

Réunion des chefs des cours suprêmes des pays membres du Conseil de l'Europe

**Paris,
Jeudi 12 septembre 2019**

**Mots introductifs de Bruno Lasserre,
Vice-président du Conseil d'État**

Monsieur le Secrétaire général du Conseil de l'Europe,

Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de l'homme,

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

Madame la Première présidente de la Cour de cassation,

Monsieur le Procureur général,

Mesdames et messieurs les présidents des cours constitutionnelles et des cours suprêmes,

Mesdames et messieurs les juges,

Chers collègues, chers amis,

Je suis particulièrement heureux de participer à l'ouverture de cette conférence exceptionnelle, organisée à l'occasion de la présidence française du Conseil de l'Europe. Exceptionnelle non pas seulement car elle marque les soixante ans de la Cour européenne des droits de l'homme, l'entrée en vigueur du Protocole n° 16 ou que la présidence française n'a lieu que tous les vingt-trois ans et demi, mais aussi car jamais à ma connaissance l'ensemble des chefs de cours suprêmes des États parties au Conseil de l'Europe n'avaient été réunis dans de telles conditions. Or à cette époque d'intégration juridique et d'interdépendances croissantes entre les États européens, le dialogue, la conversation, la connaissance et la compréhension par les juges des traditions culturelles et juridiques de leurs homologues n'ont jamais été aussi importants.

C'est par ce dialogue – des juridictions, des juges et des jurisprudences – que les systèmes juridiques des États européens ont pu pacifiquement coexister puis commencer à converger dans l'intérêt, toujours, d'une meilleure garantie des droits (I). Mais ce dialogue doit encore être intensifié pour promouvoir un pluralisme harmonieux et une justice de qualité (II).

I. Le dialogue des juges a favorisé la convergence des traditions juridiques nationales et l'approfondissement de la garantie des droits

A. Le dialogue des juges repose sur divers outils

Je pense en premier lieu au mécanisme des renvois préjudiciels entre les juridictions membres de l'Union et la Cour de justice de Luxembourg¹, qui assure l'unité du droit européen et permet un dialogue fructueux entre cette Cour et les juges nationaux. Le protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'homme, entré en vigueur le 1^{er} août 2018 après la ratification de la France, va dans le même sens.

À côté de ces procédures formalisées, d'autres voies de dialogue ont été ouvertes pour favoriser l'échange d'informations et la connaissance mutuelle des cultures juridiques. La réunion annuelle de rentrée de la Cour de Strasbourg et le séminaire thématique qui l'accompagne sont ainsi de précieux moments d'échanges pour les juges européens. En 2015, la mise en place du Réseau des cours supérieures (SCN), immédiatement rejoint par la Cour de cassation et le Conseil d'État, a quant à elle concrétisé la volonté de la Cour européenne des droits de l'homme et des États parties d'approfondir leur dialogue, conformément aux vœux exprimés dans la Déclaration de Brighton de 2012. Enfin, l'ACA-Europe, présidée par Klaus Rennert et, au-delà de l'Europe, l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA), présidée par Roger Stevens et dont le Conseil d'État abrite le siège et assure le secrétariat général, participent elles aussi, avec les réseaux similaires dans les autres ordres de juridiction, à l'émergence de principes partagés et au rapprochement des jurisprudences.

B. Le dialogue des juges facilite la convergence des jurisprudences et l'approfondissement de la garantie des droits

Le dialogue jurisprudentiel nourri par les juges nationaux et la Cour européenne des droits de l'homme illustre particulièrement bien les forces de convergence qui sont à l'œuvre.

Dans le cadre du principe de subsidiarité, les juridictions nationales remplissent leurs fonctions de juges de droit commun de la Convention en tenant pleinement compte de la jurisprudence de la Cour. De manière contrainte ou spontanée, elles peuvent s'approprier, voire prolonger cette jurisprudence, comme l'a par exemple fait le Conseil d'État en créant un régime prétorien de responsabilité de l'État pour dépassement du délai raisonnable de jugement². Une dynamique équivalente a été à l'origine des efforts de clarification fournis au sujet de son dualisme fonctionnel et de la place du rapporteur public, les réformes entreprises³ dépassant pour certaines les strictes exigences conventionnelles, à la faveur d'une impartialité accrue. Lorsqu'une question n'a pas encore été résolue, le juge national peut aussi chercher à anticiper la jurisprudence de la Cour : c'est alors lui qui ouvre le dialogue en s'inspirant des

¹ Articles 256 et 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

² CE Ass. 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ Magiera*, n° 239575

³ Pour le rapporteur public : voir les décrets n° 2006-964 du 1^{er} août 2006 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative et n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions ; pour le dualisme fonctionnel, voir les décrets n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État et n° 2011-1950 du 23 décembre 2011 modifiant le code de justice administrative

lignes directrices dégagées pour l'interprétation de la Convention. L'avis contentieux du Conseil d'État *Mme Hoffman-Glemane*⁴ et la décision *Bitouzet*⁵ en témoignent parfaitement.

La Cour européenne est elle aussi attentive aux jurisprudences nationales et n'hésite pas à confirmer l'interprétation et l'application de la Convention retenue par une cour nationale. Elle veille par ailleurs à ne pas méconnaître la diversité des traditions culturelles des États par son utilisation de la notion de « marge nationale d'appréciation », expression jurisprudentielle du principe de subsidiarité. Les arrêts *Leyla Sahin c/ Turquie*⁶, *Lautsi c/ Italie*⁷ ou *Vincent Lambert c/ France*⁸, qui touchaient aux matières sensibles de la liberté de religion et de la fin de vie, sont des exemples emblématiques de l'approche inspirée de la *prudentia* antique des juges de Strasbourg.

II. Le dialogue des juges nationaux et européens doit toutefois être encore approfondi pour promouvoir un pluralisme équilibré et une justice de qualité

A. Les instruments de dialogue à la disposition des juges doivent être pleinement exploités

S'agissant du dialogue des juges dans sa dimension verticale, je forme le vœu que la mise en œuvre du Protocole n° 16, que la France a promu dès l'origine, en concrétise tout le potentiel. Il doit renforcer la responsabilité partagée des différents acteurs du système conventionnel et permettre d'éviter les condamnations inutiles, de réduire les délais de jugements et d'accroître la sécurité juridique tout en développant une coopération toujours plus loyale et sincère entre juges. Il reviendra aux juridictions nationales de saisir cette opportunité, comme l'a déjà fait la Cour de cassation, et à la Cour européenne des droits de l'homme de préciser l'ensemble de ses modalités procédurales. Quels seront par exemple les délais de réponse prévisibles, quelle sera l'autorité des avis, quelle valeur revêtiront-ils lorsqu'ils seront invoqués dans le cadre des procédures de droit commun devant la Cour ?

Dans une dimension horizontale, il est indispensable d'élargir notre connaissance des principes et enjeux des systèmes nationaux avec lesquels nous interagissons. Les rencontres, le travail en commun et le perfectionnement des réseaux d'échanges doivent consolider la communauté des juges européens. Je crois également nécessaire de continuer à développer, au

⁴ CE Ass., avis, 16 février 2009, *Mme Hoffman-Glemane*, n° 315499. Dans cet avis, le Conseil d'État estime que les actes et agissements de l'État ayant concouru à la déportation de personnes considérées comme juives par le régime de Vichy constituent des fautes engageant pleinement sa responsabilité. Si la réparation des préjudices subis appelle, d'une part, une indemnisation individuelle des victimes, d'autre part, une reconnaissance solennelle de la responsabilité de l'État et du préjudice collectivement subi, le Conseil d'État considère toutefois que les différentes mesures prises depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, tant sur le plan indemnitaire que symbolique, ont réparé, autant qu'il était possible, l'ensemble des préjudices. Cette approche novatrice et pragmatique, dans un cas très particulier, de la réparation des préjudices a ensuite été confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 24 novembre 2009, *J. et autres c/ France*, req. n° 49637/09).

⁵ CE Sect. 3 juillet 1998, *Bitouzet*, n° 158592. Dans cette affaire, le Conseil d'État a tempéré la règle de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme posée par le législateur à l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme en interprétant cette disposition à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme du 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède* (req. n° 7151/75 et 7152/75). L'utilisation de la technique de l'interprétation conforme a notamment permis, par anticipation, de prévenir une condamnation de la France sur le fondement des stipulations de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Voir à ce sujet les conclusions prononcées par le commissaire du gouvernement Ronny Abraham.

⁶ CEDH, gr. ch., 10 novembre 2005, *Leyla Sahin c/ Turquie*, req. n° 44774/98

⁷ CEDH, gr. ch., 3 novembre 2009, *Lautsi c/ Italie*, req. n° 30814/06

⁸ CEDH, gr. ch., 5 juin 2015, *Lambert et autres c/ France*, req. n° 46043/14

sein de chaque juridiction, l'approche comparative. Le Conseil d'État, dans cet objectif, a créé en 2008 une cellule de droit comparé composée de juristes spécialistes d'autres systèmes juridiques nationaux. La formation des magistrats est elle aussi essentielle, qu'elle concerne la recherche sur les bases de données ou l'apprentissage des langues étrangères.

B. Cet approfondissement du dialogue est la condition d'une justice de qualité et d'un pluralisme équilibré

La transversalité des problématiques auxquelles sont aujourd'hui confrontés les juges européens appelle une plus grande cohérence de leurs jurisprudences et une meilleure connaissance de leurs évolutions. La qualité et l'acceptabilité des décisions judiciaires, c'est-à-dire au fond leur légitimité, sont en effet d'autant plus grandes qu'elles procèdent d'un champ de réflexion élargi. Il ne s'agit bien sûr pas de s'aligner mécaniquement sur les solutions voisines, mais de juger de manière éclairée. Dans sa décision *Mme Gonzalez Gomez*⁹, c'est en s'appuyant ainsi sur une étude comparative approfondie¹⁰ que le Conseil d'État a tranché une délicate question relative à l'exportation de gamètes, sujet où le juge doit concilier sa culture juridique nationale, les risques de contournements et la nécessaire protection des droits fondamentaux.

L'approfondissement du dialogue est enfin la clé d'un pluralisme équilibré, c'est-à-dire d'une articulation entre ordres juridiques nationaux et supranationaux empreinte non seulement de confiance et de loyauté, les cours agissant de concert dans une relation non pas de concurrence mais de complémentarité et de subsidiarité, mais aussi d'une responsabilité qui demeure, comme le disait Churchill, le prix de la grandeur. C'est par ce dialogue seulement que les offices des cours nationales et européennes pourront se compléter harmonieusement pour construire un droit vivant et dynamique, au service de la sécurité juridique et d'une protection toujours plus efficace des droits de l'homme.

⁹ CE Ass. 31 mai 2016, *Mme Gonzalez Gomez*, n° 396848

¹⁰ Voir les conclusions du rapporteur public, Aurélie Bretonneau