

Compte rendu

Délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Mercredi
20 décembre 2017
11 heures 30

Audition de M. François Alabrune, directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et de Mme Florence Merloz, sous-directrice des droits de l'Homme à la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères..... 2

Compte rendu n° 4

**Présidence
de Mme Nicole Trisse,
députée,
*Présidente***

Présidence de Mme Nicole Trisse, députée, présidente

La séance est ouverte à 11 heures 30.

Madame la Présidente Nicole Trisse. Chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir et d'entendre aujourd'hui M. François Alabrune, directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et Mme Florence Merloz, sous-directrice des droits de l'Homme à cette même direction.

Monsieur le directeur, Madame la sous-directrice, je vous souhaite à tous les deux la bienvenue. Au sein de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la sous-direction des droits de l'Homme se trouve investie d'une importante mission contentieuse et consultative :

– elle est en effet chargée de la représentation de la France devant la Cour européenne des droits de l'Homme et, à ce titre, rédige les mémoires et plaide devant cette juridiction ;

– elle assure aussi la coordination des positions françaises devant différents comités compétents en matière de droits de l'Homme, au sein du Conseil de l'Europe notamment ;

– elle répond, enfin, aux questions portant sur l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'Homme et des autres instruments internationaux dans ce domaine.

Par le passé, à vos responsabilités respectives, vous avez veillé à entretenir un lien étroit avec la délégation française à l'APCE s'agissant du suivi du contentieux relatif à la France et de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Je peux vous assurer que, même si la délégation a été fortement renouvelée à l'issue des échéances électorales de cette année, nous souhaitons maintenir cette relation de travail de grande qualité, notamment à travers l'organisation d'une audition régulière nous permettant d'avoir avec vous des échanges directs et approfondis sur un sujet auquel le Président de la République lui-même porte une attention particulière, comme il a eu l'occasion de s'en expliquer le 31 octobre dernier devant l'ensemble des juges de la Cour.

Votre audition, aujourd'hui, sera l'occasion de dresser un bilan de la situation de la France au regard des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'Homme, sur la période récente tout du moins. Peut-être pourrez-vous également esquisser une réflexion prospective sur les sujets appelés à être examinés, dans un avenir plus ou moins proche, par la juridiction de Strasbourg ?

Je vous laisse à présent la parole pour vous permettre de nous livrer vos réflexions liminaires, puis nous aurons si vous le voulez bien un échange sous la forme de questions des membres de la délégation et de réponses de votre part.

M. François Alabrune, directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Mme la Présidente, Mmes et MM. les Parlementaires, pour Florence Merloz et moi-même, c'est un grand honneur et un privilège de nous exprimer devant vous. Merci de cette opportunité de partager avec vous, à la fois une expérience, des informations et des réflexions, en espérant qu'elles soient utiles à vos travaux. Nous serons heureux de poursuivre à l'avenir cet échange et ce dialogue sur ce sujet important du rapport

que la France entretient avec la Cour européenne des droits de l'Homme. Cette Cour est l'institution clef du Conseil de l'Europe pour nombre de nos concitoyens. Elle en est l'institution la plus visible et contribue de façon évidente à son rayonnement.

De la même manière, par sa place, par ses caractéristiques, la Cour européenne des droits de l'Homme contribue aussi au rayonnement de la France. Présente sur le territoire français, ce qui n'est pas indifférent pour cette relation, cette juridiction internationale utilise, avec l'anglais, la langue française. Enfin, la Cour de Strasbourg applique une convention et a développé une jurisprudence dans lesquelles l'influence française est évidemment très notable. Il importe donc que nous puissions contribuer, à l'avenir, à maintenir ce lien et cette influence.

Comme vous l'avez rappelé, Mme la Présidente, M. le Président de la République, peu de temps après son élection, en recevant à Paris tout d'abord le Président de la Cour européenne des droits de l'Homme puis en rendant visite récemment aux membres de cette même Cour à Strasbourg, a manifesté toute l'importance qu'il attache à cette institution et à sa relation avec la France.

Cette relation étant multiple, nous nous attacherons, Florence Merloz et moi, à l'aborder sous plusieurs angles. Je ferai tout d'abord une présentation de caractère général sur différents aspects institutionnels et Florence Merloz entrera plus en détail sur des aspects touchant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, au contentieux concernant la France et à son impact sur la législation nationale.

S'agissant des relations institutionnelles de la France avec la Cour européenne des droits de l'Homme, il convient d'évoquer en premier lieu la représentation de la France devant cette juridiction. Comme vous l'avez rappelé, la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères – plus particulièrement sa sous-direction des droits de l'Homme – est chargée de représenter la France devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Il lui revient de représenter l'État, quels que soient les dossiers et les sujets abordés dans des affaires qui concernent la France.

Cette sous-direction joue également un rôle s'agissant du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme, ce qui implique un travail interministériel important puisque, très souvent, les dossiers relèvent à l'origine d'autres ministères que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Pour mémoire, la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères est également chargée de la représentation de l'État devant toutes les cours européennes et internationales : la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg, la Cour internationale de justice et toute autre cour internationale. Ce faisant, la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a une vision globale de l'ensemble du contentieux et une capacité également à appréhender les liens qui existent entre les différentes jurisprudences, lesquels sont de plus en plus importants.

Si la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a un lien étroit avec la Cour européenne des droits de l'Homme, elle n'est évidemment pas la seule. Je mentionnerai à cet égard les juges français, premiers à appliquer la Convention européenne des droits de l'Homme avant que, sur la base du principe de subsidiarité, la Cour ne soit éventuellement saisie après épuisement des voies de recours internes. Par ailleurs, il convient de mentionner le rôle particulier des juridictions suprêmes françaises, la Cour de cassation, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, qui entretiennent un dialogue constant avec la Cour européenne des droits de l'Homme. À titre d'illustration, la Cour de cassation et le Conseil d'État ont été, dans l'ensemble du ressort géographique du Conseil de l'Europe, les premières juridictions suprêmes à intégrer le réseau

d'échanges d'informations que la Cour européenne des droits de l'Homme a mis en place et qui s'étend maintenant à d'autres cours suprêmes nationales de pays européens.

Ces échanges constants entre nos cours nationales et la Cour européenne des droits de l'Homme sont appelés à s'intensifier avec la perspective de la ratification du protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'Homme, lequel fait l'objet d'un projet de loi qui devrait être prochainement transmis au Parlement. Une fois ratifié, ce protocole permettra aux cours suprêmes nationales françaises de poser des questions à la Cour européenne des droits de l'Homme sur l'interprétation de la Convention éponyme.

Un autre volet vous concerne tout particulièrement, à savoir les rapports qu'entretient le Parlement français avec la Convention européenne des droits de l'Homme et la Cour européenne des droits de l'Homme. Ces rapports trouvent leur concrétisation dans votre œuvre législative tout d'abord. Lorsque le Parlement élabore la loi, la question de sa conformité avec la Convention européenne des droits de l'Homme se pose en effet très directement. Ensuite, face à un problème de conformité, il peut arriver qu'une adaptation de notre législation soit indispensable, ce qui montre là aussi l'importance de la jurisprudence de la Cour et l'influence de cette Convention sur notre droit national.

Parallèlement, par votre participation à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, vous êtes également appelés à jouer un rôle important dans le suivi de la relation du Conseil de l'Europe avec la Cour et à participer à l'élection de ses juges, ce qui est évidemment un acte déterminant pour cette juridiction. Je me permets à ce sujet d'appeler votre attention sur le fait que la sélection des juges a une grande importance, non seulement pour la qualité de sa jurisprudence en général, mais aussi pour l'influence de la langue française dans l'ordre juridique européen et international. La connaissance de la langue française par les juges élus à la Cour européenne des droits de l'Homme représente un enjeu considérable pour le maintien de notre influence et celle de notre langue. Il y a, de ce point de vue, un vrai défi car la plupart des parlementaires membres de la commission de l'élection des juges ne parlent pas le français et ne sont donc absolument pas sensibilisés à cet enjeu. Mme Marietta Karamanli, députée de votre délégation qui est membre de cette commission, a, à ce titre, un rôle tout à fait crucial pour s'assurer que les candidats aux postes de juges de la Cour de Strasbourg ont une connaissance de notre langue.

Je souhaite évoquer brièvement aussi devant vous le contexte dans lequel la Cour européenne des droits de l'Homme mène aujourd'hui son action. Il s'agit, à n'en pas douter, d'un contexte parfois difficile. Mme Merloz aura l'occasion de revenir sur la question de l'évolution du nombre des requêtes, malgré les efforts de la Cour pour maîtriser ce flux considérable. On voit en effet, surtout depuis deux ans, à quel point le flux de requêtes recommence à augmenter fortement, le contentieux français y prenant une part heureusement minime. Or, dans le flot et le flux de ces requêtes, le défi majeur est celui de l'exécution des arrêts de la Cour.

Ne nous voilons pas la face : il existe dans certains pays, aujourd'hui, un vrai problème d'exécution des arrêts. L'exemple emblématique est celui de l'Azerbaïdjan, avec l'affaire « *Mammadov* », qui concerne un opposant politique emprisonné au sujet duquel l'Azerbaïdjan a été condamné pour violation de la Convention européenne des droits de l'Homme par la Cour de Strasbourg. Or, l'arrêt de la Cour n'est pas appliqué par le pays concerné, ce qui a amené le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à saisir une nouvelle fois la Cour de cette question, procédé rarissime. De la même manière, on peut évoquer le cas de la Russie, qui délibérément refuse d'appliquer l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme rendu dans l'affaire « *Ioukos* ». On pourrait tout aussi bien mentionner les difficultés que le Royaume-Uni rencontre pour l'exécution d'arrêts de la Cour au sujet du droit de vote des prisonniers incarcérés (affaire « *Hirst* »).

Par-delà ces exemples, la Cour européenne des droits de l'Homme subit le contrecoup de difficultés politiques au sein du Conseil de l'Europe, qui tiennent en particulier aux effets de l'annexion de la Crimée. Cette dernière a conduit l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à suspendre les droits de la délégation russe. La Russie a fini, comme vous le savez, par prendre la décision de suspendre sa contribution financière au Conseil de l'Europe, posant un véritable défi budgétaire pour cette organisation, y compris pour la Cour européenne des droits de l'Homme. Au-delà de ces considérations matérielles, l'absence de la délégation russe à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe implique également que les parlementaires russes ne participent plus à l'élection des juges. À terme, cette situation pourrait déboucher sur des questionnements sur la légitimité de ceux-ci par rapport à la Russie.

Pour conclure, j'insisterai sur le fait que la Cour européenne des droits de l'Homme agit dans un contexte dans lequel, bien évidemment, l'Union européenne occupe une place de partenaire essentiel. D'abord parce que la Cour de justice de l'Union européenne est également une « Cour des droits de l'Homme », si je puis dire, au sens où elle applique dans sa jurisprudence la charte des droits fondamentaux. Très concrètement, d'ailleurs, nous sommes aussi affectés par sa jurisprudence au titre de ces questions de droits de l'Homme, qu'il s'agisse d'affaires touchant à la lutte contre le terrorisme ou à la protection des données, par exemple.

Par voie de conséquence, la question qui a pu être posée et qui pourrait se poser à nouveau est celle de la relation harmonieuse entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme. Comme vous le savez, le traité de Lisbonne a prévu que l'Union européenne adhère à la Convention européenne des droits de l'Homme mais la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un avis qui rend très difficile la mise en œuvre de cette disposition. En effet, l'avis de la Cour de Luxembourg a formulé un nombre d'objections assez important. Pour l'instant, on ne voit pas encore très bien comment ces obstacles seront surmontés. Malgré tout, fort heureusement, le dialogue des deux cours européennes se maintient. Cela évite l'apparition d'un certain nombre de difficultés juridiques concrètes et leur relation peut être jugée harmonieuse.

Voilà les quelques remarques liminaires que je souhaitais faire. Je vais laisser maintenant la parole à Mme Merloz, sous-directrice des droits de l'Homme au sein de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, pour vous parler plus précisément du contentieux traité par la Cour européenne des droits de l'Homme et de la situation de la France à cet égard.

Mme Florence Merloz, sous-directrice des droits de l'Homme à la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. À la suite du directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, je vais tout d'abord revenir sur le rôle de la sous-direction des droits de l'Homme. À l'instar des autres sous-directions de la direction des affaires juridiques, elle n'est pas exclusivement composée de diplomates. S'y exerce ainsi une véritable mixité de métiers, ce qui en fait toute la richesse et multiplie les compétences et les talents.

La sous-direction des droits de l'Homme est une petite unité de sept personnes au total. Moi-même, je suis magistrate de l'ordre judiciaire, Mme Anne-Sophie Sirinelli, qui m'assiste aujourd'hui, est également magistrate de l'ordre judiciaire ; s'y ajoutent deux magistrats de l'ordre administratif et deux diplomates, l'un de leurs postes étant toutefois actuellement vacant et occupé pour le moment par une avocate contractuelle. Ce mélange des cultures permet d'apporter une expertise globale sur nos dossiers.

L'une des missions de notre sous-direction est d'occuper les fonctions d'Agent du Gouvernement français devant la Cour européenne des droits de l'Homme et de représenter le

Gouvernement devant les autres instances de protection des droits de l'Homme. Ainsi que l'a souligné M. François Alabrune, nous travaillons de manière interministérielle. Ce procédé est tout à fait essentiel puisque l'expertise nécessaire à l'examen des affaires vient des services traitants. L'apport principal de la sous-direction est de définir la stratégie de défense, grâce à l'expertise acquise de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Dès réception des observations, notre but consiste évidemment à identifier la sensibilité du sujet et à en orienter le traitement. Faut-il défendre au fond ? Faut-il s'orienter vers une voie transactionnelle, dans le cadre d'un règlement amiable ? Sur ce point, force est de constater que la transaction ne correspond pas vraiment à la culture juridique française, raison pour laquelle on en dénombre assez peu, de l'ordre de cinq par an au maximum, en règle général relatifs aux durées trop longues de détention provisoire avant jugement, alors même que cette solution présente de nombreux avantages, permettant notamment d'économiser du temps et des ressources dès lors que la jurisprudence de la Cour est très claire et donc prévisible.

Outre la défense du Gouvernement, nous développons également une stratégie d'influence par le droit, reposant sur une veille de tous les arrêts concernant les autres pays. Bien qu'il n'y ait pas de force obligatoire en France des arrêts de la Cour concernant les autres États membres du Conseil de l'Europe, ils peuvent néanmoins parfois présenter pour notre droit interne des incidences potentielles assez lourdes. Il nous revient donc d'essayer d'influer sur la jurisprudence de la Cour, par le biais des tierces interventions formées aux côtés d'autres États directement parties dans une affaire devant la Cour. Notre intervention ne peut alors porter que sur des principes généraux mis en cause dans le litige.

Cela s'est produit très récemment avec succès, au côté de la Norvège, sur le cumul des sanctions pénales et fiscales, à l'occasion de l'examen par la Cour européenne des droits de l'Homme de l'affaire « *A et B contre Norvège* », le 15 novembre 2016. Imaginez quelles auraient été les conséquences en France, si ce cumul des sanctions pénales et fiscales avait été jugé contraire à la Convention. Nous avons donc produit dans notre tierce intervention une argumentation sur les principes juridiques en cause dans l'affaire, sans aller sur le fond du cas de l'espèce, pour expliquer à la Cour pourquoi ce cumul ne nous apparaissait pas constituer une violation de la règle *non bis in idem*. Retenant en partie l'argumentation du Gouvernement français, la Cour européenne des droits de l'Homme a validé, sous certaines conditions, ce cumul.

La sous-direction des droits de l'Homme exerce aussi une mission de diffusion de la jurisprudence de la Cour et de pédagogie, comme l'illustre notre présence aujourd'hui devant vous. Nous produisons une synthèse annuelle de jurisprudence que nous adressons traditionnellement à la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Ce document présente de façon exhaustive l'ensemble des arrêts et décisions rendus par la Cour de Strasbourg concernant la France. Une synthèse annuelle relative à l'exécution est également élaborée. Enfin, depuis deux ans, nous nous attachons à produire une synthèse annuelle de jurisprudence des principaux arrêts et décisions rendus à l'encontre des autres États membres. L'objet de cette synthèse, qui ne saurait être exhaustive compte tenu du nombre d'arrêts rendus par la Cour chaque année, est de sensibiliser les parlementaires et les différents services ou directions concernés, afin d'appeler leur attention sur les sujets importants susceptibles d'avoir des répercussions sur notre droit interne.

Pour ce qui concerne le bilan du contentieux de la Cour européenne des droits de l'Homme, les chiffres parlent d'eux-mêmes. On dénombre actuellement environ 65 000 requêtes pendantes devant la Cour, contre environ 90 000 en juin 2017, mais le flux est loin de se juguler. Les causes sont à chercher dans le contexte international, à savoir l'état d'urgence en Turquie proclamé à la suite de la tentative de coup d'État et qui a occasionné l'afflux de

32 000 requêtes, dans les problèmes structurels liés aux conditions de détention et à la surpopulation carcérale (Italie, Roumanie, Hongrie), ainsi que dans la persistance des contentieux répétitifs, notamment en Ukraine avec le problème de l'exécution des décisions de justice définitives.

Sans entrer dans le détail, compte tenu du délai qui m'est imparti, la Cour essaie de trouver des techniques pour juguler ces flux. C'est le cas du système de « l'arrêt pilote », notamment : schématiquement, quand un problème structurel est décelé, la Cour rend un premier arrêt et met en veille toutes ses autres décisions sur les affaires similaires. Plus récemment, le 12 octobre 2017, dans un arrêt « *Burmych et autres contre Ukraine* » qui a été largement commenté et fait l'objet d'une opinion séparée très critique, elle a décidé non pas de mettre en attente les affaires similaires consécutives à l'arrêt pilote « *Ivanov* » du 15 octobre 2009 mais, constatant que l'Ukraine ne prenait aucune mesure dans le cadre du suivi de l'arrêt pilote, de les radier, renvoyant le suivi de quelque 12 000 requêtes au Comité des Ministres, qu'elle a jugé être l'instance la plus appropriée pour permettre une exécution effective de la solution dégagée dans l'arrêt « *Ivanov* ». Consécutivement, le stock des requêtes pendantes est descendu à 65 000, mais il est permis de se demander ce que va faire le Comité des Ministres par la suite pour assurer une exécution effective de ces affaires.

Dans ce volume de requêtes, le palmarès des États les plus pourvoyeurs de requêtes reste constitué de cinq pays. L'ordre et la composition évoluent : auparavant, le plus fort volume de requêtes pendantes était imputable à la Russie, l'Ukraine, la Turquie et l'Italie ; désormais, l'Italie a quitté les premiers rangs à la suite de nombreuses réformes touchant à la longueur des procédures, de sorte que se retrouvent dorénavant en tête la Roumanie et la Hongrie en raison du contentieux de masse sur la surpopulation carcérale. Juste après, on retrouve la Russie, l'Ukraine et la Turquie.

Dans le cas de la Turquie, qui se trouve en état d'urgence depuis la tentative de coup d'État, la Cour européenne des droits de l'Homme a décidé, pour le moment, qu'il est trop tôt pour elle pour statuer. Elle considère en effet que les décisions ne sont pas recevables puisqu'il n'y a pas eu épuisement des voies de recours internes tant que la commission *ad-hoc* créée par les autorités turques pour statuer sur toutes les décisions internes, notamment de révocation, n'a pas rendu ses décisions. Cette solution permet pour l'instant à la Cour d'échapper à un nouvel afflux massif de requêtes mais encore faut-il que les recours devant cette commission *ad-hoc* constituent bien un recours effectif.

La France, dans ce contexte, représente environ 1,6 % du contentieux devant la Cour européenne des droits de l'Homme, soit une proportion tout à fait minime. Le bilan pour notre pays est très positif depuis quelques années. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, même s'ils n'excluent pas l'existence de certaines difficultés.

Depuis 2013-2014, une vingtaine d'arrêts – 23 en 2016 – concernant des requêtes mettant en cause la France est rendue en moyenne chaque année, la moitié concluant à des violations de dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme. En 2017, la Cour a rendu beaucoup moins d'arrêts concernant notre pays : douze seulement, dont six concluant à la non-violation de la Convention et six concluant en revanche à une violation de la Convention. Le nombre d'irrecevabilités, quant à lui, est resté relativement stable, autour de dix-huit, tandis que les radiations étaient au nombre de cinq, en nette baisse par rapport à 2016, année au cours de laquelle on en avait dénombré quatorze. S'agissant de l'irrecevabilité, nous observons que la Cour utilise beaucoup le motif du « manifestement mal fondé », quand elle considère que la requête n'est pas étayée, notamment s'agissant des cas d'éloignement d'étrangers invoquant l'article 3 de la Convention (prohibition de la torture).

Naturellement, sur le fond, le bilan n'est pas totalement exemplaire. Je me bornerai, à cet égard, à mettre l'accent sur les condamnations les plus récentes qui ont eu des répercussions importantes. C'est le cas notamment des arrêts « *Adefdromil* » et « *Matelly* » de 2014, qui ont entraîné une réforme législative sur la liberté syndicale des militaires. En termes d'exécution, dans le cas d'espèce, la France a été particulièrement diligente puisque la loi est intervenue en juillet 2015, un an après la décision de la Cour.

On peut également citer les arrêts « *Menesson* » et « *Labassée* » de 2014, relatifs à la filiation des enfants issus de la gestation pour autrui, suivis des arrêts « *Bouvet et Foulon* » puis, en janvier 2017, « *Laborie* ». La Cour a sanctionné la France et nous avons dû mener, dans le cadre de la concertation interministérielle en vue de déterminer les mesures nécessaires à l'exécution de ces arrêts, un important travail de pédagogie. Contrairement à une idée répandue, dans ces arrêts, la Cour n'a pas empêché l'État d'interdire la gestation pour autrui. Sans remettre en cause la prohibition d'ordre public française de la gestation pour autrui, la Cour a indiqué que, sur le fondement du droit à la vie privée des enfants, qui inclut l'accès à l'identité, le fait de ne pas reconnaître en droit français la filiation du lien avec le père biologique était contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Tirant les conséquences de ces arrêts, la Cour de cassation, en juillet 2015, a fait évoluer sa jurisprudence et a reconnu la possibilité, en droit français, de mentionner sur l'état civil la filiation au regard du père biologique, et non pas de la mère d'intention. Par ailleurs, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a permis la réouverture des procédures civiles en matière d'état des personnes, permettant aux requérants concernés par ces arrêts de solliciter sur cette nouvelle base juridique la modification de l'état civil des enfants concernés. À la lumière des avancées intervenues dans notre droit, ces affaires ont été clôturées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en septembre dernier, ce qui constitue un réel motif de satisfaction.

Un autre sujet de société assez sensible commence à prendre de l'ampleur au sein du Conseil de l'Europe : le refus opposé aux personnes transgenres de modifier leur état-civil à la suite de leur changement de sexe. La France a été condamnée le 6 avril 2017 dans trois affaires, à l'occasion de l'arrêt « *A.P., Garçon et Nicot* ». La jurisprudence de la Cour de cassation avait déjà été amenée à évoluer avec une première condamnation dans les années 1990, mais elle exigeait un aspect irréversible du changement de sexe, c'est-à-dire soit un traitement, soit une opération. La Cour européenne des droits de l'Homme a jugé ce dernier point contraire au droit au respect de la vie privée des requérants (article 8 de la Convention). Il reste que les conséquences de cet arrêt pour l'État français sont limitées, dans la mesure où notre loi avait déjà changé au moment où l'arrêt est intervenu, à la suite de l'adoption de la loi précitée du 18 novembre 2016. Par ce texte, le Parlement a assoupli les conditions posées en supprimant l'exigence du caractère irréversible de la transformation. Certains commentateurs se sont même demandé si l'arrêt de la Cour de Strasbourg aurait été le même si la France n'avait pas déjà modifié sa législation. Il n'en demeure pas moins que cette jurisprudence pose difficulté à de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, qui n'ont pas encore fait évoluer leur législation en ce sens.

Enfin, très récemment, puisque c'était hier, la Cour européenne des droits de l'Homme a rendu son arrêt « *Ramda contre France* », lequel était très attendu. Pour mémoire, Rachid Ramda a été condamné pour son implication dans les attentats de 1995 à la fois en correctionnelle, pour le délit d'association de malfaiteurs pour la totalité des huit attentats de 1995, puis par la cour d'assises dans le cadre de poursuites criminelles pour assassinat et complicité d'assassinat s'agissant de trois de ces attentats. Le requérant invoquait deux griefs :

– d'une part, l'absence de motivation des décisions des cours d'assises spéciales. Ce point a été validé par la Cour, qui a étendu sa jurisprudence existante relative aux cours d'assises avec jury populaire ;

— d'autre part, le fait que les deux condamnations concernent les mêmes faits et sont dès lors contraires au principe *non bis in idem*. Sur ce point, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que la procédure n'était pas contraire au principe *non bis in idem* parce que les faits de la procédure correctionnelle et ceux de la procédure criminelle étaient distincts. À cet égard, j'appelle votre attention sur le fait que, dans son paragraphe conclusif, la Cour note qu'il est tout à fait légitime pour les États de lutter avec une grande fermeté contre le terrorisme et de condamner les auteurs de tels actes, sous réserve, bien évidemment, du respect des droits de ces personnes. Ce raisonnement est assez exemplaire, me semble-t-il, d'une évolution globale de la Cour européenne des droits de l'Homme, dans le contexte international très particulier que nous connaissons, marqué par une menace terroriste très prégnante, pour ne pas se trouver déconnectée des réalités et des menaces auxquelles sont confrontés les États.

Dans ce rapide état des lieux, je citerai aussi pour mémoire l'arrêt « *Brusco contre France* » de 2010, dans le prolongement des arrêts « *Salduz contre Turquie* », qui a amené la France à changer sa législation en matière de garde à vue. Beaucoup a néanmoins été dit au sujet de cette jurisprudence, y compris devant le Parlement, donc je n'y reviens pas.

Sur les sujets susceptibles de concerner la France à l'avenir, plusieurs points requièrent notre vigilance.

Les prisons sont le premier d'entre eux, d'ailleurs M. le Président de la République a souligné l'importance du sujet lors de son déplacement devant la Cour européenne des droits de l'Homme, le 31 octobre. La France s'est vu communiquer un nombre important de requêtes relatives à la situation de surpopulation carcérale de certains établissements français. L'objectif affiché de l'Organisation internationale des prisons (OIP) est d'obtenir un arrêt pilote contre la France. Pour l'instant, nous considérons néanmoins que la situation française ne relève pas de l'arrêt pilote. L'arrêt pilote s'applique en effet à une affaire impliquant un nombre très important de requêtes illustrant un problème structurel. Or, s'il est indéniable qu'il existe en France des problèmes dans certains centres pénitentiaires, il y a corrélativement une vraie mobilisation des pouvoirs publics sur ce sujet afin d'améliorer les conditions de détention dans les prisons. En outre, il existe des recours effectifs en droit français, notamment devant le juge administratif, pour faire améliorer les conditions de détention et obtenir, en urgence, par exemple, des travaux de mise aux normes de protection incendie ou de dératissage. Il est certain, toutefois, qu'il s'agit là d'un sujet tout à fait majeur.

Un autre sujet de vigilance concerne, vous vous en doutez bien, notre législation contre le terrorisme. Une dizaine de requêtes ont été déposées contre la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, et communiquées au Gouvernement. La société civile, notamment la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH), et le Défenseur des droits sont très mobilisés sur ce sujet. On peut rappeler que la Cour européenne des droits de l'Homme a rendu en décembre 2015 un arrêt « *Zakharov contre Russie* » qui clarifie sa jurisprudence dans le domaine de la surveillance de masse, et notamment le fait qu'il doit exister un recours effectif pour les personnes pouvant faire l'objet de ce type de surveillance. Il est possible que nous ayons également des requêtes concernant la nouvelle loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ou encore contre des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, mais pour l'instant, nous n'en avons pas été avisés.

J'observe que l'année 2017 a été marquée par la fin du régime de l'état d'urgence en France, ce qui représente un moment important au même titre que la venue du Président de la République devant les juges de la Cour européenne des droits de l'Homme. Il était important que la France réaffirme son engagement en matière de protection des droits de l'Homme et tout son soutien à la Cour, qui fait l'objet de plusieurs critiques et de remises en cause de son autorité. Cette venue du Président de la République a été également l'occasion de clarifier le

fait que la loi précitée du 30 octobre 2017 ne pérennise pas, comme on peut l'entendre, l'état d'urgence en France. À cet égard, pour votre information si vous n'en avez déjà été avisés, un membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Raphaël Comte, parlementaire suisse, a été chargé d'un rapport sur la mise en œuvre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'Homme dans le cadre de l'état d'urgence, en analysant spécifiquement la situation de l'Ukraine, de la Turquie et de la France. Nous avons eu des échanges avec son assistant pour lui présenter notre analyse de la situation. Son rapport devrait être présenté en commission, à Strasbourg, en janvier 2018.

Je terminerai mon propos en évoquant le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme concernant la France. Ce suivi demande énormément de travail mais le bilan est vraiment positif, puisque, en deux ans et demi, nous avons réduit de moitié les affaires suivies par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour l'exécution par la France des arrêts de la Cour. La France prend ce sujet très au sérieux ; l'attachement de la France à la force obligatoire des arrêts est réaffirmé avec constance et avec force au sein du Comité des Ministres, particulièrement dans cette période difficile où beaucoup de pays contestent fermement l'autorité de la Cour. L'exemple le plus parlant est celui de la Russie, dont la loi constitutionnelle de 2015 permet à la Cour constitutionnelle russe de s'opposer à l'exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme lorsqu'elle considère que cette exécution serait contraire à la Constitution russe. C'est ce qu'elle a décidé au sujet de l'affaire « *Ioukos* » dans laquelle la Cour de Strasbourg avait fixé à la charge de la Russie une satisfaction équitable, c'est-à-dire une indemnité, de 2 milliards d'euros. En 2017, la Cour constitutionnelle russe a rendu un jugement déclarant la décision de la Cour européenne des droits de l'Homme contraire à la Constitution russe, ce qui interroge sur les suites qui seront données à cette affaire dans le cadre du suivi de l'exécution de cet arrêt par le Comité des Ministres.

La question qui se pose derrière ce type de pratiques est : s'agit-il de cas d'espèce comme l'affaire « *Hirst* » sur le droit de vote des détenus au Royaume-Uni, en cours depuis plus de 10 ans, ou faut-il y voir une remise en question plus profonde de la Cour de Strasbourg ? Plus que jamais, il est tout à fait fondamental de se mobiliser pour réaffirmer l'autorité et la légitimité de la Cour européenne des droits de l'Homme.

La France doit pourtant parfois faire face à des arrêts posant des difficultés en matière d'exécution. J'ai évoqué précédemment les arrêts relatifs à la gestation pour autrui qui ont nécessité un important travail d'explication. On peut également évoquer l'affaire « *Winterstein et autres* », dont le dernier arrêt sur la satisfaction équitable a été rendu en 2016, concernant l'expulsion des gens du voyage. Cet arrêt soulève des difficultés en termes d'exécution, la Cour ayant notamment indiqué que l'arrêt supposait de reloger les familles qui l'avaient demandé. Ces difficultés sont notamment liées au fait que les requérants sont des gens du voyage et que les services de l'État ont parfois du mal à les localiser et à établir ainsi le lien nécessaire au traitement de leurs demandes. Pour autant, la volonté d'exécuter la décision de la Cour n'est aucunement en cause. Ainsi, afin de tenter de dégager des solutions, nous nous appuyons sur la société civile – ATD Quart Monde en l'espèce – qui nous aide dans cette exécution.

Voilà, Mme la Présidente, Mmes et MM. les Parlementaires, les éléments dont je souhaitais vous faire part en propos liminaire.

Madame la Présidente Nicole Trisse. Je vous remercie beaucoup, M. le directeur, Mme la sous-directrice, pour ces présentations très complètes et intéressantes. Avant de passer la parole à mes collègues, je souhaiterais moi-même vous poser trois questions auxquelles vous avez déjà répondu pour partie seulement.

En premier lieu, vous avez parlé des personnes transgenres et je souhaiterais que vous apportiez des précisions sur ce qualificatif, qui me semble différent de celui des personnes inter-sexes. Comme vous l'avez dit, les questions d'état-civil liées à la gestation pour autrui et, plus généralement, celles liées aux progrès de la science, représentent aujourd'hui l'un des principaux défis de conformité à la jurisprudence et aux interprétations de la Convention européenne des droits de l'Homme pour notre pays. À cet égard, ne pensez-vous pas qu'un nouveau « front » contentieux puisse poindre dans un avenir proche au sujet de l'état-civil des personnes inter-sexes, notamment au regard d'un arrêt de la Cour de cassation rendu le 4 mai 2017 ?

Ma deuxième question porte sur l'arrêt « *Beausoleil* » rendu en 2016 par la Cour européenne des droits de l'Homme. Cet arrêt mettait en cause l'impartialité de la Cour des comptes et j'aimerais savoir s'il faut s'attendre, par le biais d'autres contentieux, à une remise en cause structurelle des spécificités de cette institution nationale ou bien s'il ne s'agissait que d'une condamnation liée à des circonstances très particulières de l'espèce, à la portée bien moindre.

Ma troisième et dernière question est plus générale. Pensez-vous que l'hypothèse d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme – et donc sa soumission à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg – conserve une perspective d'avenir, notamment du fait de la position de la Cour de justice de l'Union européenne sur le sujet ?

M. François Alabrune, directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Permettez-moi de répondre à votre dernière question, Mme Merloz intervenant quant à elle sur les deux premières. En fait, l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'Homme est, pour l'Union européenne, une obligation prévue par le traité de Lisbonne. Par conséquent, il s'agit d'une perspective à laquelle on ne peut renoncer.

L'avis de la Cour de justice de l'Union européenne a énuméré, comme je disais tout à l'heure, une série de raisons pour lesquelles l'accord négocié entre l'Union européenne et les autres États appartenant au Conseil de l'Europe n'apparaît pas conforme, à ses yeux, au traité sur l'Union européenne. Une discussion est donc en cours à Bruxelles, au sein de l'Union européenne, sur la manière de surmonter ces obstacles. Il appartient à la Commission européenne de faire des propositions pour trouver des solutions afin de surmonter ces obstacles.

Cette discussion n'est pas facile parce qu'elle pourrait, dans certains cas, conduire à réviser les traités sur l'Union européenne. Ce faisant, il existe une difficulté propre à l'Union européenne qui consiste à savoir si ses États membres sont prêts, sur certains points, à revoir plusieurs aspects des traités, ne serait-ce que pour pouvoir répondre aux objections qui ont été faites par la Cour de Luxembourg. Toutefois, même si au sein de l'Union européenne un consensus émergeait sur des solutions, encore faudrait-il que celles-ci puissent être ensuite agréées avec les États membres du Conseil de l'Europe qui ne font pas partie de l'Union européenne.

Or, le contexte d'aujourd'hui n'est pas le même que celui dans lequel avait été négocié l'accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme. Aux difficultés juridiques s'ajoutent désormais des difficultés politiques liées au fait que les relations entre l'Union européenne et la Russie, ainsi que la Turquie, se sont beaucoup tendues depuis quelques années.

M. André Gattolin, sénateur. Sur ce point précis, M. le directeur, j'aimerais vous interroger sur la pertinence d'une perspective d'adhésion partielle de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, c'est-à-dire sur un certain nombre de dispositions compatibles avec les traités. Je me réfère en cela à la proposition énoncée dans le rapport de M. Denis Badré, alors sénateur, remis en 2011 au Premier ministre.

Derrière toute cette discussion, on voit bien que la Cour de justice de l'Union européenne se pose la question de sa prévalence sur les juridictions nationales. Il y a un conflit de légitimité entre les deux juridictions de Strasbourg et de Luxembourg pour définir le droit supranational à l'échelon européen. Il ne faut pas se voiler la face. Il me semble, à cet aune, que la réponse de la Cour de justice de l'Union européenne peut paraître discutable sur les sept points qu'elle a soulevés dans son avis. Quel est votre point de vue à ce sujet ?

M. François Alabrune, directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Nous avons effectivement le sentiment que les obstacles mis en avant par la Cour de justice de l'Union européenne n'étaient pas insurmontables. Nous avons été un peu surpris, en réalité, par la teneur de cet avis. Par ailleurs, il est effectivement possible que se pose une question sur la relation qu'entretiennent ces deux cours supranationales.

Pour ce qui concerne l'hypothèse d'une adhésion partielle de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, celle-ci n'est pas prévue par le texte de la Convention. Il faudrait, si une telle hypothèse de travail était envisagée, que soit acceptée l'idée d'obligations moindres pour l'Union européenne par les États membres du Conseil de l'Europe qui n'appartiennent pas à l'Union. Or, il paraît difficilement imaginable qu'ils puissent acquiescer à ce que l'Union européenne bénéficie d'un tel « traitement de faveur » alors qu'eux-mêmes doivent appliquer la totalité des dispositions de la Convention. Par voie de conséquence, une telle solution, même si elle peut paraître théoriquement envisageable, serait sans doute difficile à faire aboutir.

Cela étant dit, il faut reconnaître que, même si l'Union européenne n'a pas adhéré à la Convention européenne des droits de l'Homme, la Cour de justice de Luxembourg tient évidemment compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle se conforme en cela à la charte des droits fondamentaux. Autrement dit, à défaut d'un résultat institutionnellement parfait s'appuyant sur une adhésion en bonne et due forme de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme, la réalité consiste pour l'instant en une articulation en bonne intelligence entre les deux juridictions de Luxembourg et Strasbourg.

Mme Florence Merloz, sous-directrice des droits de l'Homme à la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Pour compléter la réponse à cette question de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, il m'apparaît important de souligner qu'existent quand même des signes assez rassurants, ainsi que l'illustre l'arrêt « *Avotiņš contre Lettonie* » rendu le 25 février 2014 par la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme. Cet arrêt est le premier rendu après l'avis 2/2013 de la Cour de justice de l'Union européenne et c'est la première fois que la Cour se prononce sur le respect des garanties du procès équitable dans le contexte de la reconnaissance mutuelle fondée sur le droit de l'Union. La Cour de Strasbourg a, dans le cas d'espèce, envoyé un gage de confiance en confirmant que la présomption de protection équivalente des droits fondamentaux par le droit de l'Union (jurisprudence « *Bosphorus* ») continue à s'appliquer et elle en a étendu l'application au domaine de la confiance mutuelle fondée sur le droit de l'Union.

J'ajoute que ce sujet de réflexion est très important au sein du Conseil de l'Europe, notamment dans le cadre du comité directeur des droits de l'Homme (CDDH), au sein duquel

je siège. Un groupe de travail que je préside procède justement à une analyse sur le sujet (DH-SYSC II). Face aux risques de fragmentation de l'ordre juridique international, nous réfléchissons sur l'articulation entre la Convention européenne des droits de l'Homme et les autres ordres juridiques internationaux, à savoir le droit de l'Union mais aussi le droit des Nations Unies avec notamment son régime de sanctions.

Pour répondre à vos deux autres questions, Mme la Présidente, je confirme qu'il existe en droit une distinction entre personnes transgenres et personnes inter-sexes. Dans le second cas, le sexe est indéterminé. Vous avez raison de mentionner ce sujet car on constate qu'il prend de l'importance dans les réflexions de toutes les instances internationales. À l'ONU, par exemple, dans le cadre des rapports périodiques de suivi devant les différents comités des droits de l'Homme – dont la sous-direction des droits de l'Homme suit les travaux –, des recommandations ont été formulées sur la question des personnes inter-sexes. Aussi bien le comité contre la torture que le comité sur les droits de l'enfant se sont penchés sur la question, pointant notamment le fait qu'en France, les médecins choisissaient le sexe de façon arbitraire, sans une consultation préalable systématique avec la famille.

Aucun contentieux sur le sujet n'a été porté devant la Cour européenne des droits de l'Homme, pour l'instant. Toutefois, le dépôt de requêtes a été annoncé dans la presse à la suite de la décision de la Cour de cassation de 2017 sur le sexe neutre. Malgré tout, comme vous le savez, les délais de transmission des requêtes à la Cour de Strasbourg peuvent être très longs. Dans le cas de l'affaire « *Ramda* », par exemple, la requête datait de 2011 ; elle nous a été communiquée en 2014 et l'arrêt de la Cour a été rendu hier seulement, soit fin 2017.

Pour ce qui concerne l'affaire « *Beausoleil* », arrêt de chambre rendu le 6 octobre 2016 au sujet de la Cour des comptes, la France aurait pu solliciter le renvoi devant la Grande chambre de la Cour s'il était considéré que l'arrêt de la Cour remettait en cause l'institution même de la Cour des comptes. Or, telle n'est pas notre analyse. La Cour européenne des droits de l'Homme s'est prononcée sur des circonstances factuelles en prenant appui sur une mention dans le rapport public annuel de 1995 de la Cour des comptes d'indications qui rendaient le requérant identifiable et qui lui permettaient ainsi de douter de l'impartialité objective de la Cour des comptes.

M. René Danesi, sénateur. Vous nous avez indiqué qu'existe un processus de dialogue et d'échange d'informations entre le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation, d'une part, et la Cour européenne des droits de l'Homme, d'autre part. Or, parallèlement, nous devrions discuter prochainement d'un projet de loi de ratification d'un protocole permettant aux juridictions suprêmes françaises de saisir directement pour avis la Cour européenne des droits de l'Homme. J'avoue que cette perspective me laisse assez dubitatif et j'aimerais savoir quels avantages concrets en attendre.

M. François Alabrune, directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Ainsi que je l'ai indiqué, le protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'Homme prévoit la possibilité pour les cours suprêmes des États qui ont ratifié ce protocole, lorsqu'elles instruisent une affaire soulevant une question sur l'interprétation du texte de la Convention, d'interroger la Cour européenne des droits de l'Homme avant de rendre leur arrêt. Comme vous le savez, les cours nationales sont chargées d'appliquer la Convention européenne des droits de l'Homme et, en cas de contestation de leurs décisions, leurs arrêts peuvent éventuellement faire l'objet de constats de violation par la Cour de Strasbourg.

En disposant, avant l'épuisement des voies de recours internes, de la possibilité d'obtenir l'interprétation de la Cour de Strasbourg, les cours suprêmes pourront faire une

application juste de la Convention et amoindrir ainsi le risque de censure ultérieure par la Cour de Strasbourg.

Le Président de la République, lors de sa récente visite aux juges de la Cour européenne des droits de l'Homme à Strasbourg, a annoncé son souhait que la France ratifie ce protocole n° 16. Le Parlement devrait donc être très prochainement saisi d'un projet de loi autorisant cette ratification, sachant que seront donc concernées les trois juridictions suprêmes françaises que sont la Cour de cassation, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel. Toutes ces institutions ont été consultées auparavant et elles ont manifesté leur très grand intérêt pour cette possibilité nouvelle.

Mme Florence Merloz, sous-directrice des droits de l'Homme à la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Je souhaiterais, pour ma part, insister sur les avantages du protocole n° 16. Il s'agit de l'outil par excellence de la subsidiarité.

La Cour européenne des droits de l'Homme a aujourd'hui à traiter quelque 65 000 requêtes, alors que ce nombre avoisinait les 90 000 requêtes en juin. Je l'ai déjà dit, la Cour fait face à un afflux constant de requêtes. Elle n'a pas vocation à trancher chaque litige alors même qu'il existe une jurisprudence établie ; elle devrait plutôt se concentrer sur les nouvelles questions juridiques. Cette situation s'illustre d'ailleurs par le filtrage important qu'elle exerce sur les requêtes : 95 % des requêtes sont ainsi déclarées irrecevables par la Cour.

Le dispositif prévu par le protocole n° 16 ne s'apparente pas à la question préjudicielle en vigueur devant la Cour de justice de l'Union européenne. La différence majeure est que la consultation de la Cour européenne des droits de l'Homme n'est pas obligatoire. En outre, chaque cour suprême nationale tire les conséquences qu'elle entend de l'avis rendu par la Cour de Strasbourg dans les cas d'espèce. Naturellement, si elle n'en tient pas compte, elle s'expose à un risque de recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme et un éventuel constat de violation de la Convention européenne des droits de l'Homme. Pour autant, chaque cour suprême nationale ne sera pas tenue d'adopter l'interprétation et le raisonnement de la Cour de Strasbourg.

Le but de cette procédure est d'éviter la multiplication des recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme. En étant éclairée sur la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, la juridiction nationale sera en mesure d'exercer son contrôle dans le respect du principe de subsidiarité.

La France, s'agissant de la liberté d'expression, est très souvent sanctionnée par la Cour de Strasbourg. Pourquoi ? Parce que nos juridictions nationales n'arrivent pas à s'appropriier le vocabulaire et le raisonnement de la Cour européenne des droits de l'Homme.

La sous-direction des droits de l'Homme du ministère de l'Europe et des affaires étrangères dispense ainsi des formations à l'intention des juges français. Il reste que, en cas de doute, la consultation de la Cour européenne des droits de l'Homme par les cours suprêmes peut permettre de lever ce doute et d'éviter ainsi à la France de se trouver mise en cause par un recours devant la juridiction de Strasbourg. Cet objectif, de bonne administration de la justice en somme, est dans l'intérêt de tous : de l'État comme des requérants qui s'estiment victimes d'une mauvaise interprétation de la Convention européenne des droits de l'Homme.

M. André Gattolin, sénateur. Il est tout à fait possible de mettre en parallèle cette procédure avec l'une des avancées de la révision constitutionnelle de 2008. Désormais, l'auteur d'une proposition de loi peut, préalablement à son examen, demander l'avis du

Conseil d'État. Personnellement, je n'ai jamais compris pourquoi, auparavant, le Conseil d'État ne servait que le pouvoir exécutif et pas le Parlement. Le Parlement est aussi une part de l'État.

À l'usage, il s'avère très pratique de pouvoir, en amont d'un débat sur un texte élaboré par les parlementaires, avoir une consultation juridique. Dans les faits, cette faculté n'est pratiquement pas utilisée parce qu'il faut en passer par l'intermédiaire du Président de chaque assemblée parlementaire mais je trouve que ce côté préventif, avant de produire le droit, est absolument essentiel pour le législateur.

Mme la Présidente Nicole Trisse. Je vous remercie tous pour vos interventions. Cette audition s'est avérée très constructive et enrichissante. Vous avez su nous apporter des réponses très claires et concrètes sur des concepts plutôt abstraits. Personnellement, j'apprécie beaucoup ce type de démonstrations pédagogiques.

La séance est levée à 12 h 40.

Membres présents ou excusés

Députés :

Présents. – Mme Yolaine de Courson, Mme Alexandra Louis, M. Frédéric Reiss, Mme Nicole Trisse.

Excusés. – M. Damien Abad, M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Sophie Auconie, M. Olivier Becht, M. Bertrand Bouyx, M. Yves Daniel, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Jennifer De Temmerman, M. Bruno Fuchs, Mme Albane Gaillot, M. Fabien Gouttefarde, Mme Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, M. Jacques Maire, Mme Bérengère Poletti, Mme Isabelle Rauch, M. Bertrand Sorre, M. Adrien Taquet, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Sylvain Wasserman.

Sénateurs :

Présents. – M. René Danesi, M. André Gattolin.

Excusés. – Mme Maryvonne Blondin, M. Bernard Cazeau, Mme Nicole Duranton, M. Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. François Grosdidier, M. Guy-Dominique Kennel, M. Claude Kern, M. André Reichardt, M. André Vallini.