

N° 250

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1988

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation du protocole n° 8 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

PRÉSENTÉ

au nom de M. JACQUES CHIRAC

Premier ministre

par M. JEAN-BERNARD RAIMOND

ministre des affaires étrangères

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Traité et conventions. - Droits de l'homme.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation du protocole n° 8 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui a été ouvert à la signature à Vienne le 19 mars 1985.

Dès ce jour, le protocole a été signé par tous les Etats sauf Malte et ratifié ou approuvé par onze Etats membres : Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Irlande, Liechtenstein, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suisse et Suède.

Le protocole a pour objet de rationaliser et d'accélérer le mécanisme de protection mis en place par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en allégeant la tâche de la commission qui pourra désormais, dans certains cas, siéger en chambres plutôt qu'en réunion plénière.

Selon ce protocole, un comité d'au moins trois membres de la commission pourra rejeter les requêtes individuelles dont l'irrecevabilité est évidente. Une chambre d'au moins sept juges pourra examiner les requêtes qui peuvent être traitées à la lumière de la jurisprudence établie ou qui ne soulèvent aucune difficulté quant à l'interprétation ou à l'application de la convention.

Cette réforme est rendue nécessaire en raison du succès même de la procédure : à mesure que le mécanisme de la convention et son efficacité pour la protection des droits de l'homme sont mieux connus et qu'un nombre croissant d'Etats accepte le droit de recours individuel, les affaires soumises à la commission et à la cour se multiplient.

Le système souffre désormais d'engorgement et de sérieux retards. La procédure devant la commission est parfois si longue (jusqu'à six ans pour une affaire se terminant par un arrêt de la cour) qu'on ne peut guère la dire conforme à l'une des plus importantes dispositions de la convention, le droit d'obtenir justice dans un délai raisonnable.

La France a signé ce protocole le 19 mars 1985, en déclarant que « la procédure d'approbation serait engagée à la lumière des mesures mises au point au sein du Conseil de l'Europe pour l'application de cet instrument ».

Cette déclaration s'expliquait par le fait que, sur plusieurs points, le protocole ouvrait des possibilités procédurales sans prendre définitivement parti sur leur utilisation.

Il en était notamment ainsi en ce qui concerne :

Le nombre et la composition des chambres

Les conditions dans lesquelles une chambre peut se dessaisir d'une affaire ou la commission en évoquer une ;

L'exercice, par le membre de la commission élu au titre de la haute partie contractante contre laquelle une requête a été introduite, de son droit, reconnu à l'article 1^{er} du protocole, de faire partie de la chambre saisie de cette affaire.

Par lettre en date du 15 juillet 1987, le président de la commission européenne des droits de l'homme a fait part au ministère des affaires étrangères des propositions qu'il a l'intention de soumettre à la commission en vue de préciser les conditions d'application du protocole, une fois que celui-ci sera entré en vigueur. Ces propositions sont les suivantes :

Les chambres seront au nombre de deux, chacune comportant dix ou onze membres ; leur composition sera fixée pour trois ans ;

Ne pourront être renvoyées à une chambre que les requêtes portées à la connaissance du gouvernement mis en cause et cela après consultation des parties. La commission ne sera pas liée par l'opinion exprimée par celles-ci, mais lui accordera bien sûr une grande attention ;

Les requêtes renvoyées à une chambre le seront à celle dont fait partie le membre élu au titre de l'Etat contre lequel la requête est dirigée. En cas de pluralité d'Etats mis en cause, un membre pourra exercer le droit que lui reconnaît le nouvel article 20, paragraphe 2 *in fine*, de la convention en venant siéger au sein d'une chambre dont il ne fait pas normalement partie.

Ces propositions, qu'il appartiendra en tout état de cause à la commission d'approuver, vont dans le sens des préoccupations de la France.

L'approbation de ce protocole permettra donc de renforcer la protection des droits garantis aux individus par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales à laquelle la France est partie depuis 1974.

C'est pourquoi le Gouvernement vous demande d'autoriser, en vertu de l'article 53 de la Constitution, l'approbation du protocole n° 8 à cette convention.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,
Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant l'approbation du protocole n° 8 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre des affaires étrangères qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole n° 8 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Vienne le 19 mars 1985, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 23 mars 1988.

Signé : JACQUES CHIRAC

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères,
Signé : JEAN-BERNARD RAIMOND

ANNEXE

PROTOCOLE N° 8

à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention »),

Considérant qu'il convient d'amender certaines dispositions de la Convention en vue d'améliorer et plus particulièrement d'accélérer la procédure de la Commission européenne des Droits de l'homme,

Considérant qu'il est également opportun d'amender certaines dispositions de la Convention relatives à la procédure de la Cour européenne des Droits de l'homme,

sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

Le texte de l'article 20 de la Convention devient le paragraphe 1 du même article et est complété par quatre paragraphes ainsi rédigés :

« 2. La Commission siège en séance plénière. Toutefois, elle peut constituer en son sein des Chambres, composées chacune d'au moins sept membres. Les Chambres peuvent examiner les requêtes introduites en application de l'article 25 de la présente Convention qui peuvent être traitées sur la base d'une jurisprudence établie ou qui ne soulèvent pas de question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention. Dans ces limites, et sous réserve du paragraphe 5 du présent article, les Chambres exercent toutes les compétences confiées à la Commission par la Convention.

« Le membre de la Commission élu au titre de la Haute Partie Contractante contre laquelle une requête a été introduite a le droit de faire partie de la Chambre saisie de cette requête.

« 3. La Commission peut constituer en son sein des Comités, composés chacun d'au moins trois membres, avec le pouvoir de déclarer à l'unanimité, irrecevable ou rayé du rôle, une requête introduite en application de l'article 25, lorsqu'une telle décision peut être prise sans plus ample examen.

« 4. Une Chambre ou un Comité peut, en tout état de la cause, se dessaisir en faveur de la Commission plénière, laquelle peut aussi évoquer toute requête confiée à une Chambre ou à un Comité

« 5. Seule la Commission plénière peut exercer les compétences suivantes :

« a) L'examen des requêtes introduites en application de l'article 24 ;

« b) La saisine de la Cour conformément à l'article 48 a ;

« c) L'établissement du règlement intérieur conformément à l'article 36. »

Article 2

« L'article 21 de la Convention est complété par un paragraphe 3 ainsi rédigé :

« 3. 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 personnes reconnues pour leurs compétences en droit national ou international. »

Article 3

« L'article 23 de la Convention est complété par la phrase ainsi rédigée :

« Durant tout l'exercice de leur mandat, ils ne peuvent assumer de fonctions incompatibles avec les exigences d'indépendance, d'impartialité et de disponibilité inhérentes à ce mandat. »

Article 4

Le texte, modifié, de l'article 28 de la Convention devient le paragraphe 1 du même article et le texte, modifié, de l'article 30 devient le paragraphe 2. Le nouveau texte de l'article 28 se lit comme suit :

« Article 28

« 1. Dans le cas où la Commission retient la requête :

« a) Afin d'établir les faits, elle procède à un examen contradictoire de la requête avec les représentants des parties et, s'il y a lieu, à une enquête pour la conduite efficace de laquelle les Etats intéressés fourniront toutes facilités nécessaires, après échange de vues avec la Commission ;

« b) Elle se met en même temps à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire qui s'inspire du respect des Droits de l'homme, tels que les reconnaît la présente Convention.

« 2. Si elle parvient à obtenir un règlement amiable, la Commission dresse un rapport qui est transmis aux Etats intéressés, au Comité des ministres et au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, aux fins de publication. Ce rapport se limite à un bref exposé des faits et de la solution adoptée. »

Article 5

Au premier alinéa de l'article 29 de la Convention, les mots « à l'unanimité » sont remplacés par les mots « à la majorité des deux tiers de ses membres ».

Article 6

La disposition suivante est insérée dans la Convention :

« Article 30

« 1. A tout moment de la procédure, la Commission peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure que :

« a) Le requérant n'entend plus la maintenir, ou

« b) Le litige a été résolu, ou

« c) Pour tout autre motif, dont la Commission constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête.

« Toutefois, la Commission poursuit l'examen de la requête si le respect des Droits de l'homme garantis par la Convention l'exige.

« 2. Si la Commission décide de rayer une requête du rôle après l'avoir retenue, elle dresse un rapport qui comprend un exposé des faits et une décision motivée de radiation du rôle. Le rapport est transmis aux parties ainsi que, pour information, au Comité des ministres. La Commission peut le publier. »

« 3. La Commission peut décider la réinscription au rôle d'une requête lorsqu'elle estime que les circonstances le justifient. »

Article 7

A l'article 31 de la Convention, le paragraphe 1 se lit comme suit :

« 1. Si l'examen d'une requête n'a pas pris fin en application des articles 28 (paragraphe 2), 29 ou 30, la Commission rédige un rapport dans lequel elle constate les faits et formule un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent, de la part de l'Etat intéressé, une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention. Les opinions individuelles des membres de la Commission sur ce point peuvent être exprimées dans ce rapport. »

Article 8

L'article 34 de la Convention se lit comme suit :

« Sous réserve des dispositions des articles 20 (paragraphe 3) et 29, les décisions de la Commission sont prises à la majorité des membres présents et votant. »

Article 9

L'article 40 de la Convention est complété par un paragraphe 7 ainsi rédigé :

« 7. Les membres de la Cour siègent à la Cour à titre individuel. Durant tout l'exercice de leur mandat, ils ne peuvent assumer de fonctions incompatibles avec les exigences d'indépendance, d'impartialité et de disponibilité inhérentes à ce mandat. »

Article 10

L'article 41 de la Convention se lit comme suit :

« La Cour élit son président et un ou deux vice-présidents pour une durée de trois ans. Ils sont rééligibles. »

Article 11

A la première phrase de l'article 43 de la Convention, le mot « sept » est remplacé par le mot « neuf ».

Article 12

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par :

- a) Signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou
- b) Signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le secrétaire général du Conseil de l'Europe.

Article 13

Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 12.

Article 14

Le secrétaire général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil :

- a) Toute signature ;
- b) Le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- c) La date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément à l'article 13 ;
- d) Tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

Fait à Vienne, le 19 mars 1985.