

## INVITATION PROGRAMME

# LES INTERFERENCES ENTRE LES SOURCES DE DROIT EUROPEEN ET LES INFLUENCES CROISEES ENTRE LA CJUE ET LA CEDH

INTERACTION BETWEEN VARIOUS EUROPEAN LAW NORMS  
AND CROSS-INFLUENCE BETWEEN THE CJEU AND THE EHRC

Troisième conférence

Nouveau cycle 2010 - 2011 :  
**Le droit européen des  
droits de l'homme**  
*European Human rights law*

**Lundi 18 octobre 2010 - 17h00\* / 20h00**

Monday, 18 October 2010 – 5 to 8 p.m

Salle d'assemblée générale – Conseil d'Etat

\*Accueil des participants : dès **16h30**

### Les intervenants

The speakers :

En partenariat avec la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le Conseil d'Etat (Section du rapport et des Etudes) lance en 2010 un nouveau cycle de conférences consacrées au droit européen des droits de l'homme.

*The Conseil d'Etat (section du rapport et des études) organises with the European Court of Human Rights (ECHR) a new series of conferences devoted to European protection of human rights.*

#### Coordonnatrice du cycle :

Martine JODEAU, Conseiller d'Etat  
Déléguée adjointe au droit européen

#### Contact presse :

François KOHLER,  
Directeur de la communication  
tel. : 01 40 20 81 61

**Accès / Address :** Conseil d'Etat  
Place du Palais-Royal Paris 1<sup>er</sup>  
Métro ligne 1 « Palais-Royal Musée du Louvre »  
(se munir d'une pièce d'identité)



#### Jean-Claude Bonichot

Président de la quatrième chambre à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)  
*President of the fourth chamber - Court of justice of the European Union (CJEU)*



#### Johan Callewaert

Greffier adjoint de la Grande Chambre à la Cour européenne des droits de l'homme  
*Deputy Grand Chamber Registrar at the European Court of Human Rights (ECHR)*



#### Jacqueline Dutheil de la Rochère

Professeure émérite - Université Panthéon-Assas (Paris II)  
*Professor - University of Paris Panthéon-Assas (Paris II)*



#### Mattias Guyomar

Rapporteur public à la 6ème sous-section du contentieux - Conseil d'Etat – Professeur associé en droit public (université Paris XI)  
*Public Rapporteur at the 6th subsection of the contentieux – Conseil d'Etat and law professor (université Paris XI)*

### Le modérateur

The moderator :



#### Bruno Genevois

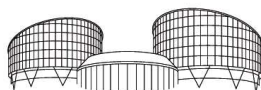
Ancien président de la section du contentieux – Conseil d'Etat  
*Former President of the section du contentieux – Conseil d'Etat*

Inscription gratuite  
Nombre de places **LIMITÉ**

#### Inscription par courriel / **Registration :**

[sre-colloques@conseil-etat.fr](mailto:sre-colloques@conseil-etat.fr)

(merci de préciser vos noms, fonctions, et coordonnées  
*with name, address and occupation*)



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME



CONSEIL D'ÉTAT

**DALLOZ**

Le deuxième cycle de conférences du Conseil d'Etat porte sur le droit européen des droits de l'homme tel que résultant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en vigueur depuis le 1er décembre dernier et des mêmes domaines couverts par le droit de l'Union européenne.

Ce cycle s'inscrit dans l'année suivant le cinquantième anniversaire de la Cour européenne des droits de l'homme et réservera une place prépondérante à cette juridiction dans les débats, ainsi qu'à l'influence de ses décisions dans l'ordre interne.

Jamais les droits de l'homme n'ont été mieux consacrés et protégés dans l'espace européen. Les principes démocratiques sont la référence commune des 47 Etats du Conseil de l'Europe et la « *pax europeana* » est assurée. Nous vivons même un moment historique avec l'entrée en vigueur, le 1er décembre dernier, du Traité de Lisbonne : l'Union européenne est désormais en capacité d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union a reçu même valeur juridique que les traités. Le réseau européen de la garantie des droits ne cesse donc pas de se resserrer et de se renforcer.

**En 2010 / 2011, le cycle comprend au moins sept conférences trimestrielles** dont les premiers thèmes proposés sont ou ont été les suivants :

- « Le principe de subsidiarité et la protection européenne des droits de l'homme », conférence qui s'est tenue le 19 avril dernier.
- « Le droit au recours et la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme » qui s'est tenue le 28 juin dernier
- « Les interférences entre les sources de droit européen et les influences croisées entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme ». (18 octobre 2010)
- « Le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conventionalité » qui se tiendra le 25 janvier 2011.
- « Le droit européen de la détention ».
- « Le droit européen de la propriété ».
- « La mise en œuvre des décisions de la CEDH et la portée de sa jurisprudence ».

*The second round of conferences in the Conseil d'Etat will deal with European Human Rights law, including the European Human Rights convention, the Charter of fundamental rights of the European union which has come into force last December 1st, and the same fields covered by the European Union law.*

*This round will take place during the year following the 50th anniversary of the European Human Rights Court. This jurisdiction and the impact of its judgments on domestic law will be given a key position throughout the debates.*

*Human rights have never been so firmly expressed and guaranteed within the European space. Democratic principles stand as a common reference amongst the 47 States belonging to the Council of Europe. We even experience an historical moment with the Treaty of Lisbon coming into force last December 1st: the European Union is from now on in a position to ratify the European Human Rights Convention and the Charter of Fundamental Rights of the European Union has been given the same legal authority as the treaties. The European network aimed at protecting these rights gets more and more narrow and strong.*

***In 2010/2011, this round will include at least seven conferences, on the basis of one every three months. The first themes to be selected are the following:***

- *"The principle of subsidiarity and the European protection of human rights" (conference held on Monday 19 April 2010).*
- *"The right of recourse and procedure before the European Human Rights Court" (28<sup>th</sup> June 2010).*
- *"Interaction between various European law norms and cross-influence between the Court of Justice of the European Union and the European Human Rights Court" (18 October 2010).*
- *"Legal review in relation with the implementation of constitutional and treaty law norms" (25 January 2011)*
- *"European law applying to detention".*
- *"European property law".*
- *Enforcement of the judgments of the European Human Rights Court and the impact of the case law.*

## PRÉSENTATION DU THEME

### *Presentation of the conference topic*

La troisième conférence aborde les questions relatives à la concurrence entre les différentes normes de protection des droits de l'Homme, les mécanismes de contrôle exercés par les juridictions européennes ainsi que les effets d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention Européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Après avoir évoqué le contenu de ces normes, les intervenants présenteront leur conception des mécanismes de contrôle exercés par le juge.

Madame le professeur Jacqueline DUTHEIL de la ROCHÈRE exposera notamment la valeur ajoutée de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme.

Monsieur Johan CALLEWAERT abordera les interactions qui existent dès à présent, dans la jurisprudence européenne, entre la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union.

Monsieur le président Jean-Claude BONICHOT s'interrogera notamment sur la place que la Charte lui paraît devoir revêtir dans le droit de l'Union comme norme de référence du contrôle du droit dérivé.

M. Mattias GUYOMAR fera ressortir le point de vue d'un juge national, le Conseil d'Etat, qui est à la fois juge de droit commun de l'Union Européenne et juge d'un Etat partie à la Convention.

*The third conference will approach the questions of competition between the different norms of protection of human rights, the mechanisms of control exercised by European jurisdictions and the effects of the membership of the European Union to the European Convention on Human Rights.*

*After having examined the content of these norms, the participants will then present their perception of judicial control.*

*Professor J. Dutheil de la Rochère will present the added value of the Charter of fundamental rights of the European union compared to the European Convention on Human Rights.*

*Mr. J. Callewaert will talk about the existing interactions between the Convention and the European law.*

*Justice J.C. Bonichot will consider the role that he believes the Charter will occupy in the law of the Union as a norm of reference of control of secondary law.*

*Mr Mattias Guyomar will highlight the point of view of a national judge, the Conseil d'État, who is both the judge of common law of the European Union and a judge of a State party to the Convention.*

## LES INTERVENANTS

### *Presentation of the speakers*



#### **Jean-Claude Bonichot**

Président de la quatrième chambre à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

*President of the fourth chamber - Court of justice of the European Union (CJEU)*



#### **Johan Callewaert**

Greffier adjoint de la Grande Chambre à la Cour européenne des droits de l'homme

*Deputy Grand Chamber Registrar at the European Court of Human Rights*

**Jean-Claude BONICHOT** est licencié en droit, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, ancien élève de l'ENA. Conseiller d'Etat, Jean-Claude Bonichot a été commissaire du gouvernement, puis président de la sixième sous-section de la section du contentieux entre 2000 et 2006 au Conseil d'Etat. Référendaire à la Cour de justice (1987-1991), il a été nommé juge à la Cour de justice des Communautés européennes le 7 octobre 2006.

Directeur du cabinet du ministre du travail et de l'emploi, puis du ministre d'Etat, ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration (Jean-Pierre Soisson, 1991-1992) il a également assumé la fonction de chef de la mission juridique du Conseil d'Etat auprès de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés de 2001 à 2006. Professeur associé à l'université de Metz (1988-2000), puis à l'université de Paris 1 de 2000 à 2007. Jean-Claude BONICHOT est l'auteur de plusieurs publications sur le droit administratif, le droit communautaire et le droit européen des droits de l'homme.

**Johan CALLEWAERT**, de nationalité belge, est licencié en droit de l'Université de Louvain (Belgique), docteur en droit de l'Université de Wurtzbourg (Allemagne). Greffier adjoint de la Grande Chambre à la Cour européenne des droits de l'homme. Professeur aux Universités de Louvain et de Spire (Allemagne). Ancien chef de cabinet du Président de la Cour européenne des droits de l'homme. Il a été observateur adjoint du Conseil de l'Europe à la Convention qui a rédigé la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il a également participé comme expert aux travaux du Comité directeur des droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est l'auteur de nombreuses publications, notamment dans le domaine des relations entre la Convention et le droit de l'Union.

**Jean-Claude BONICHOT** is graduated in law, and a former student at the Institut d'études politiques de Paris, and the École nationale d'administration. Member of the Conseil d'Etat, he was Commissaire du gouvernement, then President of the Sixth Sub-division of the Section du contentieux (2000-2006) ; Legal Secretary at the Court of Justice (1987-91), he has been appointed Judge at the Court of Justice since 7 October 2006.

Director of the Private Office of the Minister for Labour, Employment and Vocational Training, then Minister for the Civil Service and Modernisation of Administration (1991-1992), he was also the Head of the Legal Mission of the Conseil d'Etat at the National Health Insurance Fund for Employed Persons (2001-2006); Lecturer at the University of Metz (1988-2000), then at the University of Paris I, Panthéon-Sorbonne (from 2000); Jean-Claude Bonichot is the author of numerous publications on administrative law, Community law and European human rights law.

**Johan CALLEWAERT**, of Belgian Nationality, is graduated in law (University of Louvain, Belgium), Doctor of Laws (University of Würzburg, Germany). Deputy Grand Chamber Registrar at the European Court of Human Rights. Professor at the Universities of Louvain and Speyer (Germany). Former Head of Private Office of the President of the European Court of Human Rights. He was Deputy Observer of the Council of Europe in the Convention which drafted the EU Charter of Fundamental Rights. He also participated as expert in the work of the Steering Committee on Human Rights of the Council of Europe on accession by the EU to the European Convention on Human Rights.

He is the author of many publications, notably on topics concerning the relationship between the Convention and Union law.



**Jacqueline Dutheil  
de la Rochère**

Professeur de droit à  
l'université Panthéon-Assas  
*Professor of law – University of  
Paris Panthéon-Assas*



**Mattias Guyomar**

Rapporteur public à la 6ème  
sous-section du contentieux  
- Conseil d'Etat  
*Public Rapporteur at  
the 6th subsection of the  
contentieux – Conseil d'Etat*

**Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE** est docteur en droit et diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris. Elle dirige le Centre de droit européen (CDE) à l'Université Panthéon-Assas. Elle enseigne le droit institutionnel de l'Union européenne, le droit communautaire, le droit de l'Union européenne et l'approche comparative du droit de l'Union européenne

Jacqueline Dutheil de la Rochère est l'auteur de publications sur le droit communautaire, la démocratie et les droits de l'homme. Elle est également membre de l'*Editorial Board* de la *Common Market Law Review*, Leyden (Pays Bas), du *Irish Journal of European Law*, et elle est membre de réseau *European Constitutionnal Law Network*, groupe européen de droit public.

**Mattias GUYOMAR** est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'Ecole nationale d'administration. Maître des requêtes au Conseil d'Etat, il a été nommé rapporteur public à la 6ème sous-section du contentieux.

Par ailleurs, il exerce également les fonctions de professeur associé à l'Université Paris XI-Sud. Il est l'auteur de deux ouvrages : *Droits et libertés en France et au Royaume-Uni*, avec B. Stirn et D. Fairgrieve, Éd. Odile Jacob, 2006, *Le Conseil d'État, juge de cassation*, avec J. Massot, avec O. Fouquet et J.-H. Stahl, Éd. Berger-Levrault, 2001

**Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE**, *Ph.D in law*, is a former student of the Institut d'études politiques de Paris. At the head of the European Law center of the University of Paris- Panthéon-Assas, she is professor of Institutional European Union law, Community law and Comparative European law.

*Jacqueline Dutheil de la Rochère is the author of publications about community law, democracy and Human rights law. She is also member of the Editorial Board of the Common Market Law Review, Leyden (Netherlands), of the Irish Journal of European Law, and of the European Constitutionnal Law Network.*

**Mattias GUYOMAR** is a former student of the Institut d'études politiques de Paris and the Ecole nationale d'administration. Maître des requêtes at the Conseil d'Etat, he was appointed rapporteur public in the 6<sup>th</sup> Sub-division of the section du contentieux.

*He is also an associate professor at the University Paris-Sud XI, and the author of two books: "Rights and freedoms in France and the United Kingdom", with B. Stirn and D. Fairgrieve, Ed. Odile Jacob, 2006, and "The Council of State, Court of Cassation", with J. Massot, O. Fouquet and JH Stahl, Ed. Berger-Levrault, 2001*



## LE MODERATEUR

*Presentation of the moderator*

**Bruno GENEVOIS** est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration. Au Conseil d'Etat, où il est entré en 1967, il a exercé les fonctions de rapporteur à la Section du contentieux puis celles de Commissaire du gouvernement avant d'être détaché comme Directeur au ministère de l'Intérieur (1985-1986) puis en qualité de secrétaire général du Conseil Constitutionnel (1986-1992).

Réintégré au Conseil d'Etat en 1993, il a été successivement assesseur, président de sous-section, président-adjoint de la section du contentieux, président de section (de l'intérieur, puis du contentieux). Au titre de son maintien en activité après la limite d'âge, il a été président adjoint des finances jusqu'en décembre 2009.

***Bruno GENEVOIS** is a former student of the Institut d'études politiques de Paris and the Ecole nationale d'administration. Entered the Conseil d'Etat in 1967, he was rapporteur at the section du contentieux, then commissaire du gouvernement. He has been appointed director at the Ministry of the Interior (1985-1986), then General Secretary of the Conseil constitutionnel (1986-1992).*

*Back to the Conseil d'Etat in 1993, Bruno Genevois has been successively Assessor, President of Sub-division, Deputy president of the section du contentieux, and President of section (section de l'intérieur, then section du contentieux). Before he reached the age limit, Bruno Genevois remained in activity as Deputy president of the section des finances until December 2009.*

## SYNTHESES DES PRECEDENTES CONFERENCES

Conférence N°1 - lundi 19 avril 2010

### Le principe de subsidiarité et la protection européenne des droits de l'homme

**Intervention de Jean-Paul COSTA**  
Président de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

Le système européen de protection des droits de l'homme s'enrichit en combinant le rôle essentiel des autorités nationales et le contrôle européen qui, en dernière analyse, appartient à la Cour »

Le principe de subsidiarité « signifie que la tâche d'assurer le respect des droits consacrés par la

Convention incombe en premier lieu aux autorités des États contractants, et non à la Cour ». Ce principe, présent dès les origines dans la jurisprudence de la Cour, a été constamment réaffirmé. Il se traduit par des responsabilités différentes pour les États, les requérants et la Cour.

Les États ont la responsabilité première d'assurer le respect des droits garantis par la Convention, tant par le respect d'obligations négatives (ne pas violer ces droits) que d'obligations positives (assurer un recours effectif, dans un délai raisonnable). Ces obligations pèsent tant sur le pouvoir exécutif et le législateur que sur les juridictions nationales, mais ces dernières « ont une responsabilité particulière, en raison du rôle des tribunaux dans l'État de droit.»

Pour les requérants, le principe de subsidiarité se traduit par des règles à respecter devant la Cour, au premier rang desquelles celle de l'épuisement des voies de recours interne, prévue par l'article 35 de

la Convention. La Cour apprécie le respect de cette règle en tenant compte du caractère effectif des recours.

La Cour, quant à elle, se doit de respecter l'autonomie des ordres juridiques des États contractants. Elle n'est pas une quatrième instance. Pour autant, la subsidiarité ne saurait déboucher ni sur un déni de justice, ni sur une trop grande liberté interprétative laissée aux États : l'harmonisation opérée par la jurisprudence de la Cour est indispensable. Il appartient aux États d'appliquer, et parfois même d'anticiper cette jurisprudence, comme l'a fait le Conseil d'État dans certains de ses arrêts.

Pour permettre une meilleure prise en compte de la jurisprudence de la Cour par toutes les autorités nationales, une coopération renforcée des États avec le Conseil de l'Europe et la Cour est nécessaire. Elle passe notamment par une formation accrue des professions judiciaires au droit de la Convention.

### **Intervention de Jean-Marc SAUVÉ**

**Vice-président du Conseil d'État**

**U**n principe protecteur de l'individu et de l'autonomie de la volonté et donc un garant de la diversité et du pluralisme, sans lequel il n'est pas de démocratie »

Le principe de subsidiarité constitue tant un gage d'efficacité qu'une source de richesse pour la protection des droits de l'homme en Europe.

Ce principe garantit que les Etats, premiers responsables de la protection des droits de l'homme, disposent à cette fin des pouvoirs les plus étendus. Il permet conjointement à la Cour européenne des droits de l'homme d'exercer efficacement sa fonction régulatrice et il assure une articulation efficace entre la protection des droits qui résulte de la Convention et celle qui résulte du droit de l'Union.

Le principe de subsidiarité est également une source d'enrichissement et de renforcement pour la protection des droits fondamentaux. Garant de la diversité et du pluralisme, il permet à chaque Etat d'adapter le socle commun des droits et libertés contenus dans la Convention à sa propre culture juridique. En s'appropriant l'application des droits garantis par la Convention, le juge administratif crée ainsi un système complet, autonome et plus protecteur des droits fondamentaux. Le renforcement du contrôle sur les mesures prises par l'administration à l'encontre des détenus en est un exemple.

L'application résolue du principe de subsidiarité par les juridictions nationales est donc une voie pour préserver l'avenir du système européen de protection des droits de l'homme. Le juge administratif s'y engage dans ses activités consultatives et contentieuses, en reconnaissant

notamment, de fait, les effets *erga omnes* des arrêts de la Cour et en appliquant pleinement le mécanisme de question prioritaire de constitutionnalité. La Cour, quant à elle, prend pleinement en compte ses responsabilités de cour régulatrice de l'ensemble des juridictions européennes dans le domaine des droits de l'homme. L'entrée en vigueur du protocole n°14 l'y aidera encore mais il paraît envisageable, à terme, que la Cour puisse sélectionner elle-même les affaires qu'elle juge et, à l'avenir, ne rendre que quelques centaines d'arrêts par an sur les affaires les plus importantes, dans ses formations les plus solennelles.

**Le débat qui a suivi ces deux exposés**, animé par son modérateur Olivier Schrameck, président de la section du rapport et des études, a permis d'élargir la discussion. Ont été évoquées les conséquences d'une éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que la possibilité de créer un mécanisme de question préjudicielle devant la Cour européenne, à l'instar de celui qui existe devant la Cour de justice de l'Union européenne.

L'incidence de la nouvelle question prioritaire de constitutionnalité sur le principe de subsidiarité a également fait partie des questions posées. La quatrième conférence de ce cycle, portant sur le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conventionalité, permettra de développer plus spécifiquement ce point.

Conférence N°2 - lundi 28 juin 2010

## **Le droit au recours et la procédure devant la CEDH**

### **Intervention introductive**

#### **de M. Bernard STIRN**

**Président de la section du contentieux**

Nous sommes réunis ce soir dans le cadre du deuxième cycle de conférences du Conseil d'Etat portant sur le droit européen des droits de l'homme. Ce cycle s'inscrit dans l'année suivant le cinquantième anniversaire de la Cour européenne des droits de l'homme. Après avoir traité, le 19 avril dernier, en présence des Présidents Jean-Paul Costa et Jean-Marc Sauvé, du principe de subsidiarité et de la protection européenne des droits de l'homme, nous aborderons les questions relatives au droit au recours et à la procédure devant la Cour, que l'on connaît assez mal quand on n'a pas été requérant, défendeur, juge ou collaborateur d'un juge devant la Cour.



Cette deuxième conférence donne l'occasion aux trois intervenants de faire partager leur expérience et de donner leur point de vue. Mme Claire Waquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, exposera les questions préalables à la décision de saisir la Cour et à la présentation de la requête. M. Vincent Berger, juriste de la Cour, nous fera connaître la manière dont la Cour procède à l'examen et au traitement des dossiers. Mme Edwige Belliard, directeur des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères et européennes, nous éclairera sur l'organisation de la défense du gouvernement français devant la Cour.

Trois séries de questions seront abordées. Les premières concernent la recevabilité des actions devant la Cour. Nous nous interrogerons sur les conditions de recevabilité des pourvois, les règles de forme, l'appréciation de l'épuisement des voies de recours internes, la signification exacte du rejet de la requête comme irrecevable. Le deuxième groupe de questions porte sur l'instruction des affaires. Au-delà de la simple lecture d'un arrêt de la Cour, aboutissement d'un long processus, il est intéressant de connaître la manière dont les affaires sont instruites et réparties, le travail du greffe et des juges, les mesures d'instruction qui peuvent être ordonnées, les règlements amiables qui sont préparés, les satisfactions équitables qui peuvent être mises au point, les mesures provisoires que la Cour prend parfois avant le jugement définitif de l'affaire. Enfin, le dernier point, le plus inédit, sera relatif aux premières mises en application du protocole n°14, entré en vigueur le 1er juin de cette année. Ce protocole apporte de nouvelles voies juridiques ou améliore celles qui étaient peu utilisées : les pouvoirs du juge unique, les irrecevabilités manifestes qu'un juge seul pourra désormais opposer, les modalités de jugement des affaires répétitives par des comités de trois juges, la procédure plus ancienne des arrêts pilotes. Sur ces différents aspects, les trois exposés qui vont nous être présentés s'annoncent très instructifs.

### **Intervention de Claire WACQUET**

**Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation**

**R**atifiée par la France en 1974, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme n'a connu son véritable essor qu'en 1981 lorsque la France a admis le principe du droit au recours individuel : ce n'est qu'à partir du moment où elle a eu son juge que cette norme est montée en puissance. Le chemin parcouru depuis trente ans appelle quelques réflexions, notamment sur l'esprit dans lequel l'avocat introduit une requête auprès de la Cour de Strasbourg.

Avant même de se poser la question de la recevabilité de la requête, l'avocat doit garder à

l'esprit le fait que le taux de recevabilité, de l'ordre de 5 %, constitue un véritable cap à franchir et qui exige un tri. De surcroît, le délai au terme duquel le requérant obtiendra une décision définitive est en moyenne de cinq ou six ans. On ne saisit donc pas la Cour sans prendre les moyens de réussir. Au-delà de ces réflexions préalables qu'il faut obligatoirement se faire, l'on s'adresse aisément au juge de Strasbourg, qui témoigne, à l'instar d'un juge d'instance, d'une grande plasticité.

De fait, le juge de la convention est le juge national. Il tient à cœur de l'avocat d'accomplir un important travail de persuasion en vue de faire évoluer les interprétations et les textes internes. Devant le juge de Strasbourg, la conviction que les faits de la cause devraient aboutir à une transformation du droit est réelle, si bien que l'avocat se sent tout particulièrement et personnellement impliqué dans l'accueil que recevra sa requête.

Le passage devant la C.E.D.H. commande un double ajustement intellectuel. D'une part, l'avocat doit changer de système de normes, sortant d'un contrôle très juridique fondé sur des règles de droit interne pour entrer dans un système où la Cour contrôle son propre système. D'autre part, l'avocat doit adapter le contrôle : il sort généralement d'un contrôle de cassation, dont l'étendue est plus réduite, pour aller vers un contrôle de la Cour, plus englobant.

Devant la Cour, la procédure est à la fois drastique et plastique. Le code de procédure de la Cour n'est pas très dense quantitativement mais la Cour a une très grande maîtrise de ses dossiers, donnant l'impression d'une certaine souplesse mais aussi d'une grande rigueur. Dans leur ensemble, les gouvernements s'attèlent à rassembler tout ce qui est susceptible d'empêcher que la Cour puisse juger le fond in fine, soulevant par là même les questions importantes (par exemple, sur la notion de victime). C'est en effet le défendeur qui oppose les fins de non-recevoir.

Parmi les difficultés potentielles que peut rencontrer l'avocat dans l'introduction de sa requête, quatre points pratiques méritent d'être évoqués. S'agissant tout d'abord du délai, il est de six mois à compter de la date de la décision interne définitive. Mais qu'est-ce qu'une décision interne définitive ? Selon la jurisprudence de la Cour, la décision interne définitive est celle qui a été rendue sur le dernier recours effectif et efficace. Au regard de la règle du délai, cette jurisprudence peut entraîner des considérations parfois compliquées. L'exemple de l'article 575 du code de procédure pénale, actuellement soumis au Conseil constitutionnel dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, témoigne de cette difficulté. Cet article limite les ouvertures du pourvoi en cassation pour les parties civiles lorsqu'elles se pourvoient contre les arrêts de chambres de l'instruction. Il édicte un



principe d'irrecevabilité assorti de plusieurs exceptions. A priori, le recours en cassation est un recours que l'on épuise en France. Mais dans le cas présent, l'appréciation de la chambre criminelle est telle que la proportion d'irrecevabilité est très forte. C'est pourquoi le gouvernement a fait valoir que ce recours en cassation n'était pas une voie efficace en la matière. La Cour a suivi ce raisonnement. Par conséquent, dans cette affaire, le délai était à calculer à compter de l'arrêt de la chambre de l'instruction. Or le délai de 6 mois étant expiré, la requête était irrecevable. Cet exemple montre donc qu'il existe des recours qui ne sont pas toujours à épuiser pour aller devant la Cour.

Ensuite, en ce qui concerne ensuite la requête elle-même, il doit s'agir d'un document écrit, le plus fourni possible afin d'éviter les problèmes d'enregistrement. A cette fin, la Cour met à disposition des parties un modèle comprenant les questions auxquelles le requérant doit répondre aux termes de la Convention. La requête doit être motivée.

En outre, le protocole n° 14 a ajouté aux conditions de recevabilité une condition nouvelle dont il est difficile de faire une appréciation à ce jour : la requête peut être déclarée irrecevable si le requérant n'a subi aucun « préjudice important » (article 35 § 3 b), sauf si le respect des droits de l'homme garanti par la Convention et ses protocoles exigent un examen de la question ou bien si l'affaire n'a fait l'objet d'aucune décision par un tribunal interne. Ce nouveau critère sera sans doute un important outil de tri pour la Cour, ce qui devra être anticipé par les avocats.

Enfin, la règle de l'épuisement des voies de recours internes est une question non seulement procédurale mais aussi substantielle : la Convention doit avoir été invoquée devant les juges du fond, au moins en substance. Il faut de plus avoir épuisé les recours efficaces. Mais quid de la QPC ? Fait-elle partie des recours à épuiser ? Le juge de la Convention étant le juge interne qui doit résoudre les litiges à l'aune de la Convention, il semblerait logique que la QPC ne fasse pas partie des voies de recours internes à épuiser. Le résultat de la requête sera peut-être un arrangement amiable, qui n'est pas toujours facile à obtenir car les parties ne tombent pas fréquemment d'accord, ou bien la satisfaction équitable (on n'agit pas forcément contre le défendeur auquel le requérant était confronté en droit interne mais contre l'Etat qui n'a pas assuré pour telle ou telle raison une protection suffisante, par exemple dans un procès). Tous les arrêts de la Cour, lorsqu'ils constatent un dysfonctionnement des juridictions suprêmes, se bornent à dire que la satisfaction équitable résulte de la constatation de la violation de la Convention.

Enfin, si la célérité n'apparaît pas comme la marque d'excellence de la Cour, les articles 39, 40 et 41 du règlement permettent à celle-ci de traiter des affaires urgentes. A titre d'exemple, dans certains cas impérieux où est en cause la vie même du requérant, la Cour peut ordonner très rapidement des mesures provisoires (dans la journée même si cela s'avère nécessaire). Lorsque des mesures provisoires ont été ordonnées, la décision définitive de la Cour sur l'affaire en cause est souvent rendue plus vite qu'en moyenne dans les autres espèces (dans les deux ans environ). Pour la Cour, le non-respect des mesures provisoires constitue une violation de l'article 34 de la Convention, ce qui peut entraîner une condamnation de l'Etat.

## **Intervention de Vincent BERGER**

### **Jurisconsulte à la Cour européenne des droits de l'homme**

**H**éritière de l'ancienne Cour et de la Commission européenne des droits de l'homme, l'actuelle Cour européenne des droits de l'homme est née du protocole n°11 entré en vigueur en 1998. Elle a en outre hérité des compétences juridictionnelles du comité des ministres du Conseil de l'Europe. La Convention étant silencieuse en matière procédurale, la Cour a défini elle-même, dans une approche classique et relativement conservatrice, la procédure applicable devant elle. La procédure trouve ainsi ses sources dans trois instruments distincts. Particulièrement prolixe, le règlement de la Cour comporte notamment un titre III dont les quelque 70 articles ont été étoffés au cours des années. Deuxième source, l'annexe au règlement concerne en particulier les missions d'enquête, peu fréquentes en pratique. Enfin, des instructions pratiques sont adoptées par le président après consultation de la formation plénière. Au nombre de six, elles concernent les demandes de mesures provisoires, l'introduction de l'instance pour les requêtes individuelles, les observations écrites, les demandes de satisfaction équitable, l'envoi électronique sécurisé de documents et les demandes d'anonymat. S'y ajoutent, enfin, les directives de la plénière et du bureau de la Cour ainsi que les instructions du greffier, documents qui ne sont pas publics.

Les maîtres de la procédure sont le président de la Cour pour les affaires de grande chambre (une vingtaine par an) et les présidents de section (qui font office de présidents de chambre). Ils consultent généralement le juge rapporteur (lorsqu'un point sort de l'ordinaire) ainsi que le juge national (lorsque juge rapporteur et juge national sont deux personnes distinctes). Le rôle des greffiers de section et de leurs adjoints est non moins négligeable : ils déchargent leur président des tâches répétitives et ne consultent ce dernier que lorsqu'un cas nouveau se présente,

exigeant un feu vert. Les greffiers contrôlent par ailleurs les juristes qui travaillent pour le traitement des requêtes, notamment les chefs de division.

A ce jour, environ 126 000 sont pendantes devant la Cour ; elles seront probablement 140 000 à la fin de l'année. Les difficultés auxquelles la Cour est susceptible d'être confrontée dans le cadre de ce contentieux de masse sont notamment l'absence fréquente d'avocat et le grand nombre de langues (37 langues officielles).

Il existe deux types de procédure selon que celle-ci est contradictoire ou non. La procédure non contradictoire, qui concerne l'immense majorité des requêtes (environ 90 %), débouche uniquement sur une décision, soit d'irrecevabilité soit de radiation du rôle (moins fréquent). L'affaire est traitée sans communication à l'Etat défendeur. Deux cas de figure sont possibles. Dans le cas de l'examen sans juge rapporteur (plus de 80 % des affaires), depuis le 1er juin dernier et consécutivement à l'entrée en vigueur du protocole n°14, les affaires sont jugées par un juge unique et non plus par un comité de trois membres. Les vingt juges uniques nommés sont assistés de rapporteurs non judiciaires, juristes du greffe connaissant la langue et le système juridique de l'Etat mis en cause. Le juge national est tenu informé au préalable de tout ce qui a été dirigé contre son Etat d'appartenance. Dans le cas de la procédure avec juge rapporteur, à laquelle il est fait appel pour les affaires plus sérieuses, très souvent le juge national est le juge rapporteur. Deux mécanismes coexistent. Les comités de trois membres, saisis surtout en cas de désaccord entre le juge unique et le rapporteur non judiciaire, bénéficient d'une plénitude de juridiction (pouvoirs de communiquer la requête au gouvernement, de prendre un arrêt sur le fond, d'accorder une satisfaction équitable à la victime de la violation). Ces comités ont également vocation à s'occuper de toutes les affaires répétitives mais bien fondées. Pour les affaires les plus importantes, les chambres seules sont saisies et traitent de la recevabilité et du fond. Dans le cadre de la procédure contradictoire, utilisée pour les affaires les plus importantes et qui débouche sur une décision ou un arrêt, la requête est communiquée à l'Etat défendeur. L'auteur de la communication est désormais presque toujours le président de la chambre, après aval du juge national et du juge rapporteur. Souvent les griefs communiqués ne sont que ceux que la Cour juge a priori recevables. La naissance du contradictoire rend obligatoire la représentation du requérant par un avocat, avec toutefois la possibilité d'une assistance judiciaire, financée par la totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe. La tierce intervention est de droit pour les Etats (lorsque le requérant a la nationalité de cet Etat) et pour le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (depuis le 1er juin). Elle est facultative pour les ONG, les associations ou encore les simples particuliers.

S'agissant de l'examen de la recevabilité et du fond, le protocole n°11, qui avait maintenu une séparation de la recevabilité et du fond, a été contourné par la Cour. Dans l'immense majorité des cas, cette dernière fait un examen simultané, notamment pour gagner du temps. Dans le cas d'un examen séparé, la Cour a des doutes sur la recevabilité et juge préférable de se prononcer d'abord sur elle. Depuis l'entrée en vigueur du protocole n°14, l'examen simultané est devenu le principe, l'examen séparé l'exception.

La créativité de la Cour s'est manifestée à l'occasion des aménagements apportés à la procédure en vue d'une plus grande équité et effectivité. Le système des dossiers provisoires, qui consistait en l'envoi par le secrétariat de la Commission au requérant d'une lettre d'avertissement (en fait de découragement), a été abandonné dès l'entrée en fonction de la nouvelle Cour. La renonciation au juge rapporteur dans les affaires de comité, devenue effective dans les années 2000-2003, le recours systématique aux comités, la communication par le président, la politique de priorité et celle consistant à donner un coefficient d'importance aux affaires ont permis d'accélérer le traitement des affaires. Il en va de même, en direction de l'extérieur, de l'assistance judiciaire, désormais exclue pour toute une série d'affaires, des demandes de mesures provisoires, de la tierce intervention et du gel des affaires avec la procédure des arrêts pilotes.

S'agissant des caractéristiques de la procédure au regard du respect de l'article 6 § 1, le nouveau critère du « préjudice important » pose problème. Il va falloir non seulement ajouter un chapitre dans le formulaire de requête mais aussi établir une annexe confidentielle dans laquelle le requérant devra indiquer sa situation personnelle (revenus, patrimoine, etc.). Le bilan est contrasté en ce qui concerne le « délai raisonnable » : les affaires les plus anciennes datent des années 1990 (affaires de Chypre) ; quelques affaires ont été très rapidement traitées, comme dans le cas de la décision *Pretty c/Royaume-Uni* (assistance au suicide) de 2002.

En ce qui concerne les pistes évoquées pour l'avenir de la Cour, le rapport Woolf a proposé en 2006 une définition plus stricte de la requête ainsi que la mise en place de bureaux satellites du greffe dans les pays le plus souvent en cause devant la Cour en vue de faire face à l'engorgement de celle-ci. En effet, la Cour n'exige pas nécessairement ab initio un formulaire de la requête dûment rempli, ce qui peut apparaître comme une approche assez laxiste. Les préconisations du rapport Woolf n'ont toutefois pas été retenues.

Le rapport des Sages de 2006 a, quant à lui, recommandé l'institution d'un comité judiciaire, organe de filtrage interne à la Cour qui serait

chargé à la fois du contrôle de recevabilité et du traitement des affaires répétitives bien fondées. La déclaration d'Interlaken de février 2010 a poursuivi dans cette voie en prévoyant un mécanisme de filtrage interne qui ne serait pas qu'une simple résurrection de la Commission des droits de l'homme. Par ailleurs, les gouvernements souhaitent que la Cour soit plus précise s'agissant de la procédure des arrêts pilotes. Enfin, la question de savoir ce que deviendra la procédure en cas d'adhésion de l'Union européenne à la Convention fait partie des chantiers qui s'ouvriront à l'avenir.

### **Intervention d'Edwige BELLARD**

**Directeur des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères**

**E**n 2009, un peu moins de 2 500 affaires pendantes devant la Cour concernaient la France, sur un total de plus de 100 000. La majorité des affaires, soit un peu moins de 95% d'entre elles, font l'objet de décisions d'irrecevabilité sans être communiquées au gouvernement français. En 2009, 111 affaires ont été portées à la connaissance du gouvernement. S'agissant du nombre de condamnations, on constate un recul ces dernières années : en 2003, 76 arrêts de violations ont été prononcés contre la France, qui arrivait ainsi en deuxième position des pays les plus condamnés, ex-æquo avec la Turquie et derrière l'Italie. En 2005, avec 51 arrêts de condamnation, la France était en 6ème position, et en 2009, avec 21 condamnations, en 11ème position. Cela étant, l'aléa tenant au nombre de requêtes portées devant la Cour ne permet pas d'avoir de certitudes quant à la tendance pour l'avenir. On peut noter que plus d'un tiers des arrêts constatant une violation concernent des exigences découlant de l'article 6 § 1 relatif au droit à un procès équitable.

La question de l'organisation de la défense de la France ne s'est véritablement posée qu'à partir du moment où la France a reconnu la compétence de la Cour pour les recours individuels en 1981. C'est le ministère des affaires étrangères qui est le ministère pilote, et au sein de celui-ci, la direction des affaires juridiques qui comporte une sous-direction des droits de l'homme. C'est cette dernière qui gère le contentieux, de l'arrivée des requêtes jusqu'à l'exécution des décisions. La sous-direction des droits de l'homme est actuellement dirigée par une magistrate de l'ordre judiciaire mais c'est une structure composite, qui comprend des diplomates ainsi que des magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. Cette diversité des origines est précieuse pour un traitement satisfaisant des dossiers consultatifs et contentieux. Ce sont des agents de la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay, le plus souvent le directeur, le directeur adjoint ou le sous directeur, qui sont les agents du gouvernement devant la Cour et qui vont plaider en cas de procédure orale. La préparation de la

défense française donne lieu à une intense concertation interministérielle. Généralement écrite, la consultation peut également nécessiter des réunions interministérielles, voire des réunions d'arbitrage à Matignon s'il y a des divergences d'approche quant à la façon de se défendre ou bien pour tenter un règlement amiable.

La direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères élabore ensuite un mémoire qu'elle transmet à la Cour. Ce mémoire peut comprendre d'importantes contributions des autres ministères, la plus-value importante de la direction des affaires juridiques étant notamment son analyse de la jurisprudence de la Cour. Les administrations les plus souvent concernées sont le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur, mais aussi, et de plus en plus, les ministères de la Santé, de la Défense, des Finances, voire l'Équipement, l'Agriculture, la Culture, et même l'Aviation civile. Lorsque les juridictions suprêmes françaises sont directement concernées par une affaire ou que leur jurisprudence est directement impliquée, elles sont associées à la défense de la France.

Les enjeux de défense de la France sont à la fois financiers, jurisprudentiels, législatifs et institutionnels. S'agissant des enjeux financiers, les affaires dans lesquelles la Cour juge que le constat de violation vaut satisfaction équitable sont de plus en plus rares. Le montant moyen de la satisfaction équitable a par ailleurs augmenté et la rigueur qui prévalait autrefois sur les frais et dépens est aujourd'hui souvent remplacée par une évaluation en équité plus favorable au requérant. Certains contentieux coûtent très cher à l'Etat français. Ce dernier a eu à verser 3 millions d'euros dans une affaire d'expropriation en 2002. Dans l'affaire Campoloro, l'Etat a dû verser 15 millions d'euros pour ne pas avoir exécuté une condamnation prononcée par les tribunaux administratifs à l'encontre d'une commune totalement insolvable. La conception très large adoptée par la Cour de la notion de bien (prévue à l'article 1 du Protocole n°1) contraint souvent l'Etat à assumer des charges dans des hypothèses où il n'a été ni à l'origine ni le bénéficiaire de la violation reprochée. Par exemple, la loi de validation sur les emprunts immobiliers posait le problème de la communication des tableaux d'amortissement par les banques mais l'Etat n'était pas le bénéficiaire de cette loi. Les demandes présentées au titre de la satisfaction équitable par le requérant sont souvent sans commune mesure avec ce qui est accordé par la Cour in fine. La jurisprudence de la Cour n'est pas toujours facile à interpréter, notamment pour le requérant, ce qui peut donner lieu à des espoirs un peu démesurés dans certains cas. S'agissant des enjeux institutionnels, la jurisprudence de la Cour a pour effet, dans certaines affaires, de rendre impérative une modification législative ou jurisprudentielle, dont les autorités françaises savaient qu'elle devrait intervenir. Il en va ainsi

de la jurisprudence en matière de transsexualisme, intervenue à la suite de l'arrêt B. c/ France en 1992, ou bien de l'adoption de la législation sur les écoutes téléphoniques après les arrêts rendus en 1990.

Il existe d'autres affaires pour lesquelles il n'existe pas, au sein de la société française, de consensus sur la nécessité d'une modification législative. Le gouvernement se montre alors plus combatif. C'est le cas pour certains sujets sensibles comme l'accouchement sous X qui demeure un sujet délicat. C'est également le cas des contestations des procédures applicables devant nos juridictions suprêmes, qui ont généralement fait l'objet d'une défense très combative lorsque le gouvernement était convaincu que les procédures en cause étaient nécessaires à la qualité du travail de ces juridictions et donc conformes à l'article 6. Mais l'on constate en outre une évolution importante, comme devant toutes les cours internationales au demeurant : les enjeux peuvent dépasser le droit interne et poser des questions de droit international public et de relations internationales. Il en allait par exemple ainsi de l'arrêt SOS Attentats, qui concerne l'immunité pénale du chef d'Etat, de l'affaire Behrami et Saramati ou bien encore de la récente affaire Medvediev. Ce type d'affaires dépasse largement le strict cadre national et peut conduire certains autres Etats à intervenir, ou à rechercher une défense commune.

S'agissant plus précisément des mesures provisoires, la procédure est délicate : les critères de recours à ce dispositif ne sont pas énoncés, ce qui en rend la perception difficile. L'Etat membre est uniquement informé par l'intermédiaire du greffe que la Cour a ordonné des mesures provisoires. Il n'existe pas de procédure contradictoire préalablement à la décision des mesures provisoires. Or bien souvent cette décision vient contredire ce qu'a décidé le juge national. Le plus souvent, les décisions portent sur des mesures d'éloignement entraînant un risque au regard de l'article 3. En 2008, on dénombre 101 mesures provisoires, après une inflation progressive dans les années 2000 (6 mesures en 2006).

La procédure du règlement amiable peut éviter à l'Etat l'affichage d'une condamnation et les problèmes d'exécution. Elle peut être plus rapide et plus sûre pour le requérant. Elle contribue à réduire l'encombrement de la Cour. Cependant en France, contrairement à d'autres pays, des progrès restent à faire. Bien souvent les administrations et les requérants sont peu enclins au règlement amiable qui reste ainsi étranger à notre culture juridique. La Cour s'est en outre engagée depuis quelques années dans la procédure de la déclaration unilatérale qui permet à un Etat, lorsqu'un requérant refuse un règlement amiable sans réel fondement, de maintenir sa proposition tout en reconnaissant la violation. La Cour procède alors à la radiation de l'affaire. Cette procédure mériterait d'être mieux connue et inscrite au moins dans le règlement intérieur.

La direction des affaires juridiques tente pour sa part de mieux diffuser la jurisprudence de la Cour notamment en attirant l'attention sur cette dernière à l'occasion de l'élaboration de textes réglementaires.

Deux points méritent enfin d'être évoqués :

- le Protocole 14 : la France a beaucoup travaillé pour que ce protocole voie le jour et entre en vigueur. Les mécanismes qu'il prévoit (meilleur filtrage des requêtes, traitement plus efficace des requêtes répétitives et renforcement des critères de recevabilité) devraient contribuer au désengorgement de la Cour.

- l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme, qui conduit à s'interroger sur le champ de l'adhésion (quid des protocoles et des réserves et déclarations), sur sa portée (quels actes de l'UE ?), sur le traitement des requêtes (faut-il un statut de codéfendeur ?), sur les compétences respectives des Cours (avec le problème du monopole d'interprétation de la CJUE) et sur la participation des Etats membres aux instances du Conseil de l'Europe. Ces questions devront être tranchées dans le cadre d'une négociation entre l'Union européenne et les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.