

N° 103
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 novembre 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'adhésion au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ouvert à la signature à New York le 19 décembre 1966,

Par M. Pierre MATRAJA,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, 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 Longueue, 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 les numéros :
Assemblée Nationale (7^e législ.) : 1725, 1813 et in-8° 470.

Séant : 77 (1983-1984).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : La poursuite de l'engagement international de la France dans la lutte en faveur des droits de l'homme	3
PREMIÈRE PARTIE : LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LE PROJET DE LOI	5
A. — <i>L'adhésion tardive et incomplète au Pacte International relatif aux droits civils et politiques en 1980</i>	5
1° Une adhésion longtemps reportée	5
2° Une adhésion restrictive	6
B. — <i>L'acceptation par la France des droits de recours individuels</i>	7
1° La convention européenne des droits de l'homme (art. 25) et la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ...	7
2° Une acceptation conforme aux souhaits constamment réitérés du Sénat	8
DEUXIÈME PARTIE : LES DISPOSITIONS DU PROTOCOLE FACULTATIF ...	10
A. — <i>Les modalités d'examen des demandes individuelles</i>	10
1° L'organe compétent : le Comité des droits de l'homme	10
2° La procédure des communications individuelles devant le Comité	11
B. — <i>Les dispositions annexes et finales</i>	12
1° Le maintien du droit de pétition tel que reconnu par les Nations-Unies	12
2° Des dispositions finales classiques	12
TROISIÈME PARTIE : LA PORTÉE DE L'ENGAGEMENT RÉSULTANT DE L'ADHÉSION AU PROTOCOLE	13
A. — <i>Un engagement de portée pratique modeste mais offrant des possibilités nouvelles</i>	13
1° Le bilan de l'activité du Comité	13
2° L'objet comparé des recours individuels de Strasbourg et de New-York	14
B. — <i>Un engagement peu contraignant et encore incomplet</i>	15
1° Une adhésion peu contraignante	15
2° Un engagement encore incomplet : la question pendante de l'article 41 du Pacte	16
LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION	17
ANNEXES	19

Mesdames, Messieurs,

Venant quelques semaines après la ratification d'un Accord européen concernant les procédures devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme, elle-même conséquence de l'acceptation par la France du droit de recours individuel prévu par l'article 25 de la convention européenne, le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui autorise l'adhésion de la France au protocole facultatif qui complète le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966.

D'un mot, ledit Protocole a pour objet d'habiliter le Comité des droits de l'homme institué dans le cadre des Nations-Unies à recevoir des particuliers des recours individuels à l'encontre d'un Etat lorsque ces personnes s'estiment victimes d'une violation d'un des droits civils et politiques énoncés par le pacte de 1966.

Par cette adhésion, appelée de ses vœux par votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées depuis des années — et en particulier depuis 1980, date de l'adhésion de la France au pacte relatif aux droits civils et politiques —, le gouvernement conforte l'engagement international de la France dans le combat, toujours plus nécessaire, en faveur des droits de l'homme.

Intervenant au moment où les Nations-Unies célèbrent le trente-cinquième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le projet de loi, conforme à l'engagement pris par le Premier ministre à la tribune des Nations-Unies le 30 septembre 1982, s'inscrit dans la perspective historique du rôle, souvent exemplaire, joué par la France en matière des droits de l'homme.

Mais, si elle corrige heureusement une attitude restrictive et comble une lacune injustifiée, l'adhésion proposée ne constitue qu'un engagement dont la portée doit être justement appréciée. Tel est l'objet du présent rapport. Mais il convient au préalable de rappeler succinctement le contexte dans lequel s'inscrit le projet de loi, et d'analyser précisément les dispositions du Protocole dont il s'agit.

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LE PROJET DE LOI

Rappelant, à l'occasion de l'examen devant le Sénat de l'Accord européen précité, les conditions de l'adhésion de la France à la Convention européenne des droits de l'homme, le rapporteur de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées avait relevé qu'il s'était agi d'un engagement tardif et limité avant de se féliciter de l'acceptation par la France du droit de recours individuel.

Le même schéma, *rebus sic stantibus*, peut être repris ici pour retracer le contexte dans lequel se place le présent projet :

— l'adhésion de la France au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, telle que formulée en 1980, demeurerait restrictive après avoir été longtemps reportée ;

— l'acceptation récente des droits de recours individuels en matière de droits de l'homme est conforme aux souhaits constants et réaffirmés du Sénat.

A. — L'adhésion tardive et incomplète au Pacte international relatif aux droits civils et politiques en 1980.

1. — Une adhésion longtemps reportée.

Adopté le 19 décembre 1966, dans sa résolution 2200 (XXI), par l'Assemblée générale des Nations-Unies, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'est entré en vigueur que dix ans plus tard, le 23 mars 1976, 35 pays l'ayant à cette date ratifié, ce qui constituait une condition mise à l'application du Pacte.

La France, pour sa part, n'a adhéré au Pacte que le 4 novembre 1980 — soit quatorze ans après son adoption —, après un délai dont

nous avons regretté la longueur, même s'il était bien modeste comparé aux vingt-quatre années qui avaient été nécessaires pour la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans les deux cas, du reste, l'explication dominante, sinon la justification, de l'attitude hésitante de la France résidait dans le fait que, contrairement à ce qui se passe dans de nombreux autres pays, les dispositions internationales, en vertu de l'article 55 de la Constitution, s'appliquent directement dans notre droit ; il convenait donc d'assurer d'emblée une certaine harmonisation entre des textes nationaux et internationaux qui pourraient être les uns et les autres invoqués devant les tribunaux français.

Ainsi s'explique que lorsque la France, après une procédure parlementaire particulièrement laborieuse de près de deux ans, a enfin adhéré au Pacte, plus de soixante États l'avaient déjà précédée, vingt-deux d'entre eux ayant en outre dès l'époque — 1980 — adhéré au Protocole facultatif. Soixante-quinze États sont aujourd'hui parties au Pacte. Ainsi s'explique également que cette adhésion, longtemps reportée, ait été au surplus restrictive.

2. — *Une adhésion restrictive.*

Les réticences manifestées par la France lors de son adhésion se sont traduites de trois façons différentes :

a) L'adhésion se trouve d'abord assortie d'une série de *réserves* et de *déclarations interprétatives* répondant, de la part du gouvernement, à deux soucis :

— prendre en considération la ratification par la France de la Convention européenne des droits de l'homme et éviter tout conflit entre les deux accords, ayant pour l'essentiel le même objet : plusieurs déclarations ou réserves — aux articles 4, 9 et 14, 19, 21 et 22 du Pacte — correspondant ainsi à celles faites, quelques années plus tôt, sur les dispositions parallèles de la Convention européenne ;

— seconde préoccupation : préciser la portée du Pacte pour éviter toute erreur d'appréciation et remédier simultanément à ses lacunes ou imperfections ; ainsi étaient présentées les réserves ou déclarations interprétatives formulées aux articles 13, 20 et 27 du Pacte.

b) Mais le caractère incomplet de l'adhésion se trouve d'autre part souligné par le refus de la France d'effectuer la *déclaration facultative*

prévue à l'article 41 du Pacte, concernant les plaintes interétatiques. Malgré le caractère bien peu contraignant de la procédure, acceptée par bon nombre de pays européens, le gouvernement n'a pas estimé opportun de reconnaître ainsi la compétence du Comité des droits de l'homme des Nations-Unies pour examiner les différends éventuels que la France pourrait avoir avec un autre État partie en matière de droits de l'homme.

c) Enfin, les restrictions mises à l'adhésion française se trouvaient renforcées par le refus d'adhérer au *Protocole facultatif* qui vous est aujourd'hui soumis et qui institue un droit de recours individuel des particuliers devant le Comité des droits de l'homme. Le gouvernement indiquait en effet alors que « la question ne sera éventuellement envisagée qu'après celle de l'acceptation du droit de recours individuel dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme, pour lequel le gouvernement a estimé nécessaire, comme le sait le Parlement, de nous laisser un temps de réflexion permettant de mesurer les implications de l'introduction de ce texte dans notre droit ».

C'est aujourd'hui chose faite, du fait de l'acceptation récente par la France des droits de recours individuels en matière de droits de l'homme.

B. — L'acceptation par la France de droits de recours individuels.

1. — L'article 25 de la convention européenne des droits de l'homme et la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

a) La France a en effet accepté le 2 octobre 1981 le droit de requête individuelle prévu à *l'article 25 de la convention européenne des droits de l'homme*.

Les individus se voient ainsi d'ores et déjà reconnaître en matière de droits de l'homme un droit d'accès direct devant un organe international à caractère partiellement juridictionnel.

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat a déjà eu l'occasion de se féliciter — après l'avoir réclamé avec constance — de cette reconnaissance, en particulier lors

de l'autorisation récente de l'Accord européen concernant la procédure devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme.

b) Le principe est ainsi acquis et permet à notre pays de participer plus complètement aux procédures internationales mises en place pour assurer le respect des droits fondamentaux.

Cette démarche dynamique se poursuit depuis lors :

— le gouvernement a ainsi accepté en août 1982 le droit de recours individuel prévu dans le cadre de la *convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* ;

— il vous propose aujourd'hui d'admettre également le droit de requête reconnu aux individus par le Protocole facultatif qui vous est soumis.

Si ces nouvelles reconnaissances sont techniquement moins importantes que l'acceptation de l'article 25 de la convention européenne, elles participent du même mouvement et de la même volonté, et en renforcent l'impact politique. Votre commission ne saurait que se féliciter d'une acceptation conforme aux souhaits réitérés du Sénat.

2. — *Une acceptation conforme aux souhaits constamment réitérés du Sénat.*

Le Sénat, et singulièrement sa commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, a manifesté depuis de longues années son profond attachement à cette démarche et plus généralement à toute attitude confirmant et renforçant le rôle historique, et qui devrait être exemplaire, joué par la France dans le domaine des droits de l'homme.

Qu'il soit permis de rappeler ici qu'elle avait estimé mal fondées les raisons supposées justifier le refus de reconnaître le recours individuel de l'article 25 de la convention de 1950.

Son rapporteur sur le projet de loi autorisant l'adhésion au Pacte lui-même, notre collègue M. Palmero, avait ainsi, en 1980, regretté que « la France (soit) le seul État membre de la Communauté européenne à persister dans son refus d'accepter le droit de recours indivi-

duel prévu par l'article 25 de la Convention européenne des droits de l'homme » et estimé alors « qu'après un délai de réflexion de sept années cette situation est particulièrement regrettable ».

Compte tenu du lien établi par le gouvernement entre l'acceptation du recours individuel dans le cadre de la convention européenne et dans celui du Pacte relatif aux droits civils et politiques, votre rapporteur jugeait « tout aussi injustifié, mais plus compréhensible le refus manifesté par le gouvernement de devenir partie au Protocole facultatif ».

Le rapport faisait justice en ces termes de l'argument tiré d'une conception très rigoureuse de la souveraineté nationale engendrant méfiance et réticence à l'égard de toute éventualité d'intrusion d'une juridiction étrangère ou internationale dans les affaires françaises : « une telle situation de la part d'un État qui n'a pas grand chose à se reprocher dans le domaine des droits de l'homme est regrettable, cela d'autant plus que la procédure prévue par le Pacte est fort respectueuse de la souveraineté des États : la recevabilité des requêtes, qui sont soumises aussitôt à l'État incriminé, est subordonnée à de sévères conditions ; le Comité des droits de l'homme ne délibère qu'à huis clos ; il se limite à faire part de ses constatations à l'État partie intéressé et au requérant. A ce jour une vingtaine d'États sont déjà parties au Protocole facultatif qui constitue assurément la garantie la plus tangible de la protection et de l'essor des droits affirmés par le Pacte ». L'examen des dispositions précises du Protocole facultatif qui vous est aujourd'hui soumis conforte ce jugement.

DEUXIÈME PARTIE

LES DISPOSITIONS DU PROTOCOLE FACULTATIF

Le texte du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, bref dans ses termes, est simple dans sa structure : les articles 1^{er} à 6 sont relatifs aux modalités du recours individuel mis en place, tandis que les articles 7 à 14 comportent une série de dispositions annexes et finales qui ne posent pas problème. Il convient cependant, avant d'examiner la procédure de recours prévue, de rappeler les caractéristiques du « Comité des droits de l'homme » habilité à recevoir les communications émanant de particuliers.

A. — Les modalités d'examen des demandes individuelles.

1. — *L'organe compétent : le Comité des droits de l'homme.*

Institué par l'article 28 du Pacte, le Comité des droits de l'homme se voit en effet confier la charge d'assurer le contrôle de la protection internationale des droits énumérés par le Pacte.

Le comité examine les rapports que les États, parties au Pacte, s'engagent à présenter, chaque fois que le comité en fait la demande, au Secrétaire général de l'Organisation des Nations-Unies, sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire ou administratif qu'ils ont arrêtées et qui donnent effet aux dispositions du Pacte. Le comité de son côté adresse chaque année à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social un rapport sur ses travaux.

Surtout, le comité peut connaître des recours individuels formés dans le cadre du Protocole facultatif qui vous est soumis aujourd'hui et des recours interétatiques prévus par l'article 41 du Pacte.

Le Comité des droits de l'homme est composé de dix-huit ressortissants des États parties, personnes possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme, siégeant à titre individuel

et devant s'acquitter de leurs fonctions en toute impartialité et en toute conscience. Le mandat des membres du comité est de quatre ans ; cependant le mandat de neuf d'entre eux, élus lors de la première élection, qui a eu lieu en septembre 1976, est réduit à deux ans (cf. annexe ci-jointe sur la composition actuelle du comité).

2. — *La procédure des communications individuelles devant le Comité.*

a) Le Comité est, aux termes du présent Protocole, compétent pour « recevoir et examiner des *communications* émanant de particuliers relevant de sa juridiction (de l'Etat partie au Protocole) qui prétendent être victimes d'une violation, par cet Etat partie, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte » (art. 1^{er}).

On relèvera ici l'emploi du terme de « communications » au lieu de ceux de « recours » ou de « requêtes » pour marquer que le Comité n'est pas chargé d'une tâche juridictionnelle.

b) Plusieurs *conditions* sont mises par le Protocole à l'examen de ces communications par le Comité :

— la communication doit intéresser un Etat partie au Protocole et émaner de particuliers relevant de sa juridiction ;

— en second lieu, la recevabilité de la communication est subordonnée à plusieurs conditions : elle doit être écrite (art. 2), signée de son auteur, ne pas constituer un abus de droit et n'être pas incompatible avec les dispositions du Pacte (art. 3) ;

— enfin, il est nécessaire que les recours internes disponibles aient été épuisés (art. 2), sauf si les procédures de recours « excèdent des délais raisonnables » (art. 5), et qu'aucun recours international parallèle ne soit pendant (art. 5).

La *procédure* ultérieure est également écrite. Selon les termes des articles 4 et 5 du Protocole, la communication est transmise à l'Etat intéressé afin que, dans les six mois qui suivent, il soumette au Comité « des explications ou déclarations éclaircissant la question et indiquant, le cas échéant, les mesures qu'il pourrait avoir prises pour remédier à la situation » (art. 2). Au vu des informations fournies par l'Etat et par le particulier, le Comité examine à huis clos les communications émanant de ce dernier. Ensuite, et sans être ici tenu de respecter un quelconque délai, le Comité « fait part de ses constatations à l'Etat partie intéressé et au particulier » (art. 5-4).

Telles sont les principales dispositions du Protocole proposé, complété *in fine* par les dispositions annexes et finales suivantes.

B. — Les dispositions annexes et finales.

1. — *Le maintien du droit de pétition reconnu par les Nations-Unies.*

Un mot d'abord sur les dispositions de l'article 7 du Protocole qui mérite quelques explications : cet article prévoit que le droit de pétition accordé aux peuples coloniaux par la Charte des Nations-Unies et d'autres instruments internationaux conclus sous l'égide de l'O.N.U. ne peut être restreint par les dispositions du Protocole.

Ce texte fait référence aux objectifs de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations-Unies en date du 14 décembre 1960 et concernant l'octroi de l'indépendance aux pays coloniaux. Mais la France, qui n'a pas reconnu le Comité de décolonisation, ne doit pas être considérée comme directement concernée par les dispositions de l'article 7.

2. — *Des dispositions finales classiques.*

Viennent ensuite, aux articles 8 à 14 du texte proposé, des dispositions finales classiques dont voici, en bref, les principaux points :

— les instruments d'adhésion au Protocole doivent être déposés auprès du Secrétaire général de l'O.N.U. (art. 8), dix adhésions étant requises (art. 9) pour l'entrée en vigueur du Protocole — qui a ainsi pu être mis en œuvre le 23 juin 1976, en même temps que le Pacte lui-même ; trente Etats sont à ce jour parties au Protocole, tandis que soixante-quinze le sont au Pacte (cf. annexes ci-dessous) ;

— l'article 11 prévoit par ailleurs une procédure d'amendement du Protocole, dont l'adoption doit être acceptée par la majorité des Etats parties et doit être approuvée par l'Assemblée générale des Nations-Unies ;

— enfin, l'article 12 indique une faculté de dénonciation classique mais qui ne saurait entraver l'examen des demandes de particuliers antérieures à la dénonciation de l'Etat concerné.

TROISIÈME PARTIE

LA PORTÉE DE L'ENGAGEMENT RÉSULTANT DE L'ADHÉSION AU PROTOCOLE

Si, globalement, l'engagement qui résulte de l'adhésion à ce Protocole facultatif est peu contraignant et demeure encore incomplet, votre rapporteur tient cependant à relever que sa portée pratique — pour modeste qu'elle soit — pourrait offrir des possibilités nouvelles de demandes individuelles.

A. — Un engagement de portée pratique modeste mais pouvant offrir des possibilités nouvelles.

1. — Le bilan actuel de l'activité du Comité des droits de l'homme confirme la portée pratique relative de l'application des dispositions du Protocole.

L'exposé des motifs gouvernemental indique opportunément qu'en cinq ans, de 1977 à 1982, 124 communications de particuliers ont été transmises au Comité. Mais, sur ce total, 32 seulement ont abouti à l'adoption d'un rapport conformément à l'article 5-4 du Protocole. Pour le reste :

- 40 ont été déclarées irrecevables, ou ont été classées ou retirées ;
- 31 sont en instance de décision sur leur recevabilité ;
- enfin 21 ont été jugées recevables et sont actuellement en cours d'examen.

Mais, pour apprécier cette activité — non négligeable mais néanmoins modeste —, il faut rappeler ici qu'au terme de la procédure, le Comité fait simplement part de ses « constatations » à l'État intéressé et au requérant ; lesdites constatations n'ont en principe d'autre portée

que morale, puisque l'Etat intéressé n'est pas tenu d'y donner suite d'une façon ou d'une autre, et qu'aucune instance, de quelque nature que ce soit, n'intervient après l'examen de l'affaire par le Comité.

Il n'en demeure pas moins que la juste mesure de la portée des demandes individuelles formulées dans le cadre du Protocole passe par une comparaison de l'objet respectif des recours individuels possibles en matière de droits de l'homme, comparaison qui souligne l'intérêt du présent Protocole.

2. — *L'objet comparé des recours individuels de Strasbourg et de New-York.*

Deux possibilités essentielles de requêtes internationales en matière de droits de l'homme devraient se trouver ouvertes aux particuliers si la France adhère au présent Protocole :

— d'une part, les recours individuels devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme de Strasbourg, en application de l'article 25 de la convention ;

— d'autre part, les communications individuelles prévues par le Protocole facultatif et présentées devant le Comité des droits de l'homme des Nations-Unies à New-York.

Trois points doivent être ici soulignés :

a) Il faut tout d'abord rappeler qu'aux termes des articles 2 et 5 du Protocole, les intéressés doivent avoir non seulement épuisé les voies de recours internes, mais encore ne pas conduire une action parallèle devant une autre organisation internationale.

De ce fait, se trouve exclue la possibilité pour les individus de former deux recours parallèles d'une part à Strasbourg, d'autre part à New-York.

Cette impossibilité de double recours sera de surcroît renforcée par une déclaration qui sera effectuée par la France lors de son adhésion, précisant que la procédure prévue n'aura *aucun caractère rétroactif* et ne permettra pas de contester devant le Comité des décisions rendues par la Commission ou la Cour européennes des droits de l'homme.

b) En second lieu, en ce qui concerne la portée comparée de ces recours individuels, il est vraisemblable que les intéressés auront tendance à utiliser en priorité le recours devant la Commission européenne des droits de l'homme, les **sanctions** prononcées pouvant y être plus lourdes : la Commission ayant — à la différence du Comité — un caractère juridictionnel, elle peut en effet notamment condamner l'Etat à verser une indemnité au ressortissant victime d'une violation.

c) En revanche, s'agissant de **l'objet comparé des recours** à Strasbourg et à New-York, il faut ici relever que, si, pour l'essentiel, les droits visés et protégés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont proches de ceux dont bénéficient les individus des Etats parties à la Convention européenne, **certaines droits prévus par le Pacte ne sont pas visés par la Convention européenne.**

En conséquence, si pour les articles communs, l'attrait de Strasbourg doit paraître a priori supérieur aux requérants potentiels, il en va naturellement autrement pour les autres droits. A cet égard, le Pacte vise en particulier deux droits qui ne sont pas protégés par la convention :

— il en va ainsi de l'article 1^{er} du Pacte relatif au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ;

— il en va de même, surtout, de l'article 27 du Pacte qui reconnaît le droit des minorités « ethnique., religieuses, ou linguistiques. »

Des possibilités supplémentaires de recours individuels pourraient ainsi résulter de l'adhésion au Protocole facultatif. Encore faut-il rappeler ici que, lors de son acceptation du Pacte, la France a précisé en particulier que les dispositions de l'article 27 sur les droits des minorités n'ont pas lieu de s'appliquer en France, compte tenu de l'article 2 de notre Constitution qui garantit l'indivisibilité de la République en même temps que l'égalité de tous devant la loi.

Les opportunités nouvelles offertes par le Protocole qui vous est soumis s'en trouvent limitées. Au bout du compte, l'engagement supplémentaire proposé par la France demeurera peu contraignant.

B. — Un engagement peu contraignant et encore incomplet.

1. — Une adhésion peu contraignante.

Au terme de cette analyse, la portée de l'adhésion au présent Protocole ne doit pas être surestimée et il serait illusoire de compter sur des résultats trop importants.

Il n'y a sans aucun doute rien là d'inquiétant pour la souveraineté nationale, d'autant que notre droit interne correspond très largement aux obligations inscrites dans le Pacte et que les garanties judiciaires intérieures assurent d'ores et déjà les possibilités de recours nécessaires aux individus.

Il semble ainsi à votre rapporteur d'autant plus légitime pour la France d'adhérer à ce Protocole facultatif que notre pays ne saurait guère encourir de critiques en matière de droits de l'homme.

L'abstention française demeurerait de ce fait d'autant plus regrettable que notre pays se doit, conformément à son histoire, de montrer l'exemple en la matière et de figurer au premier rang de l'immense et difficile entreprise internationale au service des droits de l'homme.

Plutôt que de s'inquiéter inutilement de la portée de l'adhésion à ce Protocole, votre rapporteur estime qu'il faut au contraire regretter le caractère encore incomplet de l'engagement français.

2. — *Un engagement encore incomplet : la question pendante de l'article 41 du Pacte.*

Pourquoi en particulier la France n'a-t-elle pas effectué en 1980 la déclaration facultative prévue à l'article 41 relative aux *recours interétatiques* ?

Cette procédure n'est guère menaçante pour la souveraineté des Etats :

— d'une part, en cas d'échec d'une tentative préalable de règlement direct d'Etat à Etat, le Comité des Droits de l'Homme, saisi unilatéralement par l'un des Etats, se borne à examiner à huis clos les communications des deux Etats pour leur présenter *in fine* un rapport qui n'a aucun caractère contraignant ;

— d'autre part, la France a par ailleurs déjà accepté les recours interétatiques dans le cadre de l'article 24 de la convention européenne des droits de l'homme.

La procédure de l'article 41 paraît néanmoins importante pour le développement et la protection des droits de l'homme car, pour prudente qu'elle soit, elle est la seule qui permette au Comité des Droits de l'Homme d'exercer un rôle direct dans la protection des droits garantis par le Pacte. D'ores et déjà (cf. annexe ci-dessous), cette procédure a

été acceptée par la R.F.A., l'Autriche, le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Islande, l'Italie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, la Suède, le Sénégal et même Sri Lanka. Comme le soulignait déjà votre rapporteur en 1980, la France s'honorait de figurer dans cette liste de pays.

Il vous propose donc d'interroger le gouvernement sur ces projets en la matière, afin de régler enfin une affaire pendante depuis des années.



LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 7 décembre 1983, vous invite donc à autoriser l'adhésion de la France au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, afin que, par ce geste de portée politique, la France poursuive et assume le rôle historique qui est le sien en matière de protection internationale des droits de l'homme.

PROJET DE LOI
(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'adhésion au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ouvert à la signature à New York le 19 décembre 1966, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1725 (7^e lég.).

ANNEXE N° 1

COMPOSITION ACTUELLE DU COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME**a. Mandat expirant le 31 décembre 1984.**

- M. Andres Aguilar (Venezuela).
- M. Al-Dourj (Irak).
- M. Félix Ermacora (Autriche).
- Sir Vincent Evans (Royaume-Uni).
- M. Vladimir Hanga (Roumanie).
- M. J. Herdocia Ortega (Nicaragua).
- M. A. Mavrommatis (Chypre).
- M. A. P. Movchan (U.R.S.S.).
- M. W. Tarnopolsky (Canada).

b. — Mandat expirant le 31 décembre 1986.

- M. Négib Bouzirj (Tunisie).
- M. Joseph A.I. Cooray (Sri Lanka).
- M. Abdoulaye Diye (Sénégal).
- M. Vojin Dimitrijevic (Yougoslavie).
- M. Roger Errera (France).
- M. Bernard Graefrath (RDA).
- M. Torkel Opsahl (Norvège).
- M. Julio Prado Vallejo (Equateur).
- M. Christian Tomuschat (RFA).

ANNEXE N° 2

**ÉTATS PARTIES AU PACTE INTERNATIONAL RELATIF
AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES**

États parties	Date de ratification ou d'adhésion	Date d'entrée en vigueur
Afghanistan	23 janvier 1983	23 avril 1983
République fédérale d'Allemagne	17 décembre 1973	23 avril 1976
Australie	13 août 1980	13 novembre 1980
Autriche	10 septembre 1978	10 décembre 1978
Barbade	5 janvier 1973	23 mars 1976
Belgique	21 avril 1983	21 juillet 1983
Bolivie	12 août 1982	12 novembre 1982
Bulgarie	21 septembre 1970	23 mars 1976
Canada	19 mai 1976	19 août 1976
Chili	10 février 1972	23 mars 1976
Chypre	2 avril 1969	23 mars 1976
Colombie	29 octobre 1969	23 mars 1976
Costa Rica	29 novembre 1968	23 mars 1976
Danemark	6 janvier 1972	23 mars 1976
Egypte	14 janvier 1982	14 avril 1982
El Salvador	30 novembre 1979	29 février 1980
Equateur	6 mars 1969	23 mars 1976
Espagne	27 avril 1977	27 juillet 1977
Finlande	19 août 1975	23 mars 1976
France	4 novembre 1980	4 février 1981
Gabon	21 janvier 1983	21 avril 1983
Gambie	22 mars 1979	22 juin 1979
Guinée	24 janvier 1978	24 avril 1978
Guyana	15 février 1977	15 mai 1977
Hongrie	17 janvier 1974	23 mars 1976
Inde	10 avril 1979	10 juillet 1979
Iran	24 juin 1975	23 mars 1976
Iraq	25 janvier 1971	23 mars 1976
Islande	22 août 1979	22 novembre 1979
Italie	15 septembre 1978	15 décembre 1978
Jamaïque	3 octobre 1975	23 mars 1976
Japon	21 juin 1979	21 septembre 1979
Jordanie	28 mai 1975	23 mars 1976
Kenya	1 ^{er} mai 1972	23 mars 1976
Liban	3 novembre 1972	23 mars 1976
Libye	15 mai 1970	23 mars 1976
Madagascar	21 juin 1971	23 mars 1976
Mali	16 juillet 1974	23 mars 1976
Maroc	3 mai 1979	3 août 1979
Maurice	12 décembre 1973	23 mars 1976
Mexique	23 mars 1981	23 juin 1981
Mongolie	18 novembre 1974	23 mars 1976
Nicaragua	12 mars 1980	12 juin 1980
Norvège	13 septembre 1972	23 mars 1976
Nouvelle-Zélande	28 décembre 1978	28 mars 1979
Panama	8 mars 1977	8 juin 1977
Pays-Bas	11 décembre 1978	11 mars 1979
Pérou	28 avril 1978	28 juillet 1978

Etats parties	Date de ratification ou d'adhésion	Date d'entrée en vigueur
Pologne	18 mars 1977	18 juin 1977
Portugal	15 juin 1978	15 septembre 1978
République arabe syrienne	21 avril 1969	23 mars 1976
République centrafricaine	8 mai 1981	8 août 1981
République démocratique allemande	8 novembre 1973	23 mars 1976
République dominicaine	4 janvier 1978	4 avril 1978
République populaire démocratique de Corée	14 septembre 1981	14 décembre 1981
République socialiste soviétique de Biélorussie	12 novembre 1973	23 mars 1976
République socialiste soviétique d'Ukraine	12 novembre 1973	23 mars 1976
République-Unie de Tanzanie	11 juin 1976	11 septembre 1976
Roumanie	9 décembre 1974	23 mars 1976
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	20 mai 1976	20 août 1976
Rwanda	16 avril 1975	23 mars 1978
Saint-Vincent-et-Grenadines	9 novembre 1981	9 février 1982
Sénégal	13 février 1978	13 mai 1978
Sri Lanka	11 juin 1980	11 septembre 1980
Suède	6 décembre 1971	23 mars 1976
Suriname	28 décembre 1976	28 mars 1977
Tchécoslovaquie	23 décembre 1975	23 mars 1976
Trinité-et-Tobago	21 décembre 1978	21 mars 1979
Tunisie	18 mars 1969	mars 1976
Union des Républiques socialistes soviétiques	16 octobre 1973	23 mars 1976
Uruguay	1 ^{er} avril 1970	23 mars 1976
Venezuela	10 mai 1978	10 août 1978
Viet Nam	24 septembre 1982	24 décembre 1982
Yougoslavie	2 juin 1971	23 mars 1976
Zaire	1 ^{er} novembre 1976	1 ^{er} février 1977

ANNEXE N° 3

ETATS PARTIES AU PROTOCOLE FACULTATIF

Etats parties	Date de ratification ou d'adhésion	Date d'entrée en vigueur
Barbade	5 janvier 1973	23 mars 1976
Bolivie	12 août 1982	12 novembre 1982
Canada	19 mai 1976	19 août 1976
Colombie	29 octobre 1969	23 mars 1976
Costa Rica	29 novembre 1968	23 mars 1976
Danemark	6 janvier 1972	23 mars 1976
Equateur	6 mars 1969	23 mars 1976
Finlande	19 août 1975	23 mars 1976
Islande	22 août 1979	22 novembre 1979
Italie	15 septembre 1978	15 décembre 1978
Jamaïque	3 octobre 1975	23 mars 1976
Madagascar	21 juin 1971	23 mars 1976
Maurice	12 décembre 1973	23 mars 1976
Nicaragua	12 mars 1980	12 juin 1980
Norvège	13 septembre 1972	23 mars 1976
Panama	8 mars 1977	8 juin 1977
Pays-Bas	11 décembre 1978	11 mars 1979
Pérou	3 octobre 1980	3 janvier 1981
Portugal	3 mai 1983	3 août 1983
République centrafricaine	8 mai 1981	8 août 1981
République dominicaine	4 janvier 1978	4 avril 1978
Saint-Vincent-et-Grenadines	9 novembre 1981	9 février 1982
Sénégal	13 février 1978	15 mai 1978
Suède	6 décembre 1971	23 mars 1976
Suriname	28 décembre 1976	28 mars 1977
Trinité-et-Tobago	14 novembre 1980	14 février 1981
Uruguay	1 ^{er} avril 1970	23 mars 1976
Venezuela	10 mai 1978	10 août 1978
Zaire	1 ^{er} novembre 1976	1 ^{er} février 1977

ANNEXE N° 4

ETATS AYANT DÉPOSÉ UNE DÉCLARATION EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 41 DU PACTE

Etats parties	Date du dépôt de la déclaration
République fédérale d'Allemagne	28 mars 1979
Autriche	10 septembre 1978
Canada	29 octobre 1979
Danemark	23 mars 1976
Finlande	19 août 1975
Islande	22 août 1979
Italie	15 septembre 1978
Norvège	23 mars 1976
Nouvelle-Zélande	28 décembre 1978
Pays-Bas	11 décembre 1978
Pérou	2 mai 1983
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	20 mai 1976
Sénégal	5 janvier 1981
Sri Lanka	11 juin 1980
Suède	23 mars 1976