

LA FRANCE DEVANT LES JURIDICTIONS EUROPÉENNES

L'IMPORTANCE CROISSANTE du rôle des juridictions européennes n'est plus à démontrer. Elle se mesure, d'abord, quantitativement, en considérant le nombre d'affaires soumises aux deux juridictions européennes, la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme, ensuite, qualitativement, par la variété et l'importance des questions traitées et l'influence de plus en plus remarquable des arrêts rendus par les deux Cours sur les ordres juridiques internes des États auxquels ces arrêts, directement ou indirectement, s'adressent. 143

Pour la France, c'est à une date relativement récente que s'est produite la prise de conscience de l'importance du contentieux européen en tant que facteur d'évolution du droit national. Pour ce qui concerne le contentieux des droits de l'homme, cela s'explique sans aucun doute par le fait que la France a accepté tardivement (en 1981) de se soumettre au système des recours ouverts aux particuliers à Strasbourg, qui présentait un caractère facultatif dans le texte initial de la Convention européenne. Pour ce qui est du droit communautaire, le relatif retard français (par comparaison à d'autres pays de la Communauté) a pu être imputé, naguère, à une insuffisante formation des avocats et magistrats français en la matière : il en résultait que les plaideurs (et leurs conseils) n'invoquaient pas aussi souvent qu'ils l'auraient pu, à l'occasion des procès, les règles du droit communautaire, que les juges étaient assez démunis pour appliquer d'office de telles règles, et que le nombre de renvois préjudiciels à la Cour de Luxembourg émanant de juridictions françaises s'en trouvait, en conséquence, limité.

Cet état de fait est aujourd'hui tout à fait révolu. Il suffit pour s'en convaincre de considérer quelques chiffres qui mesurent la présence de

la France (en qualité de partie demanderesse, défenderesse ou intervenante) dans les procédures juridictionnelles européennes.

Devant la Cour européenne des droits de l'homme, où l'État est presque toujours défendeur, le nombre de requêtes introduites contre la France, qui était d'environ 70 par an au milieu des années quatre-vingt et d'environ 300 au début des années quatre-vingt-dix, est monté à 600 en 1996 et à 870 en 1999. Le nombre d'arrêts rendus à l'égard de la France par la Cour de Strasbourg, qui n'a pas excédé 16 dans les dix premières années suivant l'acceptation du droit de recours individuel (1981-1991), s'est établi à 35 pour la seule période du 1^{er} janvier 1999 au 4 avril 2000.

144 Devant la Cour de justice des Communautés européennes, où la position procédurale de l'État est variable, la France est intervenue pour faire valoir ses observations dans une soixantaine de procédures préjudicielles en 1999 (ce qui la place parmi les États les plus « intervenants » avec l'Allemagne et l'Espagne), la plupart de ces procédures ne résultant d'ailleurs pas de renvois opérés par des juridictions françaises (de tels renvois ayant été, au cours de la même année, au nombre de 17, ce qui traduit une certaine stabilité depuis une dizaine d'années). À ces affaires il faut ajouter, naturellement, les recours en manquement, émanant généralement de la Commission, contre lesquels la France a dû défendre (15 introduits en 1997, 22 en 1998, 35 en 1999, ce qui indique une courbe inquiétante), ainsi que les recours en annulation d'actes communautaires formés par notre pays (3 en 1998).

Ces quelques chiffres démontrent suffisamment l'importance quantitative de ce qu'on pourrait appeler, d'un terme simplificateur, le « contentieux français » – l'ensemble des affaires dans lesquelles la France est présente, à un titre ou à un autre – devant les deux Cours européennes.

Pour aller au-delà de ce simple constat et analyser les principales questions que soulève l'implication de l'État dans les procédures juridictionnelles européennes, il y a lieu, nous semble-t-il, d'examiner successivement l'étendue de la compétence des Cours européennes à l'égard de l'État partie au procès, les modalités procédurales de la présence de l'État dans le procès, enfin les suites et les effets, pour les autorités nationales, des arrêts rendus.

L'ÉTENDUE DE LA COMPÉTENCE DES JURIDICTIONS EUROPÉENNES À L'ÉGARD DE L'ÉTAT ET DE SES ORGANES

C'est d'abord une *compétence obligatoire*. C'est ensuite une compétence qui s'exerce, dans des conditions assez complexes, à l'égard des *juridictions nationales* elles-mêmes. C'est enfin une compétence dont l'emprise englobe l'ensemble des *autres organes de l'État*.

Les juridictions européennes : une compétence obligatoire

À la différence de la juridiction internationale classique, qui tient sa compétence à l'égard d'un État d'un acte particulier d'acceptation par celui-ci, soit pour les besoins du règlement d'un litige déterminé, soit pour un ensemble de litiges à venir, mais sous réserve, dans ce dernier cas, du droit de non-renouvellement ou d'abrogation de l'acceptation précédente dont l'État conserve la disposition, les deux Cours européennes tirent leur autorité à l'égard des États soumis à leur juridiction du simple fait que ceux-ci sont parties aux traités dont ces Cours ont pour mission d'assurer le respect. En d'autres termes, il y a ici coïncidence entre la soumission à la règle de droit et la subordination au juge chargé de l'appliquer, et l'État ne pourrait se soustraire à l'autorité du juge qu'en dénonçant, pour autant qu'une telle dénonciation soit juridiquement possible, le traité qui tout à la fois pose la règle et institue le juge.

145

C'est, depuis l'origine, le système des traités communautaires dans lesquels la compétence de la Cour de justice de Luxembourg est obligatoire à l'égard des États membres, générale (elle porte, sans restriction possible, sur l'ensemble des matières couvertes par le droit communautaire) et exclusive (les États ne peuvent lui en substituer aucune autre pour régler leurs différends relatifs à l'application du droit communautaire).

Cela n'a pas toujours été, en revanche, le système de la Convention européenne des droits de l'homme. Initialement, la Convention laissait aux États parties la discrétion de reconnaître ou non la compétence obligatoire de la Cour de Strasbourg, et d'accepter ou non le droit de recours des particuliers à leur encontre. C'est ainsi que la France, si elle a ratifié la Convention en 1974, a différé jusqu'en 1981 son acceptation du droit de recours individuel, ce qui rendait assez théorique sa reconnaissance immédiate de la compétence obligatoire de la Cour à son égard (laquelle ne pouvait s'exercer, avant 1981, par hypothèse, que dans

le cas peu probable d'un recours formé contre la France par un autre État partie). Encore cette acceptation n'a-t-elle été faite que pour une période limitée et reconductible (cinq ans en 1981 ; trois ans en 1986 ; cinq ans encore en 1989 et 1994).

Depuis l'entrée en vigueur du protocole n° 11, le 1^{er} novembre 1998, la Convention ne comporte plus les « clauses facultatives » antérieures : désormais, tout État partie est de plein droit soumis à la compétence obligatoire de la Cour et au droit de recours individuel.

La compétence des juridictions européennes à l'égard des juridictions nationales

146 Il existe un point commun essentiel, dans les rapports qu'entretiennent Cours européennes et juges nationaux, entre le système de Luxembourg et celui de Strasbourg : ni la Cour de justice des Communautés européennes ni la Cour européenne des droits de l'homme n'ont le pouvoir d'annuler ou de réformer une décision juridictionnelle nationale. Le juge national n'est pas formellement subordonné au juge européen et, par suite, au moins d'un point de vue procédural et formel, les juridictions internes demeurent souveraines dans le règlement des litiges qui leur sont soumis.

Mais il faut dépasser ce constat, dont il est clair qu'il ne correspond pas tout à fait à la réalité, dans laquelle le juge national ne dispose plus que d'une souveraineté « partagée » ou « limitée ».

À cet égard, les deux systèmes de Luxembourg et de Strasbourg reposent sur des conceptions assez différentes, en vertu même des traités applicables : à une *logique de la coopération* (Luxembourg) s'oppose une *logique du contrôle* (Strasbourg).

L'article 234 du traité instituant la Communauté européenne (ex-art. 177) organise la « coopération judiciaire » entre juges internes et juge communautaire, par le biais des renvois préjudiciels des premiers au second tendant à l'interprétation ou à l'appréciation de validité du droit communautaire. De cela il résulte que le juge européen est saisi dans le cours même des procédures juridictionnelles internes, et non pas une fois celles-ci achevées, et qu'il l'est à l'initiative du juge national, laquelle est, selon les cas, facultative ou obligatoire. Le fonctionnement harmonieux du système repose donc, en dernière analyse, sur l'esprit de coopération du juge national, sa sagesse, son discernement afin de faire la part des questions qui méritent d'être renvoyées à Luxembourg et des autres, sa discipline enfin, dans l'application des arrêts rendus sur renvoi et qui s'imposent à lui. À cet égard, les rapports entre les juridictions

françaises et la Cour de justice sont à présent très largement stabilisés, équilibrés et satisfaisants. Le nombre de renvois préjudiciels s'établit à un niveau variant, selon les années, d'une dizaine (10 en 1997) à quelques dizaines (36 en 1994, 43 en 1995), les toutes dernières années se situant à un niveau moyen (16 en 1998, 17 en 1999). La plupart de ces renvois sont opérés par les juridictions de première instance et les cours d'appel (pour lesquelles le renvoi est facultatif), une minorité par les deux cours suprêmes, Conseil d'État et Cour de cassation (pour lesquelles il est obligatoire), mais il n'y a là rien d'anormal, eu égard au fait que les difficultés de droit communautaire qu'un litige est susceptible de soulever sont de plus en plus souvent identifiées à un stade précoce de la procédure. On sait que, par le passé, les juridictions françaises, notamment les cours suprêmes et plus spécialement l'une d'entre elles, avaient pu se voir reprocher une insuffisante volonté de coopération avec la Cour de justice. Cette période est à présent largement révolue, comme en témoigne par exemple l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État relative aux effets juridiques des directives communautaires dans l'ordre interne, dont les différences avec celle de la Cour de Luxembourg sur le même sujet sont désormais presque indiscernables.

147

On est donc en présence d'un mécanisme de coopération qui tourne le dos à toute idée d'affrontement et qui, après une période de tâtonnements et quelques tensions, a trouvé aujourd'hui son équilibre. Ajoutons à cela que si, en théorie, l'État pourrait faire l'objet d'une action en manquement devant la Cour de justice à raison de décisions de ses juridictions non conformes au droit communautaire (du fait, par exemple, d'un usage excessif de la notion d'« acte clair » qui dispense les juges internes de renvoyer à Luxembourg une question d'interprétation), la Commission s'est toujours abstenue, en pratique, d'engager une telle action, estimant, non sans justification raisonnable, que le temps et le dialogue permettraient de rétablir l'harmonie entre les juges mieux que l'acte d'autorité.

Tout autre est la logique à l'œuvre dans le système de Strasbourg, qui repose non sur la coopération mais sur le *contrôle*. C'est l'effet inéluctable de la règle fondamentale de l'épuisement préalable des voies de recours internes, qui oblige en principe le requérant, avant de saisir la Cour européenne, d'exercer tous les recours juridictionnels dont il dispose dans l'ordre national, jusqu'au degré le plus élevé, pour faire valoir ses griefs et obtenir réparation de l'atteinte à un droit dont il se plaint. Bien que cette règle (figurant à l'article 35 de la Convention) ait donné lieu à une jurisprudence des organes de Strasbourg relativement

complexe et nuancée, il en découle qu'en général la saisine de la Cour (hier de la Commission) est consécutive à un arrêt de la Cour de cassation ou du Conseil d'État rejetant les prétentions du requérant, de telle sorte qu'en examinant la requête la Cour de Strasbourg se comporte sinon comme un degré supplémentaire de juridiction, du moins comme un organe de contrôle des décisions du juge interne, et qu'en l'accueillant, si elle estime devoir le faire, elle inflige à ce dernier un désaveu. On comprend les difficultés auxquelles une telle situation peut donner lieu, même si sa survenance plus ou moins fréquente est impliquée par l'architecture même du système conventionnel.

148 Le contrôle exercé par la juridiction strasbourgeoise sur les actes du juge national apparaît avec une clarté particulière lorsque le grief soumis au juge européen est tiré de la violation du droit au « procès équitable », garanti par l'article 6 de la Convention, dans ses diverses composantes. Il en va ainsi, notamment, lorsque la Cour de Strasbourg vérifie si les juridictions internes ont statué dans un « délai raisonnable », ce qui la conduit à examiner dans le détail le déroulement des procédures internes et à rechercher, entre autres éléments, si le juge national a accompli toutes les diligences nécessaires pour que l'issue du procès ne soit pas exagérément retardée, compte tenu de la complexité de l'affaire qui lui était soumise. Les requêtes dénonçant la méconnaissance, par les juridictions françaises, de l'obligation de statuer dans un « délai raisonnable » représentent une part très importante du contentieux français à Strasbourg : environ 60 % des requêtes déclarées recevables, et 40 % de celles qui donnent lieu à des arrêts de condamnation¹, sont relatives, en tout ou en partie, à l'application de cette règle, notre pays n'étant d'ailleurs pas, loin s'en faut, le seul dans cette situation. C'est aussi à un contrôle très direct des actes des juridictions nationales que procède la Cour de Strasbourg lorsqu'elle vérifie le respect des autres exigences du « procès équitable » : ainsi lorsqu'elle reproche à la Cour de cassation d'avoir omis de statuer sur un moyen soulevé dans un pourvoi et qui, selon elle, était recevable (CEDH, 21 mars 2000, « Dulaurans ») ; ou qu'elle fait grief au Conseil d'État (d'ailleurs à titre rétrospectif, la jurisprudence interne ayant été modifiée dans l'intervalle) de ne pas avoir exercé les pouvoirs d'un « tribunal indépendant »

1. La différence entre ces deux proportions s'expliquant par la conclusion d'un certain nombre de « règlements amiables » après décision de recevabilité, comportant indemnisation du requérant.

en renvoyant au ministre des Affaires étrangères une question d'interprétation d'un traité (CEDH, 24 novembre 1994, « Beaumartin ») ; ou encore qu'elle s'interroge sur la compatibilité avec le principe du contradictoire des conditions de participation à la procédure des avocats généraux près la Cour de cassation (CEDH, 31 mars 1998, « Slimane-Kaïd ») ou des commissaires du gouvernement dans les juridictions administratives.

Même lorsqu'elle n'est pas saisie d'un grief tiré de la méconnaissance des principes de procédure consacrés par l'article 6, mais d'un grief de fond, la Cour de Strasbourg n'en est pas moins conduite à censurer, le cas échéant, l'appréciation à laquelle a procédé, avant elle, le juge national, lui infligeant ainsi un désaveu au moins implicite lorsque sa propre appréciation diverge de la sienne : elle a, par exemple, ainsi jugé, contrairement à la Cour de cassation, que la condamnation des auteurs d'un appel public en faveur de la « mémoire » de Pétain et de son action sous l'Occupation portait atteinte au droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 (CEDH, 23 septembre 1998, « Lehideux et Isorni ») ; ou que l'expulsion d'un parlementaire européen du territoire de la Polynésie française pour avoir exprimé un soutien public aux revendications indépendantistes et antinucléaires n'était pas justifiée par les nécessités de l'ordre public, après que le Conseil d'État eut jugé l'inverse (CEDH, 27 avril 1995, « M^{me} Piermont »).

149

La compétence des juridictions européennes à l'égard des autres organes de l'État

Il découle d'un principe fondamental du droit international qu'un État est responsable de la violation, par action ou omission, des engagements internationaux auxquels il a souscrit, quel que soit celui de ses organes, investis de la puissance publique, auquel est imputable, selon le droit interne, l'acte ou l'omission qui est à l'origine de la violation.

De cela il résulte que, tant dans le cadre d'une action en manquement devant la CJCE que dans celui d'une requête portée devant la Cour de Strasbourg, l'État peut avoir à répondre de la méconnaissance (alléguée par son adversaire) de ses obligations, que l'acte interne pouvant être regardé comme la cause de la violation supposée soit juridictionnel (on a déjà vu que c'était fréquent à Strasbourg, exceptionnel à Luxembourg), administratif, législatif ou même constitutionnel. Dans tous les cas, c'est l'État, comme personne juridique de droit international, qui voit sa responsabilité engagée, sans pouvoir exciper du plus ou moins grand degré d'autonomie dont tel ou tel de ses organes dispose

en droit interne. Ce que la Cour de Luxembourg désigne comme la « République française », et celle de Strasbourg comme la « France », c'est un ensemble dans lequel la différenciation des organes et la répartition des compétences ont une importance secondaire : si c'est bien le gouvernement qui assure la représentation devant le juge européen (comme on le verra plus loin), c'est l'État et lui seul (qui ne se confond nullement avec le pouvoir exécutif) qui est mis en cause.

C'est pourquoi il n'est guère surprenant que le contentieux européen soit souvent relatif à une action ou omission du *pouvoir législatif*. Devant la CJCE, l'action en manquement est couramment fondée soit sur la mise en œuvre d'une législation accusée de contrariété au droit communautaire (laquelle contrariété peut aussi être mise en lumière, de manière, il est vrai, indirecte, par le biais d'une question préjudicielle en interprétation), soit au contraire sur l'absence d'une législation dont la mise en vigueur est une nécessité découlant d'une obligation communautaire – il suffit de songer à cet égard au (trop) fréquent contentieux du défaut de transposition des directives communautaires dans les délais prescrits, lorsque cette transposition relève, selon les règles constitutionnelles, du domaine de la loi.

Devant la Cour européenne des droits de l'homme, si en règle générale une législation ne peut être mise en accusation *in abstracto* par un requérant individuel, qui doit démontrer avoir été personnellement victime de son application, ce qui distingue nettement en théorie le contrôle « abstrait » de Luxembourg du contrôle « concret » de Strasbourg, il est clair qu'en réalité dans nombre d'affaires la juridiction européenne est conduite à apprécier, au-delà du cas individuel dont elle est formellement saisie, la conformité d'une législation (ou d'une absence de législation) avec la Convention. Tel est le cas lorsque la violation d'un droit allégué par le requérant résulte simplement de l'application – correcte au regard du droit interne – qui lui a été faite de la loi, ou de l'absence de garanties législatives. C'est bien l'excès ou la carence du législateur que sanctionne la Cour de Strasbourg lorsqu'elle condamne, dans certaines circonstances, la validation par la loi d'un acte administratif comme contraire à l'article 6 (CEDH, 28 octobre 1999, « Zielinski et Pradal »), même si en pareil cas elle met aussi en cause le juge interne, ou l'absence de garanties législatives suffisantes en matière d'écoutes téléphoniques judiciaires (CEDH, 24 avril 1990, « Kruslin » et « Huvig »).

Dans d'autres affaires, au moins aussi nombreuses, c'est un *acte administratif* (ou son absence) qui est incriminé. Qu'il s'agisse, par

exemple, du défaut de transposition d'une directive communautaire dont la mise en œuvre en droit interne ressortit à la compétence réglementaire, ou d'une mesure d'expulsion prise à l'égard d'un étranger en violation – selon le juge de Strasbourg – de l'article 8 de la Convention qui protège le droit à la vie familiale (CEDH, 26 mars 1992, « Beldjoudi »), ce sont des actes du pouvoir exécutif qui sont mis en accusation en tant qu'ils engagent la responsabilité internationale de l'État. Il pourrait même s'agir d'actes émanant de collectivités décentralisées, mais le contentieux européen de la France – à la différence de celui des États à structure fédérale, et pour des raisons bien compréhensibles – en fournit relativement peu d'exemples (voir cependant le contentieux des aides publiques, ou celui de la passation des marchés locaux, à Luxembourg : par exemple CJCE, 26 septembre 2000, « Commission c. France »).

151

Enfin, la violation d'une obligation communautaire ou conventionnelle pourrait résulter d'une *disposition constitutionnelle*, sans que le rang éminent, dans l'ordre interne, d'une telle disposition constitue en rien une excuse absolutoire : mais la France n'a jamais eu à répondre d'une telle situation devant les juridictions européennes, ce qui, cela va sans dire, est à tous égards préférable.

LES MODALITÉS PROCÉDURALES DE LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT FRANÇAIS DANS LE PROCÈS EUROPÉEN

À la *diversité des positions procédurales* dans lesquelles peut se trouver la France dans les litiges soumis aux Cours européennes, s'oppose l'*unité de la représentation* de l'État devant ces juridictions.

La diversité des positions procédurales

La France peut, dans le procès européen, se trouver présente soit en position de demanderesse, soit en situation de défenderesse, soit encore en qualité d'intervenante.

À vrai dire, cette variété de situations se rencontre surtout devant la Cour de Luxembourg ; elle est bien moindre devant celle de Strasbourg, où c'est presque toujours en qualité de défenderesse que la France apparaît.

L'État requérant

C'est surtout le recours en annulation, devant la CJCE, contre les actes des institutions communautaires qui fournit à la France l'occasion

de se présenter comme requérante. On rappellera que l'article 230 du traité instituant la Communauté européenne donne à tout État membre le droit d'attaquer devant la Cour tout acte communautaire dérivé, sans avoir à justifier d'un intérêt particulier. La France n'en abuse pas, mais elle le met en œuvre chaque fois qu'elle estime avoir un motif déterminant de le faire, en raison d'un enjeu suffisamment important et sur la base d'une argumentation juridique présentant au moins un caractère sérieux : elle a ainsi introduit trois recours en annulation au cours de chacune des années 1996, 1997 et 1998, ce qui la situe à cet égard dans la moyenne des États membres (à titre d'exemple, l'Allemagne a introduit deux recours directs en 1998 et l'Italie, la même année, cinq).

Même si le traité CE permet aussi à un État d'introduire une action en manquement contre un autre État membre, l'usage veut qu'ils s'abstiennent en général de telles actions, préférant intervenir, le cas échéant, au soutien d'une action introduite par la Commission.

Enfin, dans le système de la Convention européenne des droits de l'homme, la requête étatique est prévue à l'article 33, mais son usage a été, depuis les origines, des plus parcimonieux, ce qui se justifie largement, à l'heure actuelle, par la circonstance que tous les États étant soumis au droit de recours individuel, ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'un État tiers aurait des motifs valables de se substituer aux victimes directes en saisissant la Cour. La seule requête introduite par la France l'a été, en 1982, conjointement avec d'autres États de l'Europe occidentale, contre la Turquie, en raison de l'ampleur des atteintes aux droits de l'homme imputables au régime militaire alors en place (et à un moment où le recours individuel n'était pas ouvert contre la Turquie). L'évolution favorable de la situation des libertés publiques dans ce pays a permis la conclusion d'un règlement amiable entraînant désistement, fin 1983.

L'État défendeur

C'est en cette qualité que la France apparaît le plus souvent, si l'on considère l'ensemble des litiges soumis aux deux Cours européennes.

Devant la Cour de Luxembourg, 35 recours en manquement ont été introduits contre la France en 1999, cependant que la Cour de Strasbourg a enregistré, la même année, 870 requêtes individuelles contre notre pays. Ces chiffres placent la France, pour l'année considérée, parmi les États les plus souvent « attaqués » devant les juridictions européennes. Elle se situe en tête des recours en manquement devant la CJCE (devant l'Italie : 29, et le Luxembourg : 14) et au troisième rang

des recours à Strasbourg (derrière la Russie : 971, et l'Italie : 882, mais nettement devant l'Allemagne : 535, le Royaume-Uni : 431 ou l'Espagne : 227). Ces chiffres ne laissent pas d'être inquiétants, même s'ils s'expliquent sans doute par des causes diverses, en partie conjoncturelles, que ce n'est pas le lieu d'analyser ici.

L'État intervenant

L'intervention dans une procédure d'un État qui n'y est pas directement partie est prévue tant dans le système de Luxembourg que dans celui de Strasbourg ; elle se pratique cependant beaucoup plus couramment dans le premier que dans le second.

Devant la juridiction communautaire, l'État peut intervenir dans tous les types d'affaires. Il le fait surtout, en réalité, dans les affaires préjudicielles et dans les recours en manquement. Les premières soulèvent, au-delà du litige particulier à l'occasion duquel le juge national a saisi la Cour de Luxembourg et auquel l'État n'est le plus souvent pas partie, une question générale et abstraite dont la solution intéresse au plus haut point non seulement l'État dont relève la juridiction auteur du renvoi, mais aussi tous les autres. C'est pourquoi les gouvernements sont informés de l'ensemble des questions déferées à la Cour, et mettent à profit le délai – bref : deux mois – dont ils disposent alors pour intervenir s'ils l'estiment opportun, afin de tenter d'influer sur la réponse qui sera donnée. La France est au nombre des États qui utilisent le plus volontiers cette possibilité. Non seulement elle intervient – sauf rare exception – dans toutes les affaires en provenance d'une juridiction française, mais elle fait souvent (une cinquantaine de fois en 1999) entendre sa voix dans les affaires résultant de saisines par des juridictions d'autres États membres. Cette politique de présence active (nettement plus vigoureuse que par le passé) se justifie amplement par l'enjeu souvent déterminant des renvois préjudiciels et les répercussions possibles des arrêts rendus par la Cour sur des aspects souvent sensibles du droit interne.

Quant aux interventions dans les actions en manquement engagées par la Commission, soit au soutien de l'action, soit à l'encontre de celle-ci, elle se justifie, dans le premier cas, comme il a été dit plus haut, par la préférence donnée par les États à cette modalité sur l'introduction d'une action autonome qui aura moins de chances de succès, et, dans le second, par la considération que le recours de la Commission met indirectement en cause une législation ou une pratique nationales analogues à celle qui est directement incriminée.

En revanche, devant la Cour européenne des droits de l'homme, l'intervention, quoique prévue à l'article 36 de la Convention (qui la qualifie de « tierce intervention »), se pratique peu. Elle se limite pour l'essentiel à de rares cas où le requérant individuel, victime supposée d'une violation de ses droits, a la nationalité d'un État partie autre que celui contre lequel la requête est dirigée, et elle s'apparente davantage à une défense des intérêts du national de l'État intervenant qu'à un moyen de faire valoir, sur un point de droit, le point de vue d'un État non partie au procès. On peut d'ailleurs le regretter, car il est indéniable que les arrêts de la Cour ont, en fait sinon en droit, des conséquences pour le droit interne de l'ensemble des États, en tant qu'ils fixent une jurisprudence, qui a toutes les chances d'être pérenne, quant à l'interprétation de la Convention et donc à la portée des obligations qui pèsent sur tous les États parties au traité.

L'unité de la représentation de l'État

Quelle que soit la position procédurale de la France, sa représentation devant les Cours européennes est toujours assurée selon les mêmes modalités, qui combinent le rôle prééminent du ministère des Affaires étrangères et la coordination interministérielle la plus étroite.

Le rôle prééminent du ministère des Affaires étrangères se traduit par le fait que la qualité d'agent officiel de l'État français devant les juridictions européennes appartient exclusivement au directeur des affaires juridiques de ce ministère. C'est lui qui est habilité à accomplir tous les actes de procédure au nom de la France : demandes adressées au greffe, établissement des mémoires et observations dans la phase écrite de la procédure, plaidoirie à l'audience, le cas échéant. Il s'acquitte de cette tâche grâce au concours d'un nombre assez réduit de juristes répartis entre deux des sous-directions de la direction des affaires juridiques (la sous-direction du droit international économique et communautaire et la sous-direction des droits de l'homme), de l'ordre d'une quinzaine – ce qui n'est pas excessif eu égard au volume du contentieux à traiter – et d'origines diverses (membres du corps des Affaires étrangères, magistrats des deux ordres détachés, chargés de mission contractuels).

À cet égard, le contentieux européen se trouve soumis à la règle applicable à l'ensemble du contentieux international : c'est le ministère des Affaires étrangères, par l'action de sa direction juridique, qui représente la France devant l'ensemble des juridictions internationales, qu'elles aient un caractère permanent ou, comme les tribunaux arbitraux, un caractère temporaire.

Alors que dans le contentieux international classique il est fréquent que l'agent du gouvernement se fasse assister par des conseils, choisis parmi les membres du barreau ou au sein de l'Université, il n'en va pas de même devant les juridictions européennes. Bien qu'il n'y ait aucune règle absolue sur ce point, l'usage est que l'État assure seul, devant celles-ci, la défense de ses intérêts, tant dans la phase écrite que dans la phase orale de la procédure. Cela s'explique notamment par le caractère de plus en plus « massif » du contentieux européen, qui suppose une rigoureuse continuité de la défense de l'État dans des affaires qui sont bien souvent (dans leurs aspects juridiques) liées les unes aux autres, et par le caractère fortement interministériel du travail de définition des positions que la France doit présenter et défendre devant le juge européen.

En effet, la *coordination interministérielle* est le second aspect marquant des modalités de la défense de l'État. Chaque affaire intéresse, outre le ministère des Affaires étrangères pour les raisons qu'on vient de donner, au moins un, voire plusieurs autres départements ministériels, celui ou ceux qui sont directement concernés *ratione materiae* par l'objet du litige. Il s'agit le plus souvent, devant la Cour de Strasbourg, des ministères de la Justice (pour tout ce qui touche à l'activité des juridictions) et de l'Intérieur, mais aussi, occasionnellement, d'autres départements (affaires sociales, environnement, défense). Devant la Cour de Luxembourg, la gamme des administrations intéressées est plus étendue, eu égard à la variété des domaines couverts par le droit communautaire.

La coordination interministérielle a lieu, pour les affaires de Strasbourg, par relation directe entre les départements intéressés, et, pour celles de Luxembourg, sous l'égide du SGCI (secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne) et de son service juridique. La stratégie de défense (ou d'attaque, dans le cas où la France décide d'introduire une requête), les grandes lignes de l'argumentation qui sera présentée – spécialement dans la procédure écrite, qui est largement déterminante –, l'opportunité d'une intervention dans un litige auquel la France n'est pas partie principale, surtout à Luxembourg, sont toujours discutées et décidées par accord entre les ministères concernés, au besoin (rarement) sous l'arbitrage des services du Premier ministre. Dans le contentieux des droits de l'homme, c'est notamment ainsi qu'est prise la décision – assez fréquente – de rechercher avec le requérant un règlement amiable du litige, après que la requête eut été déclarée recevable, lorsque la probabilité d'une condamnation de la France au terme du procès semble suffisamment forte ou que l'équité paraît le justifier.

LES SUITES ET LES EFFETS DES ARRÊTS RENDUS PAR LES COURS EUROPÉENNES

Il y a lieu de distinguer, à cet égard, et d'étudier successivement, l'obligation pour l'État d'exécuter les arrêts des juridictions européennes, les conséquences indirectes, notamment d'ordre législatif, que comportent inévitablement ces arrêts, enfin l'autorité des arrêts des Cours européennes à l'égard des juridictions internes et de leurs décisions, passées ou à venir.

L'obligation d'exécution des arrêts

156 En termes voisins, le traité instituant la Communauté européenne et la Convention européenne des droits de l'homme font obligation aux États de prendre les mesures d'exécution qu'impliquent nécessairement les arrêts rendus en leur défaveur dans les affaires auxquelles ils sont parties : selon l'article 228 du traité CE, en cas de constatation de manquement par la Cour de justice, l'« État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt » ; selon l'article 46 de la CEDH, les États « s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels [ils] sont parties ».

Pendant la portée et les conditions de mise en œuvre de cette obligation générale d'exécution, qui ne fait que traduire l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux arrêts rendus, sont assez différents d'un système à l'autre pour deux raisons principales.

D'une part, le contrôle de la Cour de Luxembourg dans la procédure de « manquement » peut être, et est souvent, un contrôle « abstrait » de la compatibilité de la législation nationale avec le droit communautaire : il en résulte que l'exécution d'un arrêt de manquement se traduit en général par l'obligation directe faite à l'État d'abroger ou de modifier la législation incriminée, que la France accepte sans discussion et à laquelle elle se conforme (sous réserve, il est vrai, des délais parfois excessifs de la procédure législative). En revanche, la Cour de Strasbourg se livre à un contrôle « concret » lorsqu'elle est saisie d'une requête individuelle : il en résulte que, même dans le cas où, par voie d'exception, l'arrêt constate qu'une législation nationale n'est pas compatible avec la CEDH, l'exécution de l'arrêt *stricto sensu* n'implique pas une action législative, mais porte sur la situation individuelle du requérant lésé dans ses droits. Il s'agira alors, soit de verser à l'intéressé l'indemnité fixée par la Cour à titre de réparation du dommage subi (en

application de l'article 41 de la Convention, qui n'a pas son équivalent dans le système de Luxembourg), soit de prendre les mesures particulières propres à mettre fin à la violation des droits du requérant lorsque le droit interne le permet – par exemple, en abrogeant un acte administratif, soit encore de faire l'un et l'autre.

D'autre part, si l'État ne prend pas les mesures nécessaires à l'exécution d'un arrêt, le système de Luxembourg comporte, depuis le traité de Maastricht, la possibilité pour la Cour, sur saisine de la Commission, d'infliger à l'État une astreinte ou une amende en vue de l'y contraindre, alors que, dans le système de Strasbourg, ni la Cour, ni le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, chargé par la Convention de surveiller l'exécution des arrêts, ne possèdent de tels pouvoirs coercitifs.

En pratique, la France exécute correctement les arrêts d'où découlent des obligations à sa charge ; tout au plus, dans de rares cas, a-t-on pu relever quelques lenteurs qui auraient pu être évitées.

157

Les conséquences indirectes, notamment d'ordre législatif, qui résultent des arrêts des Cours européennes

Bien évidemment, l'exécution, *stricto sensu*, des arrêts, n'épuise pas à elle seule la question de leurs conséquences dans l'ordre interne.

Des modifications d'ordre normatif, législatives ou réglementaires, interviendront inévitablement à la suite d'arrêts dont elles ne constituent pas, à strictement parler, des mesures nécessaires d'exécution.

C'est ainsi qu'un arrêt préjudiciel de la Cour de Luxembourg, portant interprétation d'une règle communautaire, qui n'implique pas directement un acte législatif d'exécution, entraînera parfois, s'il fait ressortir une contrariété entre la loi nationale et la règle communautaire telle qu'interprétée par la Cour, une modification législative. La question préjudicielle fonctionnera ainsi comme un substitut de l'action en manquement, que l'État cherchera à prévenir en mettant son droit interne en accord avec la jurisprudence de la Cour : on ne saurait dire que, ce faisant, il exécute l'arrêt préjudiciel, mais il en tire les conséquences.

Ce mécanisme est encore plus souvent et plus clairement à l'œuvre dans le système de Strasbourg. Dans nombre d'affaires, l'arrêt qui constate une violation de la Convention au détriment de l'individu requérant fait apparaître, dans ses motifs, qu'une législation interne – dont la puissance publique s'est bornée à faire application à l'intéressé – est elle-même incompatible avec le droit européen. Même s'il n'y est pas directement tenu par l'arrêt, l'État procédera alors aux réformes législatives nécessaires, afin de prévenir d'autres recours aboutissant à

des condamnations répétées : l'autorité de la jurisprudence (dont la portée est forcément générale) dépasse donc l'autorité de la chose jugée – qui est relative.

Pour la France, les exemples sont déjà nombreux de cet effet « élargi » des arrêts de la Cour de Strasbourg : qu'il s'agisse de l'adoption de la législation sur les écoutes téléphoniques à la suite des arrêts « Kruslin » et « Huvig » (CEDH, 24 avril 1990), de la réforme du droit de la chasse à la suite de l'arrêt « Chassagnoux » critiquant la « loi Verdeille » (CEDH, 29 avril 1999), ou encore de la suppression, par la loi du 15 juin 2000, de l'obligation de « mise en état » devant la chambre criminelle de la Cour de cassation critiquée par l'arrêt « Khalfaoui » (CEDH, 14 décembre 1999).

158 *L'influence des arrêts des Cours européennes sur les décisions des juridictions internes*

Les arrêts des Cours européennes, on l'a déjà indiqué plus haut, ne sauraient produire aucun effet d'annulation ou de réformation des décisions rendues par les juges nationaux. Ils ne sont cependant pas sans influence, tant sur leurs décisions futures que, depuis une réforme récente, sur certaines décisions antérieures ayant pourtant acquis un caractère définitif dans l'ordre interne.

En ce qui concerne le premier aspect, l'influence des arrêts européens sur l'évolution de la jurisprudence des tribunaux français n'est plus à démontrer, et elle a déjà fait l'objet de nombreuses études. Elle procède, pour ce qui est de la Cour de Luxembourg, d'une véritable autorité juridique : celle qui s'attache, en vertu de l'article 234 du traité CE, aux interprétations du droit communautaire décidées par la juridiction européenne, et qui s'imposent non seulement à la juridiction interne qui a saisi la Cour du renvoi préjudiciel, mais à toutes celles qui, par la suite, devront faire application de la règle interprétée. Bien que par le passé certaines juridictions françaises aient manifesté quelque répugnance à se plier à cette obligation, l'exemple le plus célèbre en étant fourni par l'arrêt « Cohn-Bendit » du Conseil d'État (22 décembre 1978), relatif à l'invocabilité des directives, il n'en va plus de même à l'heure actuelle.

Pour ce qui est de la Cour de Strasbourg, en revanche, aucune disposition de la CEDH ne confère à ses arrêts, en tant qu'ils interprètent la Convention, une autorité *erga omnes* qui aurait pour effet de contraindre en droit les juges nationaux à adopter ultérieurement la même interprétation du texte européen, et à en tirer les mêmes consé-

quences sur les actes internes soumis à leur contrôle. Mais en pratique, la portée de la jurisprudence strasbourgeoise n'est guère moindre vis-à-vis du juge national, que celle des arrêts de Luxembourg, le juge interne ne souhaitant pas, en s'opposant à la Cour européenne, exposer l'État à des recours et à des condamnations répétées. Sans doute le Conseil d'État comme la Cour de cassation ont-ils sur certaines questions opposé une résistance plus ou moins longue à la jurisprudence de Strasbourg – jurisprudence qu'il est permis de ne pas toujours trouver d'emblée convaincante –, mais leur ralliement a fini par se produire : par exemple, CE, 14 février 1996, « Maubleu », pour la publicité des débats devant les juridictions ordinaires ; Cass, 30 juin 1999, « Rebboah » pour la recevabilité du pourvoi en cassation d'un condamné en fuite.

En ce qui concerne les décisions juridictionnelles qui ont acquis un caractère définitif dans l'ordre interne, si, comme on l'a dit, un arrêt européen ne saurait, par lui-même, en remettre en cause le caractère exécutoire, une récente réforme législative conduit à nuancer la portée de ce principe et peut ouvrir la voie à des développements considérables. La loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence a en effet introduit dans le code de procédure pénale des dispositions nouvelles permettant à la personne condamnée pénalement par une décision judiciaire définitive de solliciter, auprès d'une commission juridictionnelle près la Cour de cassation, le réexamen de la condamnation, donc le rejugement de l'affaire, à la suite d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme ayant constaté que la décision judiciaire en cause a été rendue en violation de la Convention (nouveaux articles 626-1 *sq.* du CPP).

Par cette réforme, la France se trouve à l'avant-garde, car seule une minorité d'États membres du Conseil de l'Europe s'est dotée, à ce jour, d'une semblable législation.

On voit ainsi que si le droit français a fortement influencé la formation du droit européen, celui-ci, en retour, et notamment par la voie des arrêts rendus par les juridictions créées par les traités, exerce une emprise toujours croissante sur le système juridique national. Mais, ici comme ailleurs, le principe de subsidiarité doit conserver toute sa portée, et le droit européen respecter l'autonomie du droit national. C'est à cette condition que la coexistence des ordres juridiques pourra rester harmonieuse, et la France demeurer, comme elle s'efforce de l'être, devant les juridictions européennes, un justiciable exemplaire.

R É S U M É

Le nombre d'affaires mettant en cause la France devant les deux Cours européennes connaît un accroissement important. Les juridictions françaises exercent désormais leur office sous le contrôle, indirect mais réel, des juridictions européennes. De même, les actes du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif sont soumis au contrôle des juges européens quant à leur conformité au droit communautaire et à la CEDH. Si les arrêts des Cours européennes n'ont pas d'effet direct sur les décisions définitives des juridictions nationales, ils exercent une influence de plus en plus sensible sur la jurisprudence de celles-ci, ainsi que sur le contenu des législations internes, dans des domaines variés.