

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 octobre 1973.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales et de ses protocoles additionnels n° 1, 3, 4 et 5,

Par M. Roger POU DONSON,

Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Raymond Boin, Louis Martin, Jean Périquier, Pierre de Chevigny, vice-présidents ; Jean de Lachomette, Pierre Giraud, Francis Palmero, Serge Boucheny, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Berthoin, Charles Bosson, Louis Brives, Paul Caron, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, Jean Colin, Roger Deblock, Emile Didier, Jacques Duclos, Edouard Grangier, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Michel Kauffmann, Emmanuel Lartigue, Jean Legaret, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Ladislas du Luart, Michel Maurice-Bokanowski, André Morice, Dominique Pado, Henri Parisot, Maurice Pie, Auguste Pinton, Roger Poudonson, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Emile Vivier, Michel Yver.

Voir le numéro :

Sénat : 2 (1973-1974).

Mesdames, Messieurs,

Parmi les quelque quatre-vingts conventions et accords conclus dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Convention européenne des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, est assurément la plus importante.

La Convention européenne des Droits de l'homme et des libertés fondamentales va en effet nettement au-delà des déclarations de principe énoncées dans la Déclaration universelle des Droits de l'homme proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948.

Elle ne se limite pas à la proclamation d'un certain nombre de droits et de libertés traditionnelles, mais s'efforce également de parvenir à une sanction de l'application réelle de ces droits et libertés en instituant un mécanisme de garantie juridictionnelle.

Malgré le délai extrêmement long qui s'est écoulé entre la signature et la ratification — *vingt-trois ans* — et ceci en dépit de nombreux débats et questions orales tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat (1), nous ne pouvons que nous *réjouir de la décision* enfin prise par le Gouvernement de soumettre cette Convention à l'approbation parlementaire et de son dépôt en *première lecture devant le Sénat*.

Cette satisfaction est malheureusement tempérée par le fait que, après une si longue attente, le Gouvernement ait cru bon d'émettre d'importantes réserves notamment en refusant à ses nationaux le droit de recours individuel devant la Commission.

Après avoir analysé les principales dispositions de la Convention et de ses protocoles additionnels, nous rappellerons les arguments successivement invoqués depuis 1950 pour retarder la ratification puis nous examinerons les réserves auxquelles le Gouvernement compte soumettre sa ratification.

Notre conclusion tendra à montrer comment la Convention européenne s'insère dans une perspective d'unification des Etats d'Europe occidentale en tentant de rapprocher les règles du droit des gens et de définir les principes qui inspirent notre civilisation commune.

(1) Voir notamment le débat au Sénat du 16 juin 1970 sur la question orale de M. Gaston Monnerville.

I. — Analyse de la Convention.

Les droits proclamés par la Convention et les protocoles ressortissent à deux grandes catégories qui sont considérées, en France comme dans la plupart des démocraties occidentales, comme les *deux piliers des libertés publiques* :

a) *Les droits liés au principe de la liberté individuelle.*

Il s'agit :

— du droit à la vie et à l'intégrité physique (comportant notamment l'interdiction de la torture ainsi que des peines et traitements inhumains et dégradants) (art. 2 et 3) ;

— du droit à la liberté et à la sûreté individuelle (en particulier la limitation de la durée de la garde à vue, l'affirmation des droits de la défense, de la légalité des délits et des peines et de la non-rétroactivité de la loi pénale) (art. 5, 6 et 7) ;

— du droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance (art. 8) ;

— du droit au mariage et du droit de fonder une famille (art. 12) ;

— du droit à l'instruction (art. 2 du premier protocole additionnel) ;

— du droit au respect des biens privés, sous réserve de l'utilité publique (art. 1^{er} du premier protocole additionnel).

b) *Les droits liés au principe de la liberté collective.*

Il s'agit :

— du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 9) ;

— du droit à la liberté d'expression (art. 10) ;

— du droit à la liberté de réunion pacifique et d'association (art. 11) ;

— du droit à des élections démocratiques (art. 3 du premier protocole).

Nous pouvons constater tout de suite que l'ensemble de droits et principes affirmés par la Convention sont non seulement parfaitement conformes à la législation française, mais encore repris en partie de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que du préambule de la Constitution de 1946 toujours en vigueur puisqu'on sait que le préambule de la Constitution de 1958 y fait référence expresse.

*
* *

Après avoir affirmé les principes qui doivent régir nos sociétés démocratiques, la Convention a cependant eu la sagesse de *tempérer cette affirmation* par toute une série de dispositions qui, loin de restreindre ces libertés, en modulent l'exercice en fonction du droit positif en vigueur dans les Etats.

C'est ainsi que si l'article 2 affirme le droit de toute personne à la vie, il admet la peine capitale : la mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

L'article 2 précise également que la mort peut résulter d'un recours à la force rendu absolument nécessaire pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale, pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ou pour réprimer conformément à la loi une émeute ou une insurrection.

C'est ainsi que l'article 4 qui interdit la mise de toute personne en esclavage ou en servitude et qui condamne le travail forcé, stipule que n'est pas considéré comme travail forcé ou obligatoire tout travail requis normalement d'une personne soumise à la détention, tout service de caractère militaire, tout service requis dans le cas de crise ou de calamité et tout travail ou service faisant partie des obligations civiles normales.

L'article 5, de son côté, relatif au droit à la liberté et à la sûreté, prévoit des exceptions, notamment dans le cas de détention régulière après condamnation par un tribunal compétent.

Le droit à la liberté d'expression prévu à l'article 10 est tempéré en ce qui concerne l'exercice de cette liberté par le respect de certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi lorsqu'il s'agit de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale, de la sûreté publique, de la défense de l'ordre, de la prévention du crime, de la protection de la santé ou de la morale, de la protection des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

La Convention comporte donc non seulement toute une série d'engagements auxquels les Etats acceptent de se soumettre, mais encore elle prévoit des *mécanismes institutionnels* chargés d'assurer le respect de ces engagements. Pour ce faire, l'article 19 institue :

- a) Une Commission européenne des Droits de l'homme ;
- b) Une Cour européenne des Droits de l'homme.

a) C'est le titre III de la Convention qui fixe les règles de *composition et de fonctionnement de la Commission* ; la Commission se compose d'un nombre de membres égal à celui des Hautes Parties contractantes. Ces membres sont élus par le comité des Ministres à la majorité absolue des voix sur une liste de noms dressée par le Bureau de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

Chaque groupe de représentants des Hautes Parties contractantes à l'Assemblée consultative présente trois candidats dont deux au moins seront de sa nationalité. Ses membres sont élus pour une durée de six ans avec renouvellement tous les trois ans.

La Commission est saisie par toute partie contractante — par l'intermédiaire du Secrétaire général du Conseil de l'Europe — de tout manquement aux dispositions de la Convention par une autre partie contractante. Outre ce recours d'Etat à Etat, l'article 25 de la Convention prévoit que la Commission peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation des droits reconnus par la Convention, à condition que la Haute Partie contractante mise en cause ait déclaré reconnaître la compétence de la Commission dans cette matière. Nous avons déjà indiqué que le Gouvernement français n'avait pas l'intention, dans un premier temps tout au moins, d'adhérer à cette clause de requête individuelle.

L'article 26 stipule que la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive.

b) Le titre IV prévoit l'institution de *la Cour européenne des Droits de l'homme* qui se compose d'un nombre de juges égal à celui des membres du Conseil de l'Europe et qui ne peut, elle non plus, comprendre plus d'un ressortissant d'un même Etat.

Les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée consultative sur une liste de personnes présentée par les membres du Conseil de l'Europe. Les candidats devront jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des jurisconsultes possédant une compétence notoire. Ils sont élus pour une durée de neuf ans, renouvelables par tiers et sont rééligibles. La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de la Convention que les Hautes Parties contractantes ou la Commission lui soumettront.

L'article 46 prévoit que chaque partie contractante peut déclarer reconnaître comme obligatoire de plein droit la juridiction de la Cour sur toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de la Convention. Le Gouvernement français a décidé de faire cette déclaration.

La Cour ne peut être saisie d'une affaire qu'après la constatation par la Commission de l'échec d'un règlement amiable.

Les articles 48 à 54 prévoient les modalités de la saisine de la Cour des Droits de l'homme et les conditions dans lesquelles ses arrêts sont rendus.

L'article 54 précise que l'arrêt de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution.

Le titre V et dernier de la Convention contient un certain nombre de dispositions diverses.

L'article 60 prévoit notamment qu'aucune disposition de la Convention ne pourra être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute partie contractante.

Ainsi une loi nationale, qui serait plus libérale que le texte de la Convention, devrait s'appliquer sans tenir compte de ladite Convention.

Par l'article 63, tout Etat peut notifier au Secrétaire général du Conseil de l'Europe que la Convention s'appliquera à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont il assure les relations internationales.

L'article 64 est important dans la mesure où il autorise tout Etat à formuler, au moment de la signature de la Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une loi alors en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition. Toute réserve émise doit comporter un bref exposé de la loi en cause. Les réserves doivent viser une loi particulière et non pas avoir un caractère général.

Les articles 65 et 66 prévoient les procédures de dénonciation et de ratification de la Convention.

*
* * *

La Convention est assortie de protocoles additionnels que nous avons évoqués pour l'essentiel dans l'analyse de la Convention.

Le premier Protocole ajoute, en effet, aux droits énoncés dans la Convention, le droit de propriété, le droit à l'instruction et l'engagement des Hautes Parties contractantes d'organiser des élections libres au scrutin secret.

Le Protocole n° 2, qui ne figure pas dans le projet de loi parce que le Gouvernement français ne l'a pas signé, prévoit de donner à la Cour européenne compétence pour formuler des avis consultatifs, à la demande du Conseil des Ministres statuant à la majorité, concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles.

Le Gouvernement français n'a pas voulu reconnaître à la Cour ce droit à l'interprétation de la Convention.

Ce protocole n'a donc pas été signé par la France ; il a cependant été ratifié par la quasi-unanimité de nos partenaires au sein du Conseil de l'Europe.

Le Protocole n° 3, conclu le 6 mai 1963, a modifié certaines dispositions de la Convention initiale concernant notamment la possibilité pour la commission de créer des sous-commissions. Le protocole supprime ces sous-commissions.

Le Protocole n° 4 reconnaît encore certains droits et libertés autres que ceux figurant dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel : Nul ne peut être privé de sa liberté pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle ; liberté pour toute personne de quitter n'importe quel pays, y compris le sien ; nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant ; les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.

Enfin, le Protocole n° 5 modifie partiellement les articles 22 et 40 de la Convention concernant le renouvellement des membres de la Commission ainsi que ceux de la Cour.

II. — Les obstacles à la ratification de la Convention par la France.

Nous passerons rapidement sur ce chapitre qui n'a plus qu'une valeur historique.

Dès 1953 un projet de loi tendant à autoriser la ratification de la Convention européenne des Droits de l'homme était soumis au Parlement. Pourtant il aura fallu plus de vingt années pour que le Parlement soit en mesure de ratifier la Convention. De fait les arguments invoqués pour différer la ratification de la Convention ont été nombreux.

Certains étaient liés à des raisons circonstanciées :

— *les événements du 13 mai 1958.* En 1956 le Gouvernement que présidait M. Guy Mollet avait déposé un projet de loi tendant à la ratification de la Convention. Ce projet avait été approuvé, non sans difficultés et au prix de réserves, par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale le 19 mars 1958. Mais les événements du 13 mai 1958 ont empêché que ce projet vienne en discussion devant le Parlement ;

— *les événements d'Algérie.* Les opérations menées en Algérie créaient une situation telle que l'application rigoureuse de certaines dispositions (en particulier les articles 5 et 6 relatifs à l'arrestation et à la détention préventive) pouvait paraître inopportune.

D'autres arguments tenaient à des raisons juridiques fondées sur l'incompatibilité de certaines dispositions de la Convention avec des dispositions constitutionnelles ou législatives françaises.

Le premier argument invoqué était fondé sur l'article 2 du premier Protocole qui stipule « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ».

Un certain nombre de parlementaires avaient craint que cette disposition ne mette en cause la laïcité de l'Etat et ne pose indirectement la question des subventions à l'école libre.

Le Comité central de la Ligue des Droits de l'homme avait même adopté le 29 décembre 1953, à l'unanimité, une résolution qui s'opposait à la Convention, notamment pour ce motif. Aussi les débats en Commission des Affaires étrangères furent-ils particulièrement longs et difficiles. C'est à trois voix de majorité seulement que la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale adopta le principe de la ratification moyennant une déclaration interprétative dont l'objet était de mettre hors de cause la législation française en matière d'éducation. Depuis lors l'adoption par le Parlement de la loi scolaire du 31 décembre 1959 a profondément modifié les données du problème.

Le second argument invoqué était lié au champ d'application *territorial de la Convention*. Deux possibilités se présentaient : soit invoquer l'article 63 de la Convention (1) pour limiter aux territoires de la République le champ d'application de la Convention, soit étendre la ratification à l'ensemble des Etats dont la France assurait alors les relations extérieures.

La première possibilité n'allait pas sans inconvénient. Invoquer l'article 63 pouvait laisser penser que la France ne respectait pas pleinement les droits de l'homme Outre-Mer. Et, au Conseil de l'Europe où il siégeait, M. Léopold Senghor se faisait le porte-parole des anciennes possessions d'Outre-Mer en déclarant que l'application de l'article 63 serait « une offense à la dignité des peuples d'Outre-Mer ».

L'application de la Convention aux Etats de l'Union française, puis de la Communauté, n'allait cependant pas sans soulever des difficultés car seule la République française avait la plénitude de

(1) Article 63. — 1. Tout Etat peut, au moment de la ratification ou à tout autre moment par la suite, déclarer, par notification adressée au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, que la présente Convention s'appliquera à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont il assure les relations internationales.

la personnalité internationale. Elle seule pouvait être tenue responsable des Conventions qu'elle concluait et rendait applicables aux Etats de la Communauté. Alors que sur le plan interne elle ne disposait plus des pouvoirs de police et de justice et ne pouvait, par conséquent, pas en contrôler l'application sans s'immiscer dans les affaires intérieures de ces Etats. Il lui était donc difficile d'accepter une responsabilité qu'elle n'avait plus les moyens d'assurer.

L'accession à l'indépendance des anciens Etats de la Communauté a fait disparaître cette difficulté (voir débats Assemblée Nationale du 2 décembre 1960).

Le troisième argument, invoqué par le Garde des Sceaux en novembre 1964, reposait sur l'incompatibilité qui existerait entre l'article 10 (1) de la Convention qui, littéralement interprété, ferait une obligation pour la France d'accepter n'importe quelle télévision ou radiodiffusion privée sur son territoire, et la licéité des monopoles de radiodiffusion (voir débats Assemblée Nationale du 17 novembre 1964).

Certaines dispositions de notre législation en matière pénale ont également été considérées comme étant incompatibles avec la Convention. Il s'agissait principalement des dispositions relatives au *délai de « garde à vue »* qui pouvaient paraître incompatibles avec l'article 5 de la Convention (« toute personne arrêtée ou détenue doit être aussitôt traduite devant un juge... »). Cependant, cette incompatibilité a disparu. D'une part, la Commission européenne des Droits de l'homme n'a jamais interprété le terme « aussitôt » de manière littérale, de telle sorte que l'on peut penser que le délai de garde à vue prévu par la législation française s'accorde avec les termes de la Convention. D'autre part, la loi du 17 juillet 1970 sur « la protection des libertés individuelles » supprime les doutes que l'on pouvait avoir sur la compatibilité de certains aspects de notre procédure pénale avec le texte de la Convention (débat Assemblée Nationale du 17 novembre 1964).

C'est alors que le Gouvernement a opposé l'article 16 de la Constitution au texte de la Convention. Le fonctionnement du mécanisme de contrôle prévu par la Convention a été présenté

(1) Article 10. — 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

comme étant incompatible avec l'article 16 de notre Constitution car il attribuait à un organisme international un droit de regard sur les actes du Président de la République française et cela alors que ces actes sont accomplis en vertu des pouvoirs exceptionnels que lui reconnaît la Constitution. Un tel contrôle était présenté comme une atteinte à l'indépendance nationale car les pouvoirs exceptionnels que le Président de la République tire de l'article 16 sont destinés à défendre l'intégrité du territoire national ou à assurer le fonctionnement régulier des Pouvoirs publics constitutionnels. Cependant, l'article 15 de la Convention repose sur des principes comparables à ceux de l'article 16. De longs débats ont été consacrés à la compatibilité de ces deux textes, le Gouvernement soulignant que, si l'article 15 de la Convention et l'article 16 de la Constitution couvraient la même hypothèse, l'article 15 ne soumet pas seulement à un contrôle international les *mesures* que le Président de la République prend dans le cadre de l'article 16, mais aussi l'opportunité de mettre en jeu cette disposition, ce qui constitue une atteinte à la souveraineté nationale (Sénat, séance du 16 juin 1970).

III. — Réserves auxquelles le Gouvernement compte soumettre sa ratification.

Nous avons indiqué le mécanisme prévu à l'article 64 de la Convention :

Tout Etat peut formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention si, d'une part, elle est formulée au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'autre part, si la disposition de la Convention n'est pas conforme à une loi en vigueur sur le territoire de cet Etat.

a) Hormis une déclaration interprétative qui a pour but de concilier l'article 10 de la Convention avec le régime français des monopoles de radiodiffusion-télévision, les réserves dont le Gouvernement se propose d'assortir sa ratification porteront sur deux points :

— les garanties de procédure pénale prévues par les articles 5 et 6 de la Convention ne devraient pas faire obstacle à l'application des règles de discipline militaire qui sont, en France, dérogoires du droit commun ;

— la liberté pour le Gouvernement de mettre en œuvre l'article 16 de la Constitution ainsi que les dispositions relatives à l'état de siège et à l'état d'urgence ne devrait pas être aliénée par la Convention. Une réserve sera formulée sur ce point. Elle établirait, d'une part, que, si le Gouvernement français estime que les circonstances requises pour la mise en vigueur de l'article 16, des lois sur l'état de siège ou l'état d'urgence sont réunies, les conditions nécessaires à la mise en œuvre de l'article 15 de la Convention le sont également *ipso facto*. Elle poserait, d'autre part, que l'article 15 de la Convention ne doit pas limiter la liberté du Président de la République de prendre les mesures « exigées par les circonstances » dans les conditions définies par l'article 16 de la Constitution.

b) Commentaires de la commission concernant ces réserves :

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement indique, en ce qui concerne la réserve des articles 5 et 6 de la Convention, que bien qu'il ne pense pas que la Convention puisse être applicable aux règles de discipline militaire, il préfère dire que ces dispositions ne sauraient faire obstacle à l'application des dispositions de l'article 27 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires relatives au régime disciplinaire dans les armées, ainsi qu'à celle de l'article 375 du Code de justice militaire.

L'article 27 de la loi portant statut général des militaires indique en effet que les militaires sont soumis à la loi pénale du droit commun ainsi qu'aux dispositions du Code de justice militaire ; il énumère les sanctions qui peuvent être appliquées aux militaires.

L'article 375 du Code de justice militaire déclare que les infractions au règlement relatif à la discipline sont laissées à la répression de l'autorité militaire et punies de peines disciplinaires qui, lorsqu'elles sont privatives de liberté, ne peuvent excéder soixante jours. L'échelle des peines disciplinaires est fixée par décret.

Il est bien évident que ces dispositions échappent au droit commun, notamment parce qu'en matière civile toute peine doit être prévue par la loi alors qu'ici l'échelle des peines est fixée par décret.

Les règles de notre Code de justice militaire ne sont pas très différentes de celles qui régissent les armées de nos partenaires européens et l'on aurait pu penser que le problème n'était pas du ressort de la Convention.

Un cas s'est cependant présenté aux Pays-Bas : quatre jeunes militaires condamnés à des peines disciplinaires pour avoir enfreint les règlements militaires ont présenté un recours devant la Commission des Droits de l'homme pour atteinte aux principes inscrits dans la Convention.

Bien qu'ayant déclaré la requête recevable, la Commission des Droits de l'homme l'a rejetée au fond. *On comprend cependant qu'une telle réserve soit apportée par le Gouvernement français.*

L'article 10 de la Convention concernant la liberté d'expression vise la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorité publique et sans considération de frontière. L'article précise cependant que cette disposition n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation. Il semble donc que cette dernière disposition paraisse compatible avec le régime français qui érige la radiodiffusion-télévision en un service public national doté d'un monopole, à condition que la disposition législative concernant ce service public lui fasse obligation de veiller à l'objectivité et à l'exactitude des informations diffusées. Ceci est le cas pour ce qui concerne le statut de la radiodiffusion française qui n'est pas non plus unique en son genre puisque beaucoup de nos partenaires européens connaissent un système similaire. Le Gouvernement tient cependant à préciser dans une déclaration interprétative que le texte national est considéré dès maintenant comme se trouvant en harmonie avec la Convention.

Nous n'apercevons pas très nettement quelle peut être la valeur juridique au point de vue international d'une telle déclaration interprétative et nous pensons en conséquence qu'elle est inutile.

L'article 15 de la Convention prévoit qu'en cas de guerre ou en cas d'autres dangers publics menaçant la vie de la Nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige, et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

On sait que l'article 16 de notre Constitution répond à des préoccupations similaires et prévoit que lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son

territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des Pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des Assemblées, ainsi que du Conseil constitutionnel. Aucune limite n'est donc fixée à l'étendue des pouvoirs du Président de la République dont les mesures doivent seulement être inspirées par la volonté d'assurer aux Pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Sans exclure un certain contrôle international sur cette mise en jeu de l'article 16 de notre Constitution, il a été jugé nécessaire d'éviter que des appréciations divergentes puissent s'élever entre les mesures prises en conformité de l'article 16 de la Constitution et celles de l'article 15 de la Convention. Les réserves que le Gouvernement français compte formuler à cet effet préciseront que l'article 15 de la Convention ne devra pas limiter le pouvoir du Président de la République de prendre les mesures exigées par les circonstances au sens de l'article 16 de la Constitution.

Dans l'état actuel de notre droit constitutionnel et quelle que soit l'opinion que l'on peut avoir sur les dispositions mêmes de l'article 16, nous pensons qu'une telle réserve est normale.

c) L'article 25 de la Convention et le droit de requête individuelle.

Nous avons déjà noté, au cours de l'analyse de la Convention, que le Gouvernement français n'envisage pas de faire la déclaration prévue à l'article 25 de la Convention reconnaissant la compétence de la Commission en matière de requête individuelle des ressortissants nationaux.

L'exposé des motifs du projet gouvernemental s'exprime en ces termes à ce sujet :

« Il n'est pas envisagé, *tout au moins en un premier temps*, de faire la déclaration d'acceptation du droit de requête individuelle prévue à l'article 25 de la Convention.

« Tout d'abord, en effet, il est préférable que, comme plusieurs de nos partenaires, nous puissions apprécier les implications de l'introduction de la Convention dans notre droit avant de permettre aux individus de mettre en cause devant la Commission l'application qu'en feront les institutions nationales et notamment nos tribunaux.

« Ensuite et surtout la France est sans doute le pays d'Europe où les libertés individuelles bénéficient des plus grandes garanties judiciaires et l'ouverture aux individus d'une possibilité de recours à des mécanismes internationaux ne paraît pas indispensable. »

Votre Commission regrette cette attitude ; le recours individuel constitue, en effet, la pierre angulaire du mécanisme de la Convention ; c'est la première fois que des individus se voient reconnaître, en matière de droit de l'homme, un droit d'accès direct devant un organe international à caractère partiellement judiciaire. Les Etats européens ont montré une grande réserve lorsqu'il s'est agi d'introduire des requêtes les uns contre les autres. Seules dix requêtes étatiques ont été déposées en vingt ans. Au contraire, le nombre de requêtes individuelles s'est élevé à près de 5.600. La Commission européenne a d'ailleurs fait preuve d'une très grande modération à ce sujet puisque, sur ce chiffre, seules 105 requêtes ont été déclarées recevables dont, de plus, un bon nombre ont pu être réglées à l'amiable et ne sont donc pas parvenues jusqu'à la Cour. C'est qu'en effet un certain nombre de conditions sont nécessaires et notamment celles qui sont prévues dans l'article 26 de la Convention, à savoir que la Commission européenne ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes.

L'argument donné ainsi par l'exposé des motifs gouvernemental sur les importantes garanties judiciaires à la disposition des ressortissants français ne nous semble donc pas fondé puisque ce n'est qu'après avoir épuisé tous les recours internes que l'on peut s'adresser à la Commission européenne.

A la vérité, si notre système judiciaire est en effet l'un des plus élaborés, avec le principe de la première instance de l'appel et de la cassation, avec en outre la juridiction administrative et enfin le tribunal des conflits qui évite théoriquement tout risque de déni de justice, il peut cependant arriver que, dans quelques rares cas, un individu ou un groupe de personnes puisse être lésé soit parce qu'aucune législation n'a prévu leur cas, soit que jugé par une instance nationale, il puisse exciper des dispositions de la Convention pour se voir appliquer un traitement moins sévère. Certes, l'argument donné concernant l'introduction directe dans notre droit du système juridique nouveau de la Convention a quelque poids puisqu'on sait que l'article 55 de la Constitution stipule que les traités

ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de réciprocité.

Mais nous ne pensons pas que les principes inscrits dans la Convention et qui, comme nous avons tenté de le démontrer, sont, pour la plupart, d'inspiration française, puissent constituer une telle révolution dans notre droit. Depuis plus de vingt années, nous avons pu suivre chez nos partenaires les conséquences de l'application de la Convention. Nous avons nous-mêmes, en adhérant aux Communautés européennes, souscrit à certains engagements concernant la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes, ce qui constitue tout de même un précédent appréciable. A cet égard, le refus de déclaration du Gouvernement est regrettable également du point de vue de l'unification européenne car il contribue à créer une discrimination entre les citoyens des Etats européens qui se trouvent être inégalement traités selon que le pays où leurs droits ont été bafoués accepte ou refuse la compétence de la Commission en matière de requête individuelle.

On peut ajouter que la Convention apporte toutes les garanties aux Etats pour les prémunir contre les recours abusifs : la requête doit être introduite dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive ; la requête ne doit pas être anonyme ; elle ne doit être ni incompatible avec les dispositions de la Convention ni manifestement mal fondée ou abusive ; elle ne doit pas être la même qu'une requête déjà examinée par la Commission ni avoir déjà été soumise à une autre instance internationale de règlement ; enfin, la procédure se déroule à huis clos.

Une dernière remarque à ce sujet : le refus d'acceptation de l'article 25 nous laisse, au sein du Conseil de l'Europe, en la seule compagnie de Chypre, Malte, la Turquie et la Suisse bien entendu puisqu'elle n'a pas encore ratifié.

Votre Commission des Affaires étrangères tient donc à attirer tout spécialement l'attention du Gouvernement sur l'intérêt qu'elle voit à ce que la déclaration d'acceptation du droit de requête individuelle puisse être faite dans les délais les plus rapprochés.

Conclusion.

La Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales est, sur le plan du droit des gens, un instrument diplomatique de première importance. Conclue au lendemain de la guerre dans le cadre du Conseil de l'Europe, elle participait de cet élan qui animait les précurseurs de l'unification européenne et correspondait aux espoirs qu'un ordre pacifique démocratique pourrait s'instaurer entre les adversaires de la veille. Il suffit pour s'en convaincre de reprendre certains des principes figurant dans le préambule de la Convention : les Etats signataires se déclarent résolus en tant que Gouvernements d'Etats européens animés d'un même esprit et possédant un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit, à prendre les mesures propres à assurer la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle des Droits de l'homme proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948.

Sous réserve des observations contenues dans ce rapport, votre Commission des Affaires étrangères ne peut qu'apporter sa contribution à cette œuvre en vous proposant d'approuver le projet de loi qui vous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée la ratification :

1° de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950,

2° du premier Protocole additionnel à cette Convention, signé à Paris le 20 mars 1952,

3° du Protocole n° 3 modifiant les articles 29, 30 et 34 de la Convention, signé à Strasbourg le 6 mai 1963,

4° du Protocole n° 4 reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention, signé à Strasbourg le 16 septembre 1963,

5° du Protocole n° 5 modifiant les articles 22 et 40 de la Convention, signé à Strasbourg le 20 janvier 1966,

dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir les documents annexés au document Sénat n° 2 (1973-1974).