Entretien avec François Alabrune, Directeur des affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères

Nicolas Hervieu

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1308>

DOI : 10.4000/revdh.1308

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Nicolas Hervieu, « Entretien avec François Alabrune, Directeur des affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 7 | 2015, mis en ligne le 05 juin 2015, consulté le 08 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1308> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.1308>

Ce document a été généré automatiquement le 8 juillet 2020.

Tous droits réservés

Entretien avec François Alabrune, Directeur des affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères

Nicolas Hervieu

1°/- Comment définiriez-vous la Direction des affaires juridiques placée sous votre responsabilité : coordinatrice de l'action gouvernementale pour le droit international et européen ou jurisconsulte offrant avant tout une assistance technique ?

François Alabrune

- 1 La direction des affaires juridiques a trois missions principales.
- 2 Sa première vocation est d'être le conseil du ministère des affaires étrangères, et éventuellement d'autres autorités ou administrations, pour toute question juridique soulevée par la conduite de la politique extérieure de la France. Elle a en outre la charge de mener des négociations sur certains sujets juridiques, touchant principalement aux espaces maritimes et fluviaux. Elle a enfin pour mission d'être le représentant de l'Etat devant toutes les juridictions internationales ou européennes. Cette troisième mission représente l'activité la plus lourde, surtout en ce qui concerne les contentieux devant les juridictions de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme.
- 3 La direction participe, à ces différents titres et de manière active, à la coordination interministérielle sur les questions de droit international et européen.

2°/- La temporalité du droit international et européen est souvent bien plus longue que celle de l'action politique et des gouvernements qui l'incarnent. Votre Direction n'est-elle pas écartelée entre ces deux rythmes distincts ? Ainsi, la ligne de défense de la France devant une juridiction supranationale fluctue-t-elle selon les alternances politiques ?

François Alabrune

- 4 La direction doit répondre aux exigences du court terme et du long terme, à des demandes urgentes pour faire face à des nécessités immédiates ainsi qu'à des impératifs s'inscrivant dans la longue durée. Elle est la mémoire de l'Etat, s'agissant des engagements souscrits dans le passé, et joue un rôle d'anticipation, s'agissant des conséquences à venir des décisions prises dans le présent.
- 5 C'est ainsi qu'elle peut être utile aux gouvernements successifs, dans la formulation de la politique extérieure. Si cette politique peut connaître des inflexions, liées aux alternances politiques, celles-ci n'impliquent toutefois pas en général de fluctuations majeures dans la ligne de défense de la France devant les juridictions internationales et européennes.

3°/- A la différence d'autres Etats européens, la représentation et la défense de la France devant les juridictions internationales et européennes est assurée par un seul et même organe, en l'occurrence votre Direction. De plus, la France ne recourt pas à des avocats. Pourquoi un tel choix ? Quels en sont les avantages, mais aussi les inconvénients ?

François Alabrune

- 6 Pour l'Etat, l'avantage de ce dispositif, outre le moindre coût pour son budget, tient à la capacité qu'il offre d'appréhender, pour l'ensemble des juridictions internationales et européennes, leurs jurisprudences et leurs exigences procédurales ainsi que les liens croissants entre elles. Il facilite par ailleurs l'établissement d'une relation suivie avec chacune des cours.
- 7 Une compétence contentieuse aussi large nous permet de forger une approche multidisciplinaire, adaptée aux dimensions multiples des questions qui nous sont soumises. Cette aptitude est renforcée par la variété d'origines professionnelles des membres de la direction des affaires juridiques, qui comprend non seulement des agents du ministère des affaires étrangères mais aussi des magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, des universitaires et de jeunes avocats.

4°/- En qualité de directeur des Affaires juridiques, vous êtes parfois amené vous-même à plaider devant la Cour européenne des droits de l'homme. Récemment, il en fut ainsi pour la délicate affaire Vincent Lambert c. France. Quels souvenirs en gardez-vous et quelles sont les difficultés d'un tel exercice ?

François Alabrune

- 8 L'exercice de la plaidoirie est particulièrement exigeant pour le directeur des affaires juridiques. Les dossiers qu'il plaide étant les plus sensibles, une préparation très approfondie est requise, non seulement pour les maîtriser, dans leurs aspects factuels et juridiques, pour veiller à la coordination interministérielle menant à la définition de la position et de l'argumentation soutenues, mais aussi pour analyser le contexte dans lequel l'audience se tiendra afin de retenir la tonalité adaptée.
- 9 La plaidoirie est un exercice intellectuel mais aussi psychologique, émotionnel et physique. La présence de la presse et le fait que, à Strasbourg, les audiences sont filmées, ajoutent à la pression ressentie par les participants. Celle-ci est accrue lorsqu'existe une tension familiale et que les enjeux humains et éthiques sont graves, comme dans l'affaire Lambert.

5°/- Constatez-vous des différences notables dans l'exercice de défense de la France selon les juridictions internationales et européennes ? En particulier, les contentieux interétatiques (par exemple devant la CIJ) sont-ils plus délicats à appréhender que ceux liés à un contentieux individuel (devant la CEDH ou, dans certains cas, la CJUE) ?

François Alabrune

- 10 La première différence tient au fait que la défense de la France dans les contentieux inter-étatiques devant des juridictions internationales et européennes revêt un caractère exceptionnel, de telles procédures étant très rares. La seconde différence tient au fait qu'un contentieux inter-étatique a toujours un impact pour la relation entre la France et un ou plusieurs autres Etats parties à la procédure. C'est en ce sens qu'un tel contentieux peut être considéré comme plus délicat.
- 11 Cela étant dit, si les affaires portées devant les juridictions européennes ne revêtent pas en général un caractère interétatique, elles peuvent être également très délicates par leurs enjeux politiques, économiques, financiers et sociaux.

6°/- L'avis rendu le 18 décembre 2014 par la CJUE est un coup d'arrêt pour l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Une renégociation de l'accord d'adhésion est-elle envisagée à court terme et quel pourrait être le rôle de la France à cet égard ?

François Alabrune

- 12 L'avis 2/13 du 18 décembre 2014 a pour conséquence de retarder l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Cependant, l'objectif d'adhésion de l'Union à la CEDH est fixé par les traités et demeure après cet avis. Des discussions ont été engagées entre les États membres, réunis au sein du Conseil, et la Commission européenne afin d'identifier les moyens de surmonter les obstacles juridiques identifiés par la CJUE.
- 13 Ces discussions sont en cours et devraient mener à une renégociation de certains éléments du projet d'accord d'adhésion. La France contribue de façon active à ce processus.

7°/- De nombreuses et récurrentes critiques visent le système européen des droits de l'homme et en particulier la Cour de Strasbourg. Certains Etats, comme le Royaume-Uni ou la Russie agitent régulièrement la menace d'un départ. Quel est votre sentiment à ce sujet et quel rôle pourrait jouer la France pour apaiser ces tensions ?

François Alabrune

- 14 Des critiques se font en effet entendre, dans certains États étrangers mais aussi de la part de certains milieux politiques en France, à l'égard de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Selon ses détracteurs, la Cour, par certains de ses arrêts, porterait notamment atteinte à la souveraineté nationale et reflèterait un « gouvernement des juges européens », sans légitimité démocratique.
- 15 La Cour n'est pas restée sourde à ces critiques et manifeste sa volonté de relever le défi auquel elle fait face pour conforter sa légitimité. C'est ce qu'a exprimé son Président lors de son allocution d'ouverture de l'audience solennelle, le 30 janvier 2015, en insistant sur la notion d'acceptabilité des arrêts de la Cour.
- 16 Face à ce défi, les États, ont un rôle à jouer. En effet, c'est à eux qu'incombe la responsabilité première d'assurer la mise en œuvre effective de la Convention.
- 17 A cet égard, il convient de souligner que le Protocole n° 15 portant amendement à la Convention, adopté en 2013, prévoit l'introduction, dans le préambule de celle-ci, d'un nouveau considérant qui consacre pour la première fois le principe de subsidiarité et

qui reconnaît la marge d'appréciation dont jouissent les Etats dans la mise en œuvre de la Convention.

- 18 En outre, la récente Déclaration de Bruxelles, à l'élaboration de laquelle la France a activement participé, a réaffirmé le caractère essentiel de ce principe de subsidiarité et a identifié des actions concrètes que les Etats et la Cour de Strasbourg peuvent entreprendre pour accroître encore l'efficacité du système de la Convention. Par exemple, un réseau va être mis en place entre les juridictions suprêmes nationales et la Cour EDH pour des échanges et des rencontres, réseau auquel la Cour de cassation et le Conseil d'Etat ont notamment vocation à participer activement.
- 19 J'ajoute que la France n'a cessé de souligner son attachement à la Convention européenne des droits de l'Homme, qui joue un rôle primordial d'entraînement dans la protection des droits de l'homme en Europe et qui permet l'existence d'un standard minimum commun aux 47 Etats parties en ce domaine.

BIBLIOGRAPHIE

Pour aller plus loin sur le site de la Revue des Droits de l'Homme :

- Athanase Popov, « L'avis 2/13 de la CJUE complique l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH », in *Revue des droits de l'homme - Actualités Droits-Libertés*, 24 février 2015.

- Nicolas Hervieu, « Cour européenne des droits de l'homme : De l'art de la résilience juridictionnelle », in *Revue des droits de l'homme - Actualités Droits-Libertés*, 16 février 2015.

RÉSUMÉS

Depuis mai 2014, François Alabrune est le directeur des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères et du développement international. La direction ainsi placée sous son autorité exerce notamment une double mission : d'une part, conseiller le ministre, son administration et les services diplomatiques sur les questions juridiques ; d'autre part, représenter la France devant les instances internationales à caractère arbitral ou juridictionnel, notamment la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne. De juillet 2009 à mai 2014, François Alabrune fut ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Auparavant, il occupa différentes fonctions : à la direction des affaires juridiques, à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles, à la mission permanente auprès des Nations Unies à New York et en tant que Consul général de France à Québec.

AUTEUR

NICOLAS HERVIEU

CREDOF - Université Paris Ouest Nanterre La Défense