

N° 204

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1985.

## 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 la ratification du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales.*

Par M. Charles BOSSON,

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, Jacques Genton, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. 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, Alfred Gérin, 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 les numéros :  
Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2790, 3134 et in-8° 939.  
Sénat : 154 (1985-1986).

---

Traités et conventions.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> : le protocole n° 7, signé à Strasbourg le 22 novembre 1984, vient compléter les droits civils et politiques déjà garantis par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales .....	3
<b>PREMIÈRE PARTIE. — Les dispositions de fond du protocole n° 7 : l'extension à de nouveaux droits des garanties assurées par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales</b> .....	4
<b>A. Première disposition : les garanties reconnues aux étrangers en matière d'expulsion (article 1<sup>er</sup>)</b> .....	4
a) <i>L'article 1<sup>er</sup></i> .....	4
b) <i>Les limites assignées à ces droits</i> .....	4
c) <i>La compatibilité avec la législation française</i> .....	4
d) <i>Les engagements internationaux antérieurs</i> .....	5
<b>B. Seconde série de droits reconnus par le protocole : des garanties judiciaires en matière pénale (articles 2 à 4)</b> .....	5
1. Le principe du double degré de juridiction .....	5
a) <i>L'article 2</i> .....	5
b) <i>Les exceptions</i> .....	5
c) <i>La compatibilité avec la législation française</i> .....	5
d) <i>Les engagements internationaux antérieurs</i> .....	6
2. L'indemnisation des victimes d'erreurs judiciaires .....	6
a) <i>L'article 3</i> .....	6
b) <i>Les tempéraments</i> .....	6
c) <i>La compatibilité avec la législation française</i> .....	6
d) <i>Les engagements internationaux antérieurs</i> .....	6
3. L'application du principe « non bis in idem » .....	6
a) <i>L'article 4</i> .....	6
b) <i>Les limites à ce principe</i> .....	7
c) <i>La compatibilité avec la législation française</i> .....	7
d) <i>L'engagement international antérieur</i> .....	7
<b>C. Troisième catégorie de droits garantis par le protocole : l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux (article 5)</b> .....	7
a) <i>L'article 5</i> .....	7
b) <i>Des exceptions</i> .....	7
c) <i>La compatibilité avec la législation française</i> .....	7
d) <i>Les engagements internationaux antérieurs</i> .....	8

<b>SECONDE PARTIE. — Les conditions d'application du protocole du 22 novembre 1984</b> .....	9
<b>A. <i>Le droit de recours individuel concernant les droits reconnus par le protocole n° 7</i></b> .....	9
1. L'acceptation par la France du droit de recours individuel .....	9
2. Bilan actuel des requêtes individuelles déposées par la France .....	10
<b>B. <i>Les modalités classiques de mise en œuvre du protocole</i></b> .....	10
<b>LES CONCLUSIONS FAVORABLES DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION</b> .....	11

Mesdames, Messieurs,

Le protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 22 novembre 1984 à Strasbourg, tend à garantir de nouveaux droits destinés à compléter ceux figurant déjà dans la Convention signée à Rome le 4 novembre 1950.

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 4 décembre dernier, a pour objet d'autoriser la ratification par la France du protocole n° 7, afin de confirmer la volonté de notre pays de rester à l'avant-garde des actions internationales conduites en matière de droits de l'homme. C'est là une démarche que notre commission a toujours approuvée et favorisée dès lors que les engagements internationaux proposés apparaissaient compatibles avec une législation française elle-même cohérente et achevée.

En l'espèce, rien ne paraît s'opposer à la ratification par la France du protocole n° 7 dans la mesure où certaines réserves et déclarations interprétatives permettent de préciser la portée de ses dispositions au regard de la législation française. Le Gouvernement a bien voulu communiquer à votre Rapporteur — comme l'usage s'en est établi — le texte des réserves et déclarations qu'il envisage de formuler lors de la ratification du protocole n° 7. Notre commission et le Sénat disposeront ainsi de tous les éléments d'information nécessaires pour apprécier le bien-fondé de l'engagement international proposé.

A ce jour, onze Etats du Conseil de l'Europe ont signé le présent protocole : la France, le Danemark, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède et l'Irlande. Le protocole n° 7 n'est toutefois pas encore entré en vigueur puisque sept ratifications sont nécessaires à sa mise en œuvre et que seule la Suède a déposé, à ce jour, ses instruments de ratification.

**PREMIÈRE PARTIE. — Les dispositions de fond du protocole n° 7 : l'extension à de nouveaux droits des garanties assurées par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.**

Le protocole n° 7 étend les garanties de la Convention européenne à trois catégories de droits supplémentaires. Il convient, pour chacun d'eux, d'envisager tour à tour les principes posés par le protocole et les tempéraments qui y sont apportés, puis leur compatibilité avec le droit français et les engagements déjà pris par la France sur le plan international en la matière.

**A) Première disposition : les garanties reconnues aux étrangers en matière d'expulsion (article 1<sup>er</sup>).**

a) **L'article 1<sup>er</sup> du protocole accorde aux étrangers** résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat membre du Conseil de l'Europe **trois garanties minimales en cas d'expulsion :**

— celle de faire valoir les raisons qui militent contre leur expulsion ;

— celle de « faire examiner leur cas » sans que la forme de cet examen ne soit précisée ;

— et celle de se faire représenter devant l'autorité administrative et judiciaire compétente.

b) **Les limites assignées à ces droits.** Certaines exceptions sont toutefois prévues au bénéfice de ces garanties lorsque l'expulsion est considérée comme nécessaire dans l'intérêt de l'**ordre public** ou fondée sur des motifs de **sécurité nationale**. Dans ces hypothèses, les garanties visées par le protocole ne constituent pas un préalable à l'expulsion, même si l'intéressé doit pouvoir en bénéficier après l'exécution de l'expulsion.

c) **La compatibilité de ces garanties avec la législation française.** Ces dispositions ne posent pas de problème au regard de notre droit national et sont notamment en harmonie avec l'ordonnance

n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée par la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (art. 19 et suivants).

d) **Les engagements internationaux antérieurs.** Il y a lieu de relever que le Pacte international des Nations Unies sur les droits civils et politiques, déjà ratifié par la France, contient en son article 13 des dispositions analogues concernant les garanties en cas d'expulsion. Le nouvel instrument international proposé n'impose donc pas, en l'occurrence, de nouvelles obligations à notre pays.

\*

\*     \*

**B) Seconde série de droits reconnus par le protocole : des garanties judiciaires en matière pénale** (articles 2 à 4).

Trois principes juridiques sont reconnus, dans le domaine pénal, par le protocole. Il doit être ici précisé que le Gouvernement envisage de formuler une **réserve** pour déclarer que seules les infractions relevant, en droit français, de la compétence des **tribunaux statuant en matière pénale** doivent être regardées comme des infractions au sens des articles 2 à 4 du présent protocole, qui ne sauraient couvrir le domaine disciplinaire.

### 1°) **Le principe du double degré de juridiction.**

a) **L'article 2** reconnaît à toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation.

b) **Les exceptions.** Ce principe du double degré de juridiction peut cependant faire l'objet d'exceptions dans les trois cas suivants : pour des infractions mineures telles que définies par la loi ; lorsque l'intéressé a été jugé en première instance par la plus haute juridiction ; ou lorsqu'il a été déclaré coupable et condamné à la suite d'un recours contre son acquittement.

c) **La compatibilité avec la législation française.** Le Gouvernement a rappelé ici, dans une déclaration lors de la signature du protocole, que l'examen requis par une juridiction supérieure peut se limiter

à un contrôle de l'application de la loi, tel que le recours en cassation. Le protocole ainsi interprété est compatible avec notre droit et singulièrement avec les règles concernant les voies de recours contre les arrêts des cours d'assises.

d) **Les engagements internationaux antérieurs.** Il faut enfin rappeler que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques contient des dispositions de même nature, au paragraphe 5 de son article 14, qui ont fait également l'objet d'une déclaration interprétative par la France.

### 2°) **L'indemnisation des victimes d'erreurs judiciaires.**

a) **L'article 3** du protocole prévoit l'indemnisation des victimes d'erreurs judiciaires sous certaines conditions : la personne concernée doit avoir subi une peine en raison d'une condamnation et un fait nouveau doit avoir prouvé qu'il s'est produit une erreur judiciaire. Dans ce cas, l'indemnité est versée conformément à la loi ou à l'usage en vigueur dans l'Etat concerné.

b) **Les tempéraments** apportés à ce principe concernent les hypothèses où il est prouvé que la non-révélation en temps utile du fait inconnu est imputable à la personne condamnée. Celle-ci ne se voit alors ouvert, en bonne logique, aucun droit à indemnisation.

c) **La compatibilité avec la législation française** ne pose pas problème : l'article 626 du code de procédure pénale va même plus loin puisqu'il permet l'indemnisation des personnes ayant à tort fait l'objet d'une détention provisoire (loi n° 70-645 du 17 juillet 1970). Dernière précision : le protocole utilise à cet égard le terme de « grâce » ; il va de soi qu'il ne peut s'agir de la grâce au sens du droit français, celle-ci n'ayant pas pour objet de réparer des erreurs judiciaires ni pour effet d'annuler la condamnation.

d) Enfin, s'agissant **des engagements internationaux antérieurs**, la France a déjà souscrit à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui, en son paragraphe 6, contient des dispositions analogues.

### 3°) **L'application du principe « non bis in idem ».**

a) **L'article 4** du protocole pose le principe classique « non bis in idem » selon lequel une personne ne peut être poursuivie ou punie

pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été acquittée ou condamnée par un jugement définitif.

Il est précisé que cette règle ne saurait supporter de dérogation du fait de l'article 15 de la Convention européenne, même en cas de guerre ou autre danger public imminent.

b) Toutefois, **les limites à ce principe** sont fixées par le second paragraphe de l'article 4 qui indique que le procès peut néanmoins être réouvert à la suite de l'apparition de faits nouveaux ou s'il apparaît qu'il y a eu un vice fondamental de procédure.

c) Ces dispositions correspondant à celles contenues à l'article 6 du code de procédure pénale, elles ne posent aucune difficulté de **compatibilité avec la législation française**.

d) Elles sont de surcroît conformes aux dispositions d'un **engagement international antérieur** : le paragraphe 7 de l'article 14 du Pacte des Nations-Unies relatif aux droits civils et politiques.

\*  
\*   \*   \*

**C) Troisième catégorie de droits garantis par le protocole : l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux (article 5).**

a) **L'article 5** du protocole dispose enfin que les époux doivent jouir des mêmes droits et des mêmes responsabilités au regard du mariage, durant celui-ci ou après sa dissolution. Il s'agit en l'espèce des droits et obligations à caractère civil, indépendamment d'autres branches juridiques (droit administratif, fiscal, pénal ou social).

b) **Des exceptions** à ce principe sont cependant admises pour permettre aux Etats de prendre toutes les mesures nécessaires dans l'intérêt des enfants. Cet article ne doit pas non plus empêcher les autorités nationales de tenir compte de tous les éléments pertinents lorsqu'elles doivent prendre une décision relative au partage des biens en cas de dissolution du mariage.

c) **La compatibilité avec la législation française.** Le Gouvernement envisage de formuler à cet égard une triple réserve concernant : l'exercice de l'autorité parentale ; l'administration légale des biens des

enfants ; et le régime matrimonial légal. La déclaration gouvernementale serait ainsi rédigée : « L'article 5 ne doit pas faire obstacle à l'application des dispositions du Chapitre II du Titre V du Livre troisième du Code civil ainsi qu'à l'application de l'article 383 du Code civil. L'article 5 ne doit pas être interprété comme impliquant l'exercice commun de l'autorité parentale dans des situations où la législation française ne reconnaît cet exercice qu'à un seul des parents ». De plus, une déclaration supplémentaire devrait être formulée, au moment du dépôt des instruments de ratification, pour tenir compte des particularités du droit local dans les territoires de Nouvelle-Calédonie, des îles Wallis et Futuna et de Mayotte.

Il faut toutefois observer ici que l'adoption définitive du projet de loi sur les régimes matrimoniaux, en cours d'examen devant le Parlement, devrait rendre inutile certaines des réserves précédentes, puisqu'il tend à établir l'égalité complète des époux en matière de régimes matrimoniaux.

d) Au regard **des engagements internationaux antérieurs** de la France, le protocole n° 7 ne fait au demeurant que reprendre des dispositions analogues figurant :

— d'une part, à l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

— d'autre part, aux articles 5, 15 et 16 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Ratifiés l'un et l'autre par la France, ces deux instruments internationaux avaient fait l'objet des mêmes réserves que celles envisagées à l'occasion de la ratification du protocole n° 7.

\*

\* \* \*

**SECONDE PARTIE. — Les conditions d'application du protocole du 22 novembre 1984.**

Par-delà les dispositions de fond contenues en ses articles 1<sup>er</sup> à 5, le protocole n° 7 appelle deux séries d'observations quant à ses conditions d'application.

**A) *Le droit de recours individuel concernant les droits reconnus par le protocole n° 7.***

**1°) L'acceptation par la France du droit de recours individuel.**

L'article 7 du protocole indique que les dispositions de fond du protocole n° 7 doivent être considérées comme des articles additionnels à la Convention européenne. Il précise toutefois que le droit de recours individuel devant la Commission européenne des droits de l'homme et la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme ne s'appliqueront aux droits contenus dans le nouveau protocole que si l'Etat concerné déclare reconnaître ce droit et accepter cette juridiction pour les articles 1<sup>er</sup> à 5 du protocole.

Après avoir accepté de façon générale, le 2 octobre 1981, le droit de recours individuel prévu à l'article 25 de la Convention européenne, le Gouvernement français envisage précisément d'étendre cette acceptation aux droits reconnus dans le protocole n° 7.

Dès lors, rappelons-le, la procédure applicable est la suivante : toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers peut saisir la Commission européenne des droits de l'homme d'une requête alléguant une violation de ce protocole par la France. La procédure se déroule alors en premier lieu devant la Commission européenne des droits de l'homme qui, après s'être prononcée sur la recevabilité de la requête, se met à la disposition des Parties en vue de parvenir à un accord amiable. A défaut d'un tel accord, la Commission donne un avis sur le point de savoir si le pays mis en cause a ou non violé la convention. Puis le Comité des ministres se prononce définitivement sur l'affaire, à moins que celle-ci ait été transmise à la Cour européenne des droits de l'homme. Dans ce dernier cas, la Cour rend un arrêt que l'Etat mis en cause s'engage à considérer comme obligatoire.

## 2°) **Bilan actuel des requêtes individuelles déposées contre la France.**

Cette extension de l'acceptation par la France du droit de recours individuel nous donne l'occasion de dresser ici un rapide bilan des requêtes déposées, depuis le 2 octobre 1981, à l'encontre de la France.

1 465 plaintes individuelles ont été déposées d'après les derniers chiffres connus ; 254 seulement ont été enregistrées, les autres ne relevant pas de la compétence de la Commission. Environ la moitié des requêtes enregistrées ont été déclarées irrecevables par la Commission et ne connaîtront aucune suite. En outre, certaines requêtes enregistrées (26) ont été communiquées au Gouvernement français afin qu'il dépose auprès de la Commission des observations écrites avant toute décision de recevabilité ou d'irrecevabilité.

C'est dire que le droit de recours individuel a pris, en quelques années seulement, un essor important. Il est toutefois trop tôt pour en tirer des enseignements d'ordre qualitatif, quant à l'efficacité de ce recours européen, une fois épuisées les voies de recours internes.

\*  
\*     \*

### **B) *Les modalités classiques de mise en œuvre du protocole.***

Pour le reste, les **articles 8 à 10** du protocole contiennent des modalités de mise en œuvre usuelles dans le cadre des conventions élaborées par le Conseil de l'Europe : le protocole n° 7 entrera en vigueur lorsque sept Etats membres l'auront ratifié.

Ces dispositions, conformes au nouveau modèle de clauses finales adopté par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe, n'appellent pas ici de commentaires particuliers. Il en va de même de l'**article 6** qui a trait au champ d'application territoriale du protocole.

\*  
\*     \*

**Les conclusions de votre Rapporteur et de la Commission.**

Au terme de cet examen, votre Commission vous propose d'autoriser la ratification du protocole n° 7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Confirmant des engagements antérieurs, compatible avec notre législation nationale, cette ratification s'inscrira dans le cadre de l'action de notre pays en faveur du respect et de la promotion des droits de l'homme.

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 12 décembre 1985, vous propose d'émettre un *avis favorable* à l'adoption du présent projet de loi.

\*  
\*   \*   \*

## **PROJET DE LOI**

*(Texte adopté par l'Assemblée nationale)*

### **Article unique.**

Est autorisée la ratification du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales, fait à Strasbourg, le 22 novembre 1984, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Cf texte annexé au document AN n° 2790 (7<sup>e</sup> législature).