



Une requête contestant le passe sanitaire est déclarée irrecevable par la Cour européenne des droits de l'homme

Dans sa décision rendue dans l'affaire [Zambrano c. France](#) (requête n° 41994/21), la Cour européenne des droits de l'homme déclare, à l'unanimité, la requête irrecevable.

L'affaire concerne un maître de conférences, Guillaume Zambrano, qui se plaint du passe sanitaire institué en France en 2021 et qui a créé un mouvement pour lutter contre celui-ci. Sur son site, il propose à ses visiteurs de simplement compléter un formulaire déjà prérempli, afin de multiplier les saisines de la Cour européenne et de former une sorte de recours collectif, tout en insistant en des termes exempts d'ambiguïté sur le fait que l'objectif poursuivi est de provoquer « l'embouteillage, l'engorgement, l'inondation » de la Cour, de « paralyser son fonctionnement » ou encore « de forcer la porte d'entrée de la Cour » « pour faire dérailler le système ».

La Cour relève que la requête de M. Zambrano est irrecevable pour plusieurs raisons, à savoir notamment le non-épuisement des voies de recours internes et le caractère abusif de celle-ci au sens des dispositions de l'article 35 §§ 1 et 3 (conditions de recevabilité) de la Convention. Cette décision est définitive. En particulier, la Cour constate que M. Zambrano n'a pas contesté devant le juge administratif le respect par la loi du 5 août 2021 des articles de la Convention qu'il invoque devant la Cour. Elle note ainsi qu'un requérant qui saisit le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un décret d'application d'une loi ou une décision refusant d'abroger un tel décret peut invoquer, par la voie de l'exception, l'inconventionnalité de cette loi à l'appui de ses conclusions d'annulation. La Cour estime également que la démarche de M. Zambrano est manifestement contraire à la vocation du droit de recours individuel. Selon elle, il vise délibérément à nuire au mécanisme de la Convention et au fonctionnement de la Cour, dans le cadre de ce qu'il qualifie de « stratégie judiciaire » et qui s'avère en réalité contraire à l'esprit de la Convention et aux objectifs qu'elle poursuit.

La Cour constate aussi que près de 18 000 requêtes standardisées, introduites dans le cadre de la démarche initiée par M. Zambrano, ne remplissent pas toutes les conditions posées par l'article 47 § 1 (contenu d'une requête individuelle) du règlement de la Cour, malgré le délai accordé à leur représentant pour se conformer aux exigences pertinentes. Elles ne peuvent donc pas être examinées par la Cour.

La Cour précise également qu'elle a communiqué, aujourd'hui, l'affaire ***Thevenon c. France*** (requête n° 46061/21). Il s'agit d'une autre affaire, qui porte sur l'obligation vaccinale pour les membres de certaines professions (en l'espèce, un sapeur-pompier) en application de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire. Un communiqué de presse séparé a été publié à cet effet : [lien](#).

Principaux faits : *Zambrano c. France*

Le passe sanitaire institué en France

Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé déclara que le monde se trouvait confronté à une pandémie causée par un nouveau coronavirus nommé SARS-CoV-2, responsable d'une maladie infectieuse surtout respiratoire appelée covid-19. La propagation de ce nouveau coronavirus sur le territoire français et au-delà, ont conduit les autorités françaises à prendre des mesures pour prévenir et réduire les conséquences des menaces sanitaires sur la santé de la population depuis le mois de mars 2020.

La loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 a mis en place un régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 30 septembre 2021, qui autorise le Premier ministre notamment à limiter les déplacements et l'utilisation des transports collectifs (en imposant par exemple le port du masque) ou à imposer des mesures barrières dans les commerces. Elle a également instauré un dispositif de passe sanitaire jusqu'au 30 septembre 2021 pour les voyageurs en provenance ou à destination de la France et pour l'accès à de grands rassemblements occasionnés par des activités de loisirs (salles de cinémas, théâtres, musées, etc.) ou des foires et salons.

La loi n° 2021-1040 du 5 août 2021, d'une part, prolonge le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 15 novembre 2021 et, d'autre part, étend le périmètre du passe sanitaire à d'autres activités de la vie quotidienne jusqu'au 15 novembre (bars et restaurants, y compris en terrasse, à l'exception des restaurants d'entreprise ; grands magasins et centres commerciaux, sur décision du préfet du département, en cas de risques de contamination ; séminaires ; transports publics dans les trains, bus et les avions pour les longs trajets ; les hôpitaux, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et les maisons de retraite pour les accompagnants, les visiteurs et les malades accueillis pour des soins programmés, à l'exception des cas d'urgence médicale).

Le passe sanitaire est exigible pour les personnes majeures qui souhaitent pratiquer les activités dans les lieux concernés et, pour les personnels qui y travaillent, depuis le 30 août 2021. Des sanctions sont encourues tant par le public en cas de non-présentation ou d'utilisation frauduleuse d'un passe sanitaire que par les commerçants et professionnels chargés de le vérifier en cas de défaillance dans le contrôle.

Les faits de l'espèce

Le requérant, Guillaume Zambrano, est un ressortissant français, résidant à Montpellier (France) et maître de conférences en droit privé à l'Université de Montpellier. Il a créé un mouvement « NO PASS !!! » pour lutter contre le passe sanitaire institué en France. Sur son site Internet, il propose à ses visiteurs de compléter un formulaire déjà prérempli, afin de former une sorte de recours collectif devant la Cour européenne des droits de l'homme.

M. Zambrano, qui a introduit une requête individuelle en son nom propre, a également indiqué dans son formulaire de requête ce qui suit : « *Recours au nom de 7 934 requérants. Liste ci-jointe. Pouvoirs envoyés par requêtes individuelles* ». À la date de la prise de sa décision, la Cour a été saisie de près de 18 000 requêtes dans le cadre de la démarche initiée par M. Zambrano. Plus de 3 000 requêtes identiques ont été déposées depuis lors.

Griefs, procédure et composition de la Cour

La requête de M. Zambrano a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 17 août 2021.

Invoquant l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) de la Convention, M. Zambrano se plaint des lois n°s 2021-689 et 2021-1040 qui, selon lui, visent essentiellement à contraindre le consentement à la vaccination. Il dénonce notamment ce qu'il qualifie de mesures de rétorsion prévues, alléguant une intensité des souffrances physiques et un risque grave d'atteinte à l'intégrité physique, selon lui sans nécessité médicale et alors que les vaccins disponibles seraient en phase d'essai clinique.

Il allègue, en outre, sur le fondement des articles 8 (droit au respect de la vie privée) et 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention, ainsi que de l'article 1^{er} du Protocole N° 12 (interdiction générale de la discrimination), que ces lois, en créant et en imposant un système de passe sanitaire, constitueraient une ingérence discriminatoire dans le droit au respect de la vie privée, laquelle ne serait pas « prévue par la loi », faute de prévisibilité, ne poursuivrait pas un motif

légitime d'ordre public et, enfin, alors que la marge d'appréciation des États serait stricte, ne serait pas nécessaire dans une société démocratique.

La décision a été rendue par une chambre de sept juges composée de :

Síofra O'Leary (Irlande), *présidente*,
Mārtiņš Mits (Lettonie),
Ganna Yudkivska (Ukraine),
Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco),
Ivana Jelić (Monténégro),
Arnfinn Bårdsen (Norvège),
Mattias Guyomar (France),

ainsi que de Martina Keller, *greffière adjointe de section*.

Décision de la Cour

Observations préliminaires

La Cour observe tout d'abord que l'opposition aux mesures précitées a donné lieu à des manifestations publiques en France. Toutefois, la présente requête ne concerne ni le droit à la liberté d'expression prévu à l'article 10 de la Convention ni celui à la liberté d'association au sens de l'article 11.

Les 18 000 autres requêtes

En ce qui concerne les milliers de requêtes standardisées adressées à la Cour dans le cadre de la démarche initiée par M. Zambrano, la Cour relève que celles-ci ne remplissaient pas toutes les conditions posées par l'article 47 § 1 (contenu d'une requête individuelle) de son [règlement](#).

Par une lettre et un courrier électronique du 17 août 2021, M. Zambrano, dès lors qu'il a été désigné automatiquement comme représentant dans toutes ces requêtes standardisées, a été invité, en vertu de l'article 47 § 5.2 du règlement, à compléter les dossiers et averti qu'à défaut, lesdites requêtes risquaient de ne pas être examinées. Les correspondances du greffe sont demeurées sans réponse. Il s'ensuit que la requête de M. Zambrano ne saurait être considérée comme ayant été dûment introduite par ce dernier au nom d'autres requérants que lui-même, comme il le prétend, et ce quand bien même les éventuelles conclusions de la Cour sur la recevabilité de sa requête sont susceptibles de s'appliquer aux milliers d'autres requêtes standardisées qui en découlent.

La requête individuelle de M. Zambrano

L'épuisement des voies de recours internes

M. Zambrano n'a pas saisi les juridictions administratives de recours au fond dirigés contre les actes réglementaires que sont les décrets d'application des lois litigieuses. Il soutient dans sa requête que, dans la mesure où il met en cause la conventionnalité en elles-mêmes des lois n^{os} 2021-689 et 2021-1040 et où ces textes ont été déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n^o 2021-824 du 5 août 2021), il n'existerait pas de recours disponible et effectif qui aurait dû être préalablement exercé.

La Cour précise que le contrôle du respect de la Convention effectué par le « juge ordinaire » est distinct du contrôle de conformité de la loi à la Constitution effectué par le Conseil constitutionnel : une mesure prise en application d'une loi (acte réglementaire ou décision individuelle) dont la conformité aux dispositions constitutionnelles protectrices des droits fondamentaux a été déclarée par le Conseil constitutionnel peut être jugée incompatible avec ces mêmes droits tels qu'ils se

trouvent garantis par la Convention à raison, par exemple, de son caractère disproportionné dans les circonstances de la cause. Par ailleurs, il est loisible à un requérant qui saisit le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un décret d'application d'une loi ou une décision refusant d'abroger un tel décret d'invoquer, par la voie de l'exception, l'inconventionnalité de cette loi à l'appui de ses conclusions d'annulation. Un recours effectif était donc ouvert à M. Zambrano. De plus, lorsqu'un doute existe quant à l'efficacité d'un recours interne, c'est là un point qui doit être soumis aux tribunaux nationaux. Dès lors, à supposer même que M. Zambrano puisse prétendre avoir le statut de victime (voir ci-dessous), la requête est en tout état de cause irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Si cette conclusion peut justifier à elle seule un constat d'irrecevabilité d'une requête, la Cour estime néanmoins utile, voire essentiel dans les circonstances spécifiques de l'espèce, d'examiner la question de savoir si la présente requête est susceptible de se heurter à d'autres conditions de recevabilité.

L'abus du droit de recours

M. Zambrano a pris l'initiative, s'appuyant sur son site Internet, de lutter contre le passe sanitaire institué en France en invitant ses visiteurs à se joindre à lui pour exercer un recours collectif devant la Cour.

La Cour a déjà souligné que la présente requête ne concerne ni le droit à la liberté d'expression prévu à l'article 10 de la Convention ni celui à la liberté d'association au sens de l'article 11. Toutefois, dans les vidéos publiées sur son site Internet et sur YouTube, on peut constater les appels répétés du requérant à la multiplication des saisines par l'emploi d'un formulaire standardisé, généré automatiquement, en exhortant ses visiteurs à s'engager dans cette voie afin de dépasser les dizaines de milliers de saisine, répétant en des termes exempts d'ambiguïté que l'objectif poursuivi n'est pas d'obtenir gain de cause dans le cadre de l'exercice normal du droit de recours individuel prévu par la Convention, mais au contraire de provoquer « l'embouteillage, l'engorgement, l'inondation » de la Cour, de « paralyser son fonctionnement », de « créer un rapport de force » pour « négocier » avec la Cour en la menaçant dans son fonctionnement, « de forcer la porte d'entrée de la Cour » et « de faire dérailler le système » dont la Cour serait un « maillon ».

La Cour rappelle qu'elle fait face depuis près de 20 ans à un contentieux de masse découlant de différents problèmes structurels ou systémiques dans les États contractants et que ces déficiences en matière de droits de l'homme au sein des États membres engendrent un nombre sans cesse croissant de requêtes auprès de la Cour. Elle veille malgré cela à l'efficacité à long terme du système de protection des droits de l'homme créé par la Convention, tout en préservant le droit à un recours individuel, la clé de voûte dudit système, et l'accès à la justice. Il est évident qu'un afflux massif de requêtes telles que celles promouvant l'objectif recherché par le requérant risque de peser sur la capacité de la Cour à remplir sa mission relativement à d'autres requêtes, introduites par d'autres requérants, qui remplissent les conditions pour être attribuées à des formations judiciaires et, *prima facie*, les conditions de recevabilité prévues par la Convention, entre autres celle mentionnée ci-dessus.

Compte tenu de ce qui précède et notamment des objectifs ouvertement poursuivis par M. Zambrano, la démarche de ce dernier est manifestement contraire à la vocation du droit de recours individuel. En l'espèce, il vise délibérément à nuire au mécanisme de la Convention et au fonctionnement de la Cour, dans le cadre de ce qu'il qualifie de « stratégie judiciaire » et qui s'avère en réalité contraire à l'esprit de la Convention et aux objectifs qu'elle poursuit.

La qualité de victime

La Cour relève que M. Zambrano ne fournit pas d'informations sur sa situation personnelle et n'explique pas concrètement en quoi les manquements allégués des autorités nationales seraient

susceptibles de l'affecter directement et de le viser en raison d'éventuelles caractéristiques individuelles.

S'agissant plus particulièrement du grief tiré de l'article 3 de la Convention, la Cour note que, contrairement à ce que soutient M. Zambrano, les lois litigieuses ne prévoient aucune obligation générale de se faire vacciner. À cet égard, elle souligne le fait que le requérant ne justifie pas exercer l'une des professions spécifiques dont les membres sont soumis à l'obligation vaccinale par application de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021, question étrangère aux circonstances de l'espèce et que la Cour n'estime donc pas devoir trancher dans le cadre de la présente affaire (voir, en revanche, l'affaire *Thevenon*, précitée, communiquée ce jour). Dès lors, M. Zambrano ne démontre pas l'existence d'une contrainte exercée à son égard en tant que personne ne souhaitant pas se faire vacciner.

En ce qui concerne sa qualité de victime au regard de l'article 8 de la Convention, M. Zambrano ne fournit ni des informations sur sa situation personnelle ni des détails pour expliquer en quoi les législations litigieuses seraient susceptibles d'affecter directement son droit individuel au respect de sa vie privée. De plus, tout en exposant la façon dont elles s'appliquent aux personnes non-vaccinées, il souligne que les personnes vaccinées sont également concernées. Aux yeux de la Cour, cette absence de précisions dans la requête peut s'expliquer entre autres par le non-respect de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes, condition de recevabilité intimement liée à la question de la qualité de victime, en particulier s'agissant d'une mesure générale telle qu'une loi. Il reste, en tout état de cause, que la requête est irrecevable pour les raisons exposées ci-dessus et que, dans les circonstances de l'espèce, la Cour n'estime pas nécessaire de trancher définitivement la question de savoir si M. Zambrano peut prétendre avoir la qualité de victime.

En conclusion, la requête introduite par M. Zambrano est irrecevable pour plusieurs raisons, à savoir notamment le non-épuisement des voies de recours internes et le caractère abusif de celle-ci au sens des dispositions de l'article 35 §§ 1 et 3 (conditions de recevabilité) de la Convention.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.