

Résolution CM/ResDH(2011)62¹

Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres, Aubert et autres et 8 autres affaires, Cabourdin, Achache, De Franchis, Ducret, Lecarpentier et autres, Saint-Adam et Millot, Vezon, Arnolin et autres et 24 autres affaires, Chiesi S.A., SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais et autres et Javaugue contre France

Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres, requêtes jointes nos 24846/94 et 34165/96 à 34173/96,
arrêt du 28 octobre 1999, définitif le 28 octobre 1999 ;
Saint-Adam et Millot, requête n°72038/01, arrêt du 2 mai 2006, définitif le 02 août 2006 ;
Lecarpentier et autres, requête n°67847/01, arrêt du 14 février 2006, définitif le 14 mai 2006 ;
SCM Scanner de l'Ouest lyonnais et autres, requête n°12106/03, arrêt du 21 juin 2007,
définitif le 21 septembre 2007 ;
Aubert et autres et 8 autres affaires, requêtes nos 31501/03, 31870/03, 13045/04, 13076/04,
14838/04, 17558/04, 30488/04, 45576/04 et 20389/05, arrêt du 9 janvier 2007, définitif le 23
mai 2007, arrêt du 9 janvier 2007, définitif le 23 mai 2007 ;
De Franchis, requête n° 15589/05, arrêt du 6 décembre 2007, définitif le 06 mars 2008 ;
Cabourdin, requête n° 60796/00, arrêt du 11 avril 2006, définitif le 11 juillet 2006 ;
Vezon, requête n° 66018/01, arrêt du 18 avril 2006, définitif le 13 septembre 2006 ;
Achache, requête n°16043/03, arrêt du 3 octobre 2006, définitif le 03 janvier 2007 ;
Chiesi SA, requête n° 954/05, arrêt du 16 janvier 2007, définitif le 16 avril 2007 ;
Ducret, requête n°40191/02, arrêt du 12 juin 2007, définitif le 12 septembre 2007 ;
Javaugue, requête n° 39730/06, arrêt du 11 février 2010, définitif le 11 mai 2010 ;
Arnolin et autres, requêtes nos 20127/03, 31795/03, 35937/03, 2185/04, 4208/04, 12654/04,
15466/04, 15612/04, 27549/04, 27552/04, 27554/04, 27560/04, 27566/04, 27572/04,
27586/04, 27588/04, 27593/04, 27599/04, 27602/04, 27605/04, 27611/04, 27615/04,
27632/04, 34409/04 et 12176/05, arrêt du 9 janvier 2007, définitif le 09 avril 2007.

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans les affaires Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres, Cabourdin, De Franchis, Ducret, Saint-Adam et Millot, Vezon, Arnolin et autres et 24 autres affaires, Aubert et autres et 8 autres affaires, Chiesi S.A., SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais et autres et Javaugue concernent une atteinte au droit à un procès équitable en raison d'une intervention législative, réglant définitivement et de manière rétroactive le fond de litiges en cours devant les juridictions internes, sans pour autant être justifiée par d'« impérieux motif d'intérêt général » (violations de l'article 6, paragraphe 1) (voir détails dans l'Annexe) ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans les affaires Achache et Lecarpentier et autres concernent une atteinte disproportionnée au droit au respect

¹ Adoptée par le Comité des Ministres le 8 juin 2011 lors de la 1115^e réunion des Délégués des Ministres.

des biens des requérants en raison de la « charge anormale et exorbitante » qu'a fait peser sur les requérants une intervention législative, réglant définitivement et de manière rétroactive le fond de litiges en cours devant les juridictions internes (violations de l'article 1 du Protocole n° 1) (voir détails dans l'Annexe) ;

Rappelant que l'affaire Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres concerne également la durée excessive d'une procédure civile devant la Cour d'appel de Colmar (violation de l'article 6, paragraphe 1) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer aux arrêts de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes la satisfaction équitable prévue dans les arrêts,

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2011)62

Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres, Aubert et autres et 8 autres affaires, Cabourdin, Achache, De Franchis, Ducret, Lecarpentier et autres, Saint-Adam et Millot, Vezon, Arnolin et autres et 24 autres affaires, Chiesi S.A., SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais et autres et Javaugue contre France

Résumé introductif des affaires

Ces affaires concernent l'intervention de dispositions législatives réglant définitivement et de manière rétroactive le fond de litiges en cours auxquels les requérants étaient parties devant les juridictions internes.

Dans les affaires Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres, Cabourdin, De Franchis, Ducret, Saint-Adam et Millot, Vezon, Arnolin et autres et 24 autres affaires, Aubert et autres et 8 autres affaires, Chiesi S.A., SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais et autres, et Javaugue, cette intervention n'était pas justifiée par d'« impérieux motif d'intérêt général », en violation du droit à un procès équitable des requérants (violation de l'article 6, paragraphe 1).

Dans les affaires Achache et Lecarpentier et autres, ladite intervention du législateur a fait peser une « charge anormale et exorbitante » sur les requérants, emportant ainsi une atteinte disproportionnée à leurs biens (article 1, Protocole n° 1).

Les dispositions législatives litigieuses étaient les suivantes :

- L'article 85 de la loi du 18 janvier 1994 « fixant le mode de calcul d'une indemnité à payer aux agents des caisses de sécurité sociale des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle » dans l'affaire Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres.
- L'article 87 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 « portant diverses dispositions d'ordre économique et financier » dans les affaires Cabourdin, Saint-Adam et Millot, Vezon, Lecarpentier et autres, Achache, et De Franchis, Ducret.
- L'article 27 de la loi du 19 décembre 1997 « de financement de la sécurité sociale pour 1998 » dans l'affaire SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais et autres.
- L'article 29 de la loi du 19 janvier 2000 (ajouté dans une loi qui concernait un autre sujet, à savoir « la réduction négociée du temps de travail » (devenue la loi dite Aubry II ou loi « sur les 35 heures »)) dans les affaires Arnolin et autres et 24 autres affaires, et Aubert et autres et 8 autres affaires.
- L'article 20 de la loi du 18 décembre 2003 « portant loi de finances pour 2004 » dans l'affaire Chiesi S.A.
- L'article 136 de loi du 30 décembre 2004 « modifiant l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite » dans l'affaire Javaugue.

L'affaire Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres concerne également la durée excessive d'une procédure civile devant la Cour d'appel de Colmar (elle a duré trois ans, huit mois et huit jours) (violation de l'article 6, paragraphe 1).

I. Paiements des satisfactions équitables et mesures individuelles

a) Satisfactions équitables

La satisfaction équitable octroyée par la Cour européenne, dans chaque affaire, a été payée dans des conditions acceptées par les requérants.

b) Mesures individuelles

A l'exception de l'affaire Chiesi S.A., la Cour a octroyé, dans toutes les affaires, une satisfaction équitable pour le dommage matériel subi et, le cas échéant, moral. Dans l'affaire Chiesi S.A., la Cour a octroyé au requérant une satisfaction équitable pour le préjudice moral subi, mais a rejeté la demande du requérant au titre du dommage matériel, en raison de l'absence de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué, dont la Cour a en outre relevé le caractère hypothétique.

Dans l'affaire Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres, les procédures qui ont donné lieu à un constat de durée excessive sont aujourd'hui closes.

En conséquence, aucune autre mesure individuelle n'a été considérée nécessaire par le Comité des Ministres.

II. Mesures générales

En ce qui concerne l'affaire Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres, l'arrêt de la Cour a été adressé aux juridictions concernées ainsi qu'au Conseil constitutionnel. Par ailleurs, il a fait l'objet d'une publication dans la revue française de droit administratif (n°2 édition 2000, p. 289). Saisi par d'autres personnes concernées par la même loi de validation, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté le recours de ces personnes au motif que les requêtes auraient dû être dirigées contre les caisses de sécurité sociale. Cette question a finalement été réglée par une solution non juridictionnelle.

Les autorités estiment qu'il y a désormais convergence des jurisprudences du juge national et du juge européen quant au contrôle des lois de validation au regard des articles 6 de la Convention et 1^{er} du Protocole n° 1. Elles précisent que la Cour de cassation et le Conseil d'Etat ont adopté, depuis 2001 et 2004 respectivement, le critère « d'impérieux motif d'intérêt général », comme étant le seul à même de justifier des lois de validation heurtant les droits reconnus par la Convention ; par exemple, l'arrêt de la Cour de cassation (soc.) du 24 avril 2001, *Association Etre enfant au Chesnay c/Terki* ou l'arrêt du CE (avis), Ass., du 27 mai 2005, *Provin* : la Cour européenne a souligné qu'« à la suite de cet avis [Provin], et dans d'autres affaires, le Conseil d'Etat écarta les nouvelles dispositions issues de l'article 136 de la loi du 30 décembre 2004, lorsqu'elles étaient intervenues pendant la durée d'une procédure (voir, par exemple, 26 septembre 2005, n° 255656, *Barritault*) » (§21 de l'arrêt *Javaugue c. France*, précité).

Les autorités précisent par ailleurs que le Conseil Constitutionnel censure toute loi validant des actes annulés par le juge, qui méconnaissent le principe de l'autorité de la chose jugée,

qui ne réponde pas au motif d'intérêt général suffisant ou qui n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi (cf., par exemple, la décision n°458 DC du 7 février 2002 ou celle du 13 janvier 2005, n°2004-509 DC (censures)). Cela a été observé par la doctrine (cf. E.Mignon, Chronique à la R.J.F. 2/00, p. 97 et Conclusions au B.D.C.F.5/01 n°72, p. 65 ; B. Mathieu, Chronique à la RFDA n°2/2000, p. 295 et 296).

Les autorités indiquent en outre que les récents développements de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'action en responsabilité du fait des lois démontrent le souci de se rapprocher de la jurisprudence de la Cour. Elles citent, à titre d'exemple, l'arrêt *Gardedieu* du 8 février 2007, dans lequel le Conseil d'Etat a fait application de ce régime de responsabilité concernant une loi de validation rétroactive et a condamné l'Etat à indemniser les requérants (arrêt cité également par la Cour EDH, arrêt *Lilly France n° 2 c. France, requête n° 20429/07*, arrêt du 25 novembre 2010, définitif le 25 février 2011, §23).

De plus, la Directrice des affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères et européennes a adressé le 09/03/2009 une note aux directions juridiques de tous les ministères, ainsi qu'au Conseil d'Etat et au secrétariat général du gouvernement, qui assure un rôle de coordination interministérielle des projets de loi. Cette note détaillée fait le point sur les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme intervenues en matière de lois de validation, afin de sensibiliser l'ensemble des administrations concernées aux critères retenus par la jurisprudence de la Cour dans ce domaine. La diffusion de cette note a ciblé le niveau le plus pertinent au sein de l'administration, en amont de la procédure législative d'initiative gouvernementale.

S'agissant des propositions de lois, moins nombreuses, le Parlement dispose de services juridiques au fait des évolutions de la jurisprudence de la Cour (en témoigne, par exemple, une note de synthèse du service des études juridiques du Sénat du 10/02/2006, sur « le régime juridique des validations législatives », qui comprend l'analyse de la jurisprudence de la Cour européenne):

http://www.senat.fr/ej/ej_validation/ej_validation_mono.html).

Les assemblées peuvent en outre le cas échéant être renseignées à ce sujet par l'exécutif, toujours présent lors du vote d'une loi, et susceptible d'apporter les éclairages nécessaires.

Par ailleurs, s'agissant de la réduction des délais de traitement des affaires en matière civile, il y a lieu de se référer aux mesures prises pour éviter les durées excessives de procédures civiles (voir la Résolution finale CM/ResDH(2008)39 dans l'affaire C.R. et 9 autres affaires de durée de procédures civiles). Il convient également de relever qu'en cas de durée excessive de procédures devant les juridictions civiles, il existe un recours effectif en indemnisation fondé sur l'article L 781-1 du code de l'organisation judiciaire.

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est requise dans ces affaires en dehors du paiement de la satisfaction équitable, que les mesures générales prises vont prévenir des violations semblables et que la France a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.