

N° 11

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1983.

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 d'un Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme.

Par M. Roger POU DONSON,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matrāja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, secrétaires ; Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 321 (1982-1983).

Traité et Conventions.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction. – La signature tardive, par la France, le 10 juin 1982, de l'Accord européen du 6 mai 1969 est la conséquence de la décision d'accepter les recours individuels devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme	3
PREMIÈRE PARTIE. – Le contexte dans lequel s'inscrit la présente Convention : l'adhésion de la France à la Convention européenne des droits de l'homme	5
A. – Rappel historique : une adhésion tardive et limitée	5
1° <i>Une adhésion tardive</i>	5
2° <i>Une adhésion limitée</i>	6
B. – L'acceptation par la France du droit de recours individuel le 2 octobre 1981 ..	6
1° <i>L'article 25 de la Convention européenne des droits de l'homme</i>	6
2° <i>L'attachement du Sénat à cette acceptation</i>	8
SECONDE PARTIE. – Le texte de la Convention : des dispositions utiles mais de portée modeste	11
A. – Le champ d'application de la Convention	11
1° « <i>Ratione personae</i> »	11
2° « <i>Ratione materiae</i> »	12
3° « <i>Ratione temporis</i> »	12
4° « <i>Ratione loci</i> »	12
B. – Les immunités et facilités prévues	12
1° <i>L'immunité de juridiction</i>	13
2° <i>La liberté de correspondance</i>	13
3° <i>La liberté de circulation</i>	13
Les conclusions de votre Rapporteur	14
Les conclusions de votre Commission	14

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui a pour objet d'autoriser la ratification d'un Accord européen, signé à Londres le 6 mai 1969, et relatif aux personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme - les « P.P.P. », selon la terminologie courante dans les milieux du Conseil de l'Europe.

Entré en vigueur - pour les parties signataires - le 17 avril 1971, cet Accord est à ce jour applicable dans quatorze Etats membres du Conseil de l'Europe : Autriche, Belgique, Chypre, R.F.A., Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Suède, Suisse et Royaume-Uni. En outre, le Danemark et le Liechtenstein, également signataires de l'Accord, ne l'ont pas encore ratifié.

La France, pour sa part, n'a apposé sa signature au bas du présent Accord que le 10 juin 1982. Cette signature, tardive, doit être en effet interprétée comme la conséquence de la décision française d'accepter, le 2 octobre 1981, les recours individuels devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme, en application de l'article 25 de la Convention européenne.

L'examen des dispositions du présent texte, utiles mais de portée modeste, doit ainsi être l'occasion de rappeler les étapes successives de l'adhésion de la France à la Convention européenne des droits de l'homme et de tenter de dresser le bilan d'un dossier auquel le Sénat et sa commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées se sont montrés, depuis des lustres, particulièrement attentifs.

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LA PRÉSENTE CONVENTION : L'ADHÉSION DE LA FRANCE A LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

A. – Rappel historique : une adhésion tardive et limitée.

1° *Une adhésion tardive à un texte particulièrement important.*

La Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 par l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe, ne se limite pas à la proclamation d'un certain nombre de droits et de libertés ; son innovation essentielle et son importance particulière résident en effet dans l'institution d'un mécanisme de garantie et de contrôle juridictionnels dont sont chargés – une fois les voies de recours internes épuisées – la Commission européenne des droits de l'homme, organe d'instruction, et la Cour européenne des droits de l'homme, organe de jugement. Tels sont les deux organes auxquels s'appliquent les procédures qui font l'objet de l'accord qui vous est aujourd'hui soumis.

Mais ce n'est que par la loi du 31 décembre 1973 – soit près d'un quart de siècle après sa conclusion – que l'autorisation de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme fut donnée. Et ce fut le Président Poher qui, assurant l'intérim de la présidence de la République, se fit un devoir et s'honora en déposant au nom de la France les instruments de ratification le 4 mai 1974.

Sans revenir sur les obstacles – circonstanciels et juridiques – qui avaient été à l'origine du caractère tardif de cette ratification, il faut rappeler ici que l'adhésion de la France en 1974 fut au surplus limitée.

2° *Une adhésion limitée.*

La portée de l'engagement de la France fut en effet réduite de trois façons cumulatives.

a) La ratification fut d'abord assortie de deux réserves et d'une déclaration interprétative :

– la première réserve, portant sur les articles 5 et 6 de la Convention, tendait à maintenir les règles de discipline militaire applicables ;

– la seconde, relative à l'article 15 de la Convention, visait à lier les organes de la Convention par les conditions posées par les textes français, et en particulier par l'article 16 de notre Constitution ;

– enfin, la déclaration interprétative tendait à rendre compatible l'article 10 de la Convention avec le monopole public de la radiodiffusion et de la télévision.

b) En second lieu, la ratification ne portait pas sur le protocole n° 2, additionnel à la Convention, qui attribue à la Cour compétence pour donner des avis consultatifs sur l'interprétation de la Convention.

c) Enfin et surtout, la France, tout en acceptant la juridiction obligatoire de la Cour, n'acceptait pas le droit de requête individuelle prévu par l'article 25 de la Convention. Mais la position française a néanmoins débouché, après quelques années, le 2 octobre 1981, sur l'acceptation du recours individuel. C'est cette acceptation même qui explique, pour l'essentiel, l'intérêt de la Convention qui vous est aujourd'hui soumise. Il convient donc d'en examiner ici plus précisément la genèse, d'autant que cette initiative – essentielle – du Gouvernement n'a pas été en son temps soumise à l'approbation du Parlement.

B. – L'acceptation par la France du droit de recours individuel le 2 octobre 1981.

1° L'article 25 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Plus symbolique que réellement important en pratique, le droit de recours individuel prévu par l'article 25 de la

Convention constituait en quelque sorte la pierre angulaire du mécanisme de la Convention, les individus se voyant reconnaître, en matière de droits de l'homme, un droit d'accès direct devant un organe international à caractère partiellement juridictionnel.

Il convient de noter ici que l'acceptation de 1981 ne constitue pas un revirement de la position française en 1973. Le ministre des Affaires étrangères de l'époque - M. Jobert - indiquait en effet devant le Sénat : « Le Gouvernement pense que notre droit interne est suffisamment parfait pour que les individus puissent être défendus. Il pense aussi peut-être que les tribunaux ont besoin d'un délai pour s'adapter au droit de la Convention (...). Le Gouvernement (...) estime qu'après un délai normal de quelques années, quelques années pas trop longues et pas trop nombreuses, nous pourrions accepter cette disposition. »

Au surplus, deux arguments pouvaient être avancés pour justifier l'absence d'acceptation immédiate du recours individuel prévu à l'article 25 :

- en premier lieu, l'absence de formulation par la France de la déclaration facultative prévue à l'article 25 ne portait pas réellement préjudice aux citoyens français, dans la mesure où, contrairement à d'autres Etats, les justiciables pouvaient invoquer directement la Convention devant les tribunaux, en application de l'article 55 de la Constitution ;

- par ailleurs, la portée pratique du droit de recours individuel ne devait pas être surestimée puisque, de 1955 à 1975, sur 8.500 requêtes adressées à la Commission sur la base de l'article 25, 750 seulement avaient été jugées recevables, 200 avaient été transmises à la Cour européenne, et, au terme du processus, 27 cas de violation de la Convention seulement avaient été reconnus.

Il demeurerait que, si le système judiciaire français est l'un des plus élaborés qui soit et écarte normalement tout risque de déni de justice, la France restait ainsi le seul Etat membre des Communautés européennes à refuser le droit de recours individuel. Dans le cadre du Conseil de l'Europe dans son ensemble, seules Chypre, la Grèce, Malte et la Turquie n'avaient pas effectué la déclaration prévue à l'article 25.

On ne peut donc que se féliciter de la reconnaissance par la France, le 2 octobre 1981, du droit de recours individuel de l'article 25. Qu'il nous soit cependant permis de rappeler ici l'attachement tout particulier manifesté par le Sénat à cette démarche.

2° *L'attachement du Sénat à cette acceptation.*

Sans qu'il soit nécessaire de revenir ici sur l'action décisive du Président Poher en 1974, et la chaleur avec laquelle le Président Monnerville avait lui-même réclamé la ratification intégrale de la Convention européenne des droits de l'homme, vous permettrez à votre Rapporteur de souligner la constance et la persistance avec lesquelles la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat s'est attachée à obtenir cette acceptation du recours individuel.

Dès 1973, votre Rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention européenne regrettait l'absence de déclaration reconnaissant la compétence de la Commission en matière de requête individuelle des ressortissants nationaux, considérait que « la Convention apporte toutes les garanties aux Etats pour les prémunir contre les recours abusifs », et attirait « tout spécialement l'attention du Gouvernement sur l'intérêt à ce que la déclaration du droit de requête individuelle puisse être faite dans les délais les plus rapprochés ».

Plus récemment, à l'occasion de l'adhésion de la France au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en 1980, M. Palmero, rapporteur de la Commission, soulignait à nouveau l'isolement de la France dans son refus d'accepter le droit de recours individuel et estimait « qu'après un délai de réflexion de sept années, cette situation était particulièrement regrettable ».

Tout en se réjouissant du résultat aujourd'hui acquis, il est donc permis à la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat de regretter de n'avoir pu être, sinon associée, du moins mieux informée d'une initiative gouvernementale tant réclamée. Seule une question orale avec débat a, en effet, permis – le 13 octobre 1981 – notamment à MM. Mercier et Genton d'exposer leurs vues et d'obtenir des précisions du Gouvernement. Le texte qui nous est soumis aujourd'hui, conséquence de l'acceptation du droit de recours individuel, nous semble ainsi l'occasion de poser au Gouvernement au moins deux questions :

– Quel bilan peut-il aujourd'hui dresser, après vingt mois d'expérience, de la pratique des recours individuels permis par l'article 25 de la Convention ?

– *Quid* des autres réserves encore maintenues par la France, à propos desquelles M. le ministre délégué auprès du ministre des Relations extérieures chargé des Affaires européennes indiquait en 1981 à la tribune du Sénat « qu'il n'est pas interdit de penser qu'un jour, pas trop lointain peut-être, la France appliquera la Convention sans réserve » ?

Comment ne pas s'associer ici au jugement de M. Chandernagor, rapporteur à l'Assemblée nationale en 1973 du projet de loi autorisant la ratification de la Convention : « l'autorisation parlementaire, sauf à ne lui reconnaître que la valeur d'une formalité non substantielle, doit être éclairée, c'est-à-dire fondée sur une connaissance de la teneur de l'engagement envisagé. A pousser trop loin la logique de la prérogative gouvernementale en matière de traités, on s'exposerait à retourner aux délices et aussi aux risques de la diplomatie secrète. Un Etat démocratique rejette les unes et les autres » ?

Le cadre dans lequel s'inscrit la Convention qui vous est aujourd'hui soumise étant ainsi précisé, il convient d'en examiner maintenant les dispositions précises, utiles mais de portée modeste.

SECONDE PARTIE

LE TEXTE DE LA CONVENTION ; DES DISPOSITIONS UTILES MAIS DE PORTÉE MODESTE

A. – Le champ d'application de la Convention.

Ayant pour *objet* d'accorder les immunités et facilités nécessaires aux personnes qui participent aux procédures devant les organes de la Convention européenne des droits de l'homme – la Commission et la Cour –, afin d'assurer une meilleure réalisation de ses buts, le présent Accord de Londres comporte, afin de protéger les requérants, diverses dispositions destinées à leur assurer – conformément à l'*article 5* du texte proposé – la liberté de parole et l'indépendance utiles devant la Commission ou devant la Cour.

Il convient donc, avant d'examiner le contenu et la portée des immunités et facilités prévues, de définir plus précisément le champ d'application de la Convention sous ses différents aspects.

1° « *Ratione personae* », les différentes personnes amenées à participer aux procédures devant les organes de la Convention européenne sont visées par le présent Accord. Il s'agit, aux termes de l'*article premier* :

- des requérants visés à l'article 25 ou de leurs représentants ;
- des parties contractantes et de leurs conseils ;
- des juristes, avocats ou professeurs, assistant les requérants ;
- des personnes assistant les délégués de la Commission devant la Cour ;
- enfin, des témoins, des experts et toutes les personnes appelées à participer à la procédure devant la Commission ou devant la Cour.

Le champ d'application de la Convention est donc, sur ce plan, largement défini et s'étend donc au-delà des seuls requérants qu'il a pour objet essentiel de protéger.

2° « *Ratione materiae* », le texte s'applique à l'ensemble des procédures qui se déroulent devant la Commission, la Cour, ou naturellement leurs formations internes (*art. 1^{er} - 2*).

S'agissant plus particulièrement de l'article 25 et du droit de recours individuel, il est précisé que l'expression « participer à la procédure » vise également toute communication préliminaire tendant à introduire une requête dirigée contre un Etat qui a reconnu le droit de recours individuel.

3° « *Ratione temporis* », l'Accord, signé le 6 mai 1969, est, conformément aux dispositions des *articles 8 et 10*, entré en vigueur dès 1971 à la suite de l'adhésion de cinq Etats membres du Conseil de l'Europe.

S'agissant de la France, l'Accord proposé entrera, le cas échéant, en vigueur un mois après le dépôt des instruments de ratification.

Enfin, conformément aux dispositions classiques en la matière, la dénonciation éventuelle de l'Accord prendra effet six mois après sa notification au secrétaire général du Conseil de l'Europe.

4° « *Ratione loci* », enfin, l'Accord, aux termes des *articles 7 et 9*, est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Effectivement signé par seize Etats, il est aujourd'hui applicable dans quatorze d'entre eux, qui ont rempli les formalités requises.

Il deviendra donc, après ratification, applicable sur le territoire français sur lequel la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme exercent leur activité.

Quelles sont donc, précisément, dans ce cadre, les immunités et facilités prévues par l'Accord de Londres ? Quelle en est la portée exacte ?

B. - Les immunités et facilités prévues.

L'Accord de Londres précise en particulier en ses articles 2, 3 et 4 trois dispositions tendant à assurer une protection accrue des « personnes participant aux procédures ». Elles concernent :

- l'immunité de juridiction à l'égard des déclarations écrites et orales ;

- le droit de correspondre librement avec la Commission et la Cour ;

- enfin la liberté de circulation entre le lieu de résidence et Strasbourg.

L'Accord proposé contient en outre divers garde-fous tendant à éviter que les libertés ainsi garanties aux requérants ne risquent de porter préjudice aux Etats défendeurs.

1° *L'immunité de juridiction*, prévue par l'article 2 du texte proposé, s'applique, pour les personnes concernées, tant à l'égard de leurs déclarations faites oralement que pour celles faites par écrit à la Commission ou à la Cour, ainsi que pour les pièces qu'elles leur soumettent.

Mais, pour limiter le risque que cette immunité ne soit utilisée pour tenir impunément des propos diffamatoires, l'article 5, paragraphe 2 de l'Accord de Londres permet à la Commission ou à la Cour de lever l'immunité dans tous les cas où elle entraverait le cours de la justice et où sa levée ne nuirait pas à la liberté de parole et à l'indépendance nécessaires durant la procédure.

Il reste que ces conditions limitent sensiblement ces possibilités de lever l'immunité et qu'il est clair que, par ses fonctions et par la conception qu'elle se fait de son rôle, la Commission sera naturellement peu encline à prononcer la levée d'immunité et n'y procédera que dans des cas très exceptionnels.

2° En second lieu, *la liberté de correspondance* avec la Commission et avec la Cour est prévue par l'article 3, des règles spéciales étant édictées pour l'exercice de ce droit par les personnes détenues.

Mais, ici encore, afin de prévenir les abus flagrants, le paragraphe 3 du texte proposé prévoit une intervention possible de l'autorité publique, pour autant que son ingérence est prévue par la loi et constitue une mesure qui « dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la recherche et à la poursuite d'une infraction pénale, ou à la protection de la santé ».

Il faut cependant constater l'imprécision des termes et la faible portée de ces dispositions dans la mesure où l'article 6 prévoit que l'Accord ne peut être interprété dans le sens qui porterait atteinte « aux obligations assurées par les parties contractantes en vertu de la Convention » et où le Préambule précise que les immunités prévues par l'Accord sont accordées « pour mieux assurer la réalisation des buts de la Convention ».

3° Enfin, l'article 4 de l'Accord proposé accorde aux personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme la *liberté de déplacement* entre leur lieu de résidence et Strasbourg.

Là encore, les restrictions qui peuvent être édictées en la matière sont étroitement enserrées par des dispositions identiques à celles prévues en matière de liberté de la correspondance.

Mais, par ailleurs, l'exposé des motifs du texte gouvernemental énonce encore deux déclarations que le Gouvernement français a l'intention de faire pour préciser – et limiter – la portée de ces dispositions :

– tout d'abord, il interprète ces dispositions relatives à la liberté de circulation comme ne s'appliquant pas aux personnes détenues ;

– d'autre part, s'agissant du paragraphe 2 a prévoyant que les personnes concernées ne peuvent être ni arrêtées ni soumises à aucune restriction de leur liberté pour des faits antérieurs au commencement du voyage, la France interprète ces dispositions comme ne s'appliquant pas – sur le territoire national – aux personnes résidant habituellement en France.

Ces deux interprétations paraissent fondées à votre Rapporteur.

Les conclusions de votre Rapporteur.

Au terme de cet examen, votre Rapporteur ne saurait que vous proposer de donner un avis favorable à l'adoption du présent Accord, conséquence de l'acceptation par la France du recours individuel devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. Il vous propose seulement de saisir l'opportunité ainsi offerte et de se faire l'interprète de la Commission auprès du Gouvernement pour obtenir de sa part des précisions sur l'application, à ce jour, de l'article 25 et sur le maintien des autres réserves formulées par la France à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les conclusions de la Commission.

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 12 octobre 1983, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées s'est prononcée en faveur de la ratification du présent Accord.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée la ratification de l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme, ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe à Londres, le 6 mai 1969, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat 321 (1982-1983).