises* » au droit à un tribunal « *ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable d'une manière ou à un point tels que son droit d'accès à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même, et ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* » ⁽⁴⁾.

B) Sauvegarde de la dignité humaine et droit à un recours effectif

Dans la décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, *M. Geoffrey F. et a.*, le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale (CPP), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000, est déclaré contraire au principe de valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation et aux articles 9 et 16 de la DDHC et ce « *indépendamment des actions en responsabilité susceptibles d'être engagées à raison de conditions de détention indignes* » (§ 17).

Aux termes de cette disposition, « *Le juge d'instruction ou, s'il est saisi, le juge des libertés et de la détention doit ordonner la mise en liberté immédiate de la personne placée en détention provisoire, selon les modalités prévues par l'article 147, dès que les conditions prévues à l'article 144 et au présent article ne sont plus remplies* ». Et, en l'espèce, les requérants pointaient l'absence d'obligation pour le juge judiciaire de faire cesser des conditions de détention provisoire contraires à la dignité de la personne humaine.

Pour le Conseil, la Constitution impose aux autorités judiciaires et administratives de veiller à ce que les conditions de détention des personnes prévenues soient respectueuses de la dignité humaine. Elle requiert également que les autorités compétentes préviennent et répriment les agissements contraires à la dignité d'une personne placée en détention provisoire et ordonnent la réparation des préjudices subis. Enfin, le législateur est tenu de garantir aux personnes en détention provisoire l'existence d'une voie de recours pour dénoncer des conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine de manière à les faire cesser (§ 14). Or, ces garanties ne sont pas assurées aux intéressés. En effet, la saisine du juge administratif en référé, sur le fondement des articles L. 521-2 ou L. 521-3 du code de justice administrative (CJA), par une personne placée en détention provisoire et soumise à des conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine, ne garantit pas « *en toutes circonstances, qu'il soit mis fin à la détention indigne* » au regard des mesures que le juge est habilité à prononcer et « *qui peuvent dépendre de la possibilité pour l'administration de les mettre en œuvre utilement et à très bref délai* » (§ 15).

Par ailleurs, « *aucun recours devant le juge judiciaire ne permet au justiciable d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire* » (§ 16). Si une personne placée en détention provisoire peut, en effet, former à tout moment, en vertu de l'article 148 du CPP, une demande de mise en liberté, le juge n'est tenu d'y donner suite que dans les cas prévus au second alinéa de l'article 144-1, c'est-à-dire soit parce que la détention provisoire excède une durée raisonnable au regard de la gravité des faits reprochés et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité, soit si la détention n'est plus justifiée par l'une des causes énumérées à l'article 144 du CPP, qui relèvent toutes des exigences propres à la sauvegarde de l'ordre public ou à la recherche des auteurs d'infractions. En outre, si le juge est autorisé, par l'article 147-1 du CPP, à ordonner la mise en liberté d'une personne placée en détention provisoire, c'est seulement dans le cas où une expertise médicale établit que cette dernière est atteinte d'une pathologie engageant le pronostic vital ou que son état de santé physique ou mentale est incompatible avec le maintien en détention ⁽⁵⁾.

En affirmant l'obligation pour les autorités étatiques de garantir des conditions de détention respectueuses de la dignité humaine et en imposant la création d'une voie de recours d'ici le 1^{er} mars 2021, la position du Conseil s'inscrit dans le droit fil de celle de la Cour européenne. On le sait, cette dernière a imposé aux États, sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne, l'obligation de garantir des conditions de détention respectueuses de la dignité humaine ⁽⁶⁾.

Par ailleurs, dans l'arrêt *J. M. B. et a. c/ France*, la Cour a demandé à la France de prendre des mesures générales en vue de remédier à la surpopulation dans les prisons françaises et d'améliorer les conditions de détention. Appelée également à apprécier l'effectivité des recours devant le juge administratif, elle a estimé que le référé-liberté prévu par l'article L. 521-2 du CJA, s'il permet de juger d'atteintes graves aux droits de l'homme, ne constitue pas un recours effectif permettant de mettre fin à des conditions de détention contraires à l'article 3 ⁽⁷⁾. Il en est de même du référé mesures-utiles ⁽⁸⁾.

Dans cette perspective, le juge européen estime que l'État français doit donc établir « *un recours préventif permettant aux détenus, de manière effective, en combinaison avec le recours indemnitaire, de redresser la situation dont ils sont victimes et d'empêcher la continuation d'une violation alléguée* » (§ 316).

Dès lors, sans attendre une modification de la loi, la Cour de cassation, qui considérait encore récemment qu'une atteinte à la dignité de la personne en raison de ses conditions de détention ne pouvait constituer un obstacle légal au placement et au maintien en détention provisoire⁽⁹⁾, estime désormais que le juge judiciaire est tenu de garantir à la personne placée dans des conditions indignes de détention un recours préventif et effectif de nature à empêcher la continuation de la violation de l'article 3 de la Convention. À défaut, lorsque le détenu est en mesure d'apporter un commencement de preuve du caractère indigne de ses conditions de détention et que la chambre de l'instruction, après vérifications, constate une atteinte au principe de dignité, cette dernière doit ordonner la mise en liberté de la personne⁽¹⁰⁾. Dans la mesure où était en cause une personne privée de liberté, la Cour de cassation se prononce donc immédiatement dans le cadre du contrôle de conventionnalité tout en transmettant, le même jour, une QPC au Conseil⁽¹¹⁾.

Mais alors que les requérants prenaient appui sur l'interprétation qu'elle avait effectuée des dispositions en cause, le Conseil constitutionnel estime devoir se prononcer sur ces dernières « *indépendamment de l'interprétation opérée par la Cour de cassation dans ses arrêts n°s 1399 et 1400 du 8 juillet 2020 (...), pour les rendre compatibles avec les exigences découlant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (§ 11).

Dans la mesure où l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel (art. 23-2 et 23-5 al. 5) impose « *l'examen par priorité des moyens de constitutionnalité avant les moyens tirés du défaut de conformité d'une disposition législative aux engagements internationaux de la France, le législateur organique a entendu garantir le respect de la Constitution et rappeler sa place au sommet de l'ordre juridique interne* » (§ 8)⁽¹²⁾. Dès lors, non seulement le juge appelé à se prononcer sur le caractère sérieux d'une QPC « *ne peut, pour réfuter ce caractère sérieux, se fonder sur l'interprétation de la disposition législative contestée qu'impose sa conformité aux engagements internationaux de la France, que cette interprétation soit formée simultanément à la décision qu'il rend ou l'ait été auparavant* », mais, en outre, saisi d'une QPC, le Conseil constitutionnel n'a pas à « *tenir compte de cette interprétation pour conclure à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit* », ce qui n'interdit pas, en revanche, de contester l'interprétation d'une disposition législative au regard d'une norme internationale si l'inconstitutionnalité alléguée procède de cette dernière (§ 9).

S'agit-il, dès lors, d'une déclaration de « guerre aux interprétations supranationales de la loi » ou n'est-ce pas simplement la conséquence logique du statut « clandestin » de la jurisprudence européenne⁽¹³⁾ ? Si l'on admet, en effet, la prémisse que la CEDH ne fait pas partie des normes de référence, l'approche du juge constitutionnel paraît cohérente lorsqu'il affirme le caractère prioritaire de l'examen des moyens de constitutionnalité et, en conséquence, le fait que le juge ordinaire ne doit pas apprécier le caractère sérieux d'une QPC en tenant compte d'une éventuelle interprétation de la loi au regard de la CEDH, interprétation que le Conseil n'a lui-même pas à prendre en compte lorsqu'il statue sur une QPC.

Rappelons-le, car c'est là l'essentiel, le juge constitutionnel a, ici, le mérite de réceptionner en substance la jurisprudence protectrice de la Cour européenne. Or, il dispose de moyens que n'a pas le juge ordinaire, juge de droit commun de la CEDH. Ce dernier ne peut qu'écartier l'application de la loi inconstitutionnelle alors que le Conseil peut contraindre le législateur à agir, ce qu'il fait, en l'espèce, en abrogeant la disposition législative litigieuse et en fixant un délai à ce dernier pour la modifier. Et si le revirement de jurisprudence de la Cour de cassation permet de se conformer à la jurisprudence européenne, il ne constitue, cependant, qu'une solution transitoire et limitée en présence d'un problème qui nécessite non seulement la création d'une voie de recours, mais des mesures impliquant l'allocation de moyens supplémentaires aux autorités compétentes. C'est d'ailleurs bien pour cette raison que la Cour européenne demande à la France, dans l'arrêt précité *J. M. B. et a.*, de prendre des mesures générales en présence d'un problème structurel - celui de la surpopulation carcérale - et sans établir de distinction entre les personnes détenues, prévenues ou condamnées. Dans cette perspective, la position de la Cour de cassation ne constituait pas une « interprétation neutralisante » selon les termes de Julien Bonnet et Pierre-Yves Gahdoun puisqu'elle ne réglait pas le problème en cause, ce qui atteste bien, dans un tel cas, de la complémentarité - plutôt que de la concurrence - des contrôles de conventionnalité et de constitutionnalité⁽¹⁴⁾. Partant, qu'aurait apporté le fait que le Conseil s'y réfère ? Et est-ce que le paragraphe 9 de la décision a vocation à s'appliquer à toutes les interprétations visant à se conformer à la Convention européenne ou ne s'explique-t-il pas aussi par le fait que le juge judiciaire n'avait pas, au regard de la nature même de la violation, les moyens d'y mettre réellement fin ?

Par ailleurs, peut-on déduire de la décision *M. Geoffrey F. et a.* qu'en présence d'une violation de la CEDH par le droit national, « *les juges suprêmes se trouvent alors dans une situation étonnante où le Conseil leur interdit, par leur interprétation, la possibilité de faire 'barrage' aux dispositions jugées inconstitutionnelles* », la France encourant alors une nouvelle condamnation de la Cour européenne⁽¹⁵⁾ ? Ou n'est-ce pas plutôt, de la part du Conseil, une approche du dédoublement fonctionnel du juge ordinaire caractérisée par une séparation étanche entre les fonctions de juge de la QPC et de juge de droit commun de la CEDH ?

Évidemment, l'approche retenue dans la décision commentée paraît artificielle voire « schizophrénique » : la jurisprudence européenne est évoquée dans le commentaire et dans le dossier documentaire alors que son existence est occultée dans la décision. Mais éviter une telle situation supposerait, pour le juge constitutionnel, un spectaculaire revirement de jurisprudence.

C) Liberté individuelle

Se trouvait en cause, dans la décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020, *M. Sofiane A. et a.*, le fait que la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, certaines mesures relevant du domaine de la loi, notamment à adapter, « *aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à ces procédures* », « *les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires* » en vue de « *permettre l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audience, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat* » (art. 11, § 1, 2°).

Les requérants dénonçaient, ici, la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution dans la mesure où les ordonnances prises sur le fondement de la loi d'habilitation permettaient une prolongation automatique de tous les titres de détention provisoire venant à expiration durant la période d'état d'urgence sanitaire sans que cette dernière soit subordonnée à l'intervention d'un juge.

Fixant le cadre de son examen, le Conseil précise que, saisi sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, il est seulement à même d'examiner des « *griefs tirés de ce que les dispositions d'une loi d'habilitation portent atteinte, par elles-mêmes ou par les conséquences qui en découlent nécessairement, aux droits et libertés que la Constitution garantit* » (§ 9). Or, tel n'est pas le cas, en l'espèce, puisque les dispositions litigieuses « *n'excluent pas toute intervention d'un juge lors de la prolongation d'un titre de détention provisoire venant à expiration durant la période d'application de l'état d'urgence sanitaire* » (§ 14). Et de conclure que la violation de la liberté individuelle, en ce qu'elle implique l'intervention d'un juge « *dans le plus court délai possible* », ne pourrait résulter que de l'ordonnance prise sur le fondement des dispositions en jeu, le Gouvernement étant, toutefois, tenu de respecter les normes constitutionnelles, « *notamment les exigences résultant de (l')article 66 s'agissant des modalités de l'intervention du juge judiciaire en cas de prolongation d'une mesure de détention provisoire* » (§ 12 et § 15).

Mais, par la suite, l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale, prise sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, avait prévu la prolongation de plein droit de la détention provisoire, dispositif qui heurtait frontalement l'article 5 de la Convention européenne lequel ne prévoit aucune exception quant à l'intervention du juge.

Alors que le juge des référés du Conseil d'État avait, néanmoins, conclu, au visa de la CEDH, le 3 avril 2020, à l'absence d'atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale⁽¹⁶⁾, la Cour de cassation juge ensuite la prolongation de plein droit de la détention provisoire contraire à l'article 5 de la Convention⁽¹⁷⁾. Mais il faudra attendre la décision n° 2020-878-879 QPC du 29 janvier 2021, *M. Ion Andronie R. et a.* pour que cette disposition, supprimée par la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020, soit jugée contraire à la Constitution, en harmonie avec les exigences conventionnelles.

(1) : Conseil d'État, 30 septembre 2019, n° 421427, *M. Grand d'Esnon*. Voy. Cons. const., commentaire, p. 7.

(2) : Cons. const., déc. n° 2014-424 QPC du 7 novembre 2014, *Association mouvement raëlien international*, cette chron., *NCCC*, avril 2015, n° 47, p. 235.

(3) : Cons. Const., déc. n° 2015-467 QPC du 7 mai 2015, *M. Mohamed D.*, cette chron., *NCCC*, octobre 2015, n° 49, p. 223.

(4) : CEDH, 28 octobre 1998, *Aït-Mouhoub c/ France*, req. n° 22924/93, § 52 ; irrecevabilité d'une constitution de partie civile à défaut pour l'intéressé d'avoir procédé au versement d'une consignation d'un montant très élevé.

(5) : Une QPC relative à l'impossibilité pour le juge de l'application des peines de tirer les conséquences de conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine afin qu'il y soit mis fin par un aménagement de la peine est actuellement pendante devant le Conseil : Conseil d'État, 2 janvier 2021, *OIP-SF*, n° 445873, conformité des articles 707, 720-1, 720-1-1, 723-1, 723-7 et 729 du CPP.

(6) : CEDH, grande chambre, arrêt du 26 octobre 2000, *Kudla c/ Pologne*, req. n° 30210/96, § 94.

Voy., sous l'angle de l'incompétence négative, Cons. const., déc. n° 2014-393 QPC du 25 avril 2014, *M. Angelo R.*, cette chron., *NCCC*, n° 45, octobre 2014, p. 238.

(7) : CEDH, arrêt du 30 janvier 2020, req. n° 9671/15 et a., § 220 ; voy. *JCP G*, 2021, 129, note L. Milano.

La Cour pointe « *la portée limitée* » du pouvoir d'injonction du juge des référés. Ce dernier fait, en outre, dépendre son office du niveau des moyens de l'administration et des actes qu'elle a pris. Enfin, le suivi de l'exécution des mesures qu'il prononce n'est pas pleinement satisfaisant (§§ 216-219).

(8) : En revanche, le recours en réparation est, en principe, un recours effectif. CEDH, arrêt du 19 novembre 2020, *Barbotin c/ France*, req. n° 25338/16. Si « *l'économie générale du recours indemnitaire ouvert devant le juge administratif répond, en offrant la perspective d'une réparation adéquate du préjudice subi tant en ce qui concerne l'évaluation de l'indemnisation que le versement effectif des sommes allouées, aux exigences de l'article 13* » (§ 54), en l'espèce, la faiblesse du montant alloué à l'intéressé emporte, toutefois, sa violation.

(9) : Cour de cassation, chambre criminelle, 18 septembre 2019, n° 19-83950.

(10) : Cour de cassation, chambre criminelle, 8 juillet 2020, n° s 20-81.739 et 20-81.731 ; *JCP G*, 2020, 1075, note V. Peltier. Voy. aussi, Cour de cassation, chambre criminelle, 25 novembre 2020, n° 20-84.886 : lorsque la description faite par l'intéressé de ses conditions de détention est « *suffisamment crédible, précise et actuelle* » et constitue donc un commencement de preuve de leur caractère indigne, il revient à la chambre de l'instruction, dans le cas où le ministère public n'a pas fait vérifier ces allégations, de faire procéder à des vérifications complémentaires afin d'en établir la réalité.

(11) : Article 23-5, alinéa 4, de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.

Par la suite, la Haute juridiction administrative estime que les limitations de l'office du juge des référés « *découlent des dispositions législatives qui ont créé cette voie de recours et sont justifiées par les conditions particulières dans lesquelles ce juge doit statuer en urgence* », le législateur étant le seul à même « *de tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour s'agissant de l'absence de voie de recours préventive pour mettre fin aux conditions indignes de détention résultant de carences structurelles* » (Conseil d'État, 19 octobre 2020, n° 439372, § 11).

(12) : Sur la critique du lien ainsi établi entre cette règle de préséance procédurale et le principe de hiérarchie normative, voy. J. Roux, « Conditions indignes de détention (provisoire) : le Conseil constitutionnel est-il devenu europhobe ? », *D.*, 2021, p. 57.

(13) : J. Bonnet et P. Y. Gahdoun, « Le Conseil constitutionnel déclare la guerre aux interprétations supranationales de la loi », *AJDA*, n° 37, 2020, p. 2158.

(14) : *Ibid.*, p. 2161.

(15) : *Ibid.*, p. 2162.

(16) : Conseil d'État, réf., 3 avril 2020, *Syndicat des avocats de France*, n° 439894.

(17) : Cour de cassation, chambre criminelle, 26 mai 2020, n° 20-81.910 et n° 20-81.971. La prolongation de la détention n'est compatible avec l'article 5 de la CEDH qu'à condition que la juridiction qui aurait été compétente pour la prolonger ait rendu « *dans un délai rapproché courant à compter de la date d'expiration du titre ayant été prolongé de plein droit, une décision par laquelle elle se prononce sur le bien-fondé du maintien en détention* » (§ 36). À défaut d'un tel contrôle, la personne détenue doit être libérée.

Citer cet article

Hélène SURREL. « Chronique Conseil constitutionnel et jurisprudence de la CEDH (juillet 2020 à décembre 2020) », Titre VII [en ligne], n° 6, *Le droit des étrangers*, avril 2021. URL complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/chronique-conseil-constitutionnel-et-jurisprudence-de-la-cedh-juillet-2020-a-decembre-2020>