

N° 285  
—  
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

---

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 2 avril 1988  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 1988

**RAPPORT**

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le 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*

Par M. Emile DIDIER,

Sénateur

---

*(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alloy, Jean-Pierre Bayle, Jean Michel Baylet, Jean-Luc Becart, Jean Benard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldagues, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, André Delehs, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Graud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malene, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Vuilquin.*

Voir le numéro :

Senat : n° 250 (1987-1988)

---

Traité et conventions - Droits de l'homme.

## SOMMAIRE

<b>Introduction - le protocole n° 8 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales tend à accélérer et à rationaliser la procédure devant la Commission de manière à faire face à son engorgement.</b> .....	<b>3</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LE CADRE DANS LEQUEL VIENT S'INSCRIRE LE PROTOCOLE N° 8 : LA CONVENTION EUROPEENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET SON APPLICATION</b> .....	<b>4</b>
<b>A - Rappel : le mécanisme général de la convention européenne</b> ....	<b>4</b>
1°) - La convention du 4 novembre 1950 et ses huit protocoles additionnels .....	4
2°) - Le mécanisme juridictionnel mis en place par la convention .....	5
<b>B - L'application de la convention : un succès incontestable débouchant sur des procédures excessivement longues et un risque d'engorgements</b> .....	<b>6</b>
1°) - Un succès incontestable .....	6
2°) - L'allongement constant de la durée des procédures .....	7
<b>SECONDE PARTIE - LE PROTOCOLE N° 8 ET SON APPROBATION PAR LA FRANCE : UN TEXTE TENDANT A ACCELERER LE MECANISME DE PROTECTION MIS EN PLACE PAR LA CONVENTION</b>	<b>9</b>
<b>A - L'analyse du texte proposé</b> .....	<b>9</b>
1°) - La disposition centrale du protocole n° 8 : la possibilité accordée à la Commission européenne des droits de l'homme de créer en son sein des chambres et des comités restreints (article 1er) .....	9
a) Les chambres constituées par la Commission .....	9
b) Les comités restreints constitués par la Commission ..	10
2°) - Les autres dispositions du protocole n° 8 (articles 2 à 14) .....	10
a) Plusieurs compléments relatifs à la procédure devant la Commission (articles 2 à 8) .....	10
b) Des dispositions relatives à la Cour européenne des droits de l'homme (articles 9 à 11) .....	11
c) Les clauses finales du protocole (articles 12 à 14) .....	12
<b>B - La position française</b>	
1°) - La ratification de la convention européenne par la France et la mise en oeuvre du droit de recours individuel ..	12
2°) - Les conditions d'approbation par la France du protocole n° 8 .....	13
<b>Conclusions du rapporteur et de la commission</b> .....	<b>15</b>

Mesdames, Messieurs,

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

Ce nouveau protocole est justifié par le succès même du système mis en place par la convention européenne signée à Rome le 4 novembre 1950 qui se traduit par un engorgement et de sérieux retards devant la Commission européenne des droits de l'homme. Le protocole n° 8 a ainsi pour objet principal d'accélérer et de rationaliser le mécanisme mis en place par la convention en allégeant en particulier les tâches et les modes d'intervention de la Commission.

L'approbation par la France de ce protocole confirmera la volonté de notre pays de prendre les mesures nécessaires pour que les organes institués par la convention européenne demeurent pleinement opérationnels, et de rester ainsi à l'avant-garde des actions internationales conduites en matière de droits de l'homme. C'est là une démarche que notre Haute Assemblée, et singulièrement sa commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, a toujours approuvée et favorisée.

\*

\* \*

**PREMIERE PARTIE**  
**LE CADRE DANS LEQUEL VIENT S'INSCRIRE LE**  
**PROTOCOLE N° 8 : LA CONVENTION EUROPEENNE DE**  
**SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET SON**  
**APPLICATION**

**A - Rappel : le mécanisme général de la convention européenne**

1°) - La convention du 4 novembre 1950 et ses huit protocoles additionnels.

La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales -dans laquelle vient s'insérer le présent protocole- demeure l'oeuvre essentielle du Conseil de l'Europe. Signée à Rome le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953, elle a été ratifiée par l'ensemble des vingt-et-un Etats membres du Conseil de l'Europe.

Depuis son élaboration, la convention a été complétée par huit protocoles additionnels successifs :

- le premier protocole (20 mars 1952) a complété les droits et libertés énoncés dans les 66 articles de la convention ;

- le protocole n° 2 (6 mai 1963) a donné compétence à la Cour européenne pour formuler des avis concernant l'interprétation de la convention ;

- le protocole n° 3 (6 mai 1963) a supprimé la possibilité pour la Commission européenne de créer des sous-commissions ;

- le protocole n° 4 (16 septembre 1963) a de nouveau complété les droits et libertés protégés par la convention ;

- le protocole n° 5 (10 janvier 1966) a modifié les articles 22 et 40 de la convention relatifs au renouvellement des membres de la Commission et de la Cour européennes ;

- le protocole n° 6 (28 avril 1983) fait de l'abolition de la peine de mort une obligation juridique pour les Etats parties ;

- le protocole n° 7 (22 novembre 1984) concerne, comme les protocoles 1 et 4, l'introduction de nouveaux droits et libertés ne figurant pas jusqu'alors dans la convention ;

- quant au protocole n° 8, adopté le 19 mars 1985 à Vienne et qui fait l'objet du présent projet de loi, il tend à accélérer les procédures mises en place par la convention.

A ce jour, ce dernier protocole a été signé par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe à l'exception de Malte. Il a d'ores et déjà été ratifié ou approuvé par la majorité d'entre eux : l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Islande, le Liechtenstein, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Ce protocole n° 8 n'entrera toutefois en vigueur qu'à l'expiration d'une période de trois mois suivant la date à laquelle toutes les parties à la convention l'auront ratifié.

L'originalité et la valeur de ce système conventionnel sans exemple réside dans le fait qu'il ne se limite pas à la proclamation d'un certain nombre de droits et de libertés, mais institue un mécanisme supranational de garantie juridictionnelle reposant sur l'action de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme qui viennent s'ajouter, sans s'y substituer, aux garanties internes. C'est pourquoi il a paru opportun à votre rapporteur de rappeler brièvement les caractéristiques principales de ce mécanisme juridictionnel.

## 2°) - Le mécanisme juridictionnel mis en place par la convention

La Commission européenne des droits de l'homme peut d'abord être saisie de requêtes émanant des Etats parties à la convention. Mais elle est également compétente pour connaître des requêtes individuelles, prévues à l'article 25 de la convention, et qui - admises à ce jour par 19 des Etats du Conseil de l'Europe, dont la France - constituent une innovation importante en droit international et l'un des aspects les plus remarquables du mécanisme judiciaire institué par la convention. Le protocole n° 8 qui nous intéresse aujourd'hui concerne précisément ces recours individuels.

Lorsque la Commission est saisie d'une requête alléguant une violation des droits de l'homme, la procédure suivie peut être ainsi schématisée :

- la Commission se prononce d'abord sur la recevabilité de la requête, le requérant devant notamment démontrer qu'il a épuisé toutes les voies de recours internes ; à l'heure actuelle, environ 10 % des requêtes examinées sont finalement déclarées recevables ;

- lorsqu'une requête est déclarée recevable, la Commission, tout en établissant les faits, cherche à obtenir un règlement amiable entre les parties ;

- à défaut d'un tel règlement amiable, la Commission établit un rapport détaillé -transmis au comité des ministres et aux gouvernements intéressés- où elle indique si, à son avis, il y a eu violation de la convention ;

- l'affaire peut alors être déférée, dans un délai de trois mois, à la Cour européenne des droits de l'homme par la Commission ou le gouvernement mis en cause ;

- si l'affaire est effectivement renvoyée à la Cour, s'ouvre alors une procédure judiciaire dans laquelle la Commission joue en quelque sorte le rôle du Parquet ; l'arrêt prononcé par la Cour, au cours d'une audience publique qui a normalement lieu à Strasbourg, conclut à la violation ou à la non violation de la convention ;

- cet arrêt, définitif et sans appel, engage l'Etat intéressé même si la Cour ne possède pas elle-même de pouvoir coercitif ;

- dans l'hypothèse, enfin, où une affaire n'est pas déférée à la Cour, il appartient au Comité des ministres de prendre une décision et de décider, éventuellement, la publication du rapport de la Commission.

\*

\*        \*

**B - L'application de la convention : un succès incontestable débouchant sur des procédures excessivement longues et un risque d'engorgement**

### 1°) - Un succès incontestable

Le protocole n° 8 trouve son origine dans le succès même de cette procédure, les organes de contrôle institués par la convention devant faire face à une charge de travail toujours croissante.

Alors que la Commission avait enregistré moins de 3.500 requêtes en 12 ans, de 1955 à 1967, presque autant avaient été déposées en une période deux fois plus courte, de 1976 à 1982. Aujourd'hui, la commission reçoit chaque année quelque 3.000 demandes individuelles, dont environ 600 sont reconnues comme justifiant un examen quant à leur recevabilité.

Cette évolution a parallèlement conduit à une forte augmentation du nombre d'affaires finalement déférées devant la Cour européenne : 7 de 1960 à 1967, 40 de 1976 à 1982. Les quelque 200 requêtes portées jusqu'ici devant la Cour couvrent des matières de plus en plus variées telles que : la durée des procédures judiciaires, les droits des détenus et divers aspects de la détention, les conflits de sécurité sociale, les activités syndicales, les écoutes téléphoniques, la liberté d'expression ou le droit de propriété.

Cette augmentation du nombre de personnes qui saisissent les organes de contrôle de la convention s'explique tout à la fois par le fait que la grande majorité des Etats ont désormais accepté le droit de recours individuel -en faisant la déclaration prévue à l'article 25- mais aussi par le fait que le mécanisme de la convention et son efficacité pour la protection des droits de l'homme sont de plus en plus connus.

## 2°) - L'allongement constant de la durée des procédures

Cet accroissement de la charge de travail de la Commission et de la Cour ont eu naturellement d'importantes répercussions sur la durée des procédures devant ces instances.

Le comité des ministres du Conseil de l'Europe relevait ainsi, dès 1983, que, pour de nombreuses requêtes, la durée totale de la procédure devant la Commission dépassait les trois années. Cette durée peut atteindre désormais six ans pour une affaire se terminant par un arrêt de la Cour. Des mesures nouvelles s'imposaient dès lors pour éviter tout engorgement excessif et maintenir la qualité et l'efficacité du contrôle instauré par la convention -dont l'une des plus importantes dispositions concerne précisément le droit d'obtenir justice dans un délai raisonnable.

L'allongement constant de la durée des procédures, en raison même du succès des recours individuels, est ainsi à l'origine de l'élaboration du protocole n° 8.

Un comité d'experts, réuni à cette fin, a mis au point un projet de protocole destiné à accélérer la procédure devant les organismes de la convention, répondant aux voeux exprimés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Définitivement adopté par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en janvier 1985, le protocole n° 8 a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 19 mars 1985 à l'occasion de la conférence interministérielle sur les droits de l'homme réunie à Vienne.

\*

\* \*

## SECONDE PARTIE

### LE PROTOCOLE N° 8 ET SON APPROBATION PAR LA FRANCE : UN TEXTE TENDANT A ACCELERER LE MECANISME DE PROTECTION MIS EN PLACE PAR LA CONVENTION

#### A - L'analyse du texte proposé

##### 1°) - La disposition centrale du protocole n° 8 : la possibilité accordée à la Commission européenne des droits de l'homme de créer en son sein des chambres et des comités restreints (article 1er)

L'innovation la plus importante introduite par le protocole n° 8 pour accélérer les procédures et alléger la tâche de la Commission européenne des droits de l'homme réside dans la compétence accordée à cette dernière de créer en son sein des chambres et des comités restreints (article 1er du protocole portant modification de l'article 20 de la convention).

#### a) Les chambres constituées par la Commission

Si l'examen des requêtes par la Commission réunie en séance plénière demeure la règle, la Commission est désormais habilitée à créer des chambres dont chacune jouira, pour les requêtes individuelles qui lui seront soumises, de l'ensemble des compétences conférées à la Commission. Il s'agit là du principal moyen mis à la disposition de la Commission pour faire face à sa charge de travail croissante.

Cette disposition, opportune dans son principe, appelle toutefois trois précisions :

- la rédaction du protocole laisse à la Commission une grande latitude au regard du nombre et de la taille des chambres à créer, la seule stipulation étant qu'une chambre doit être composée d'au moins sept membres ;

- par ailleurs, toutes les requêtes ne pourront pas être soumises à une chambre : les chambres ne pourront examiner que les

requêtes individuelles -à l'exclusion des requêtes interétatiques- dans la mesure où ces requêtes individuelles "peuvent être traitées sur la base d'une jurisprudence établie ou ne soulèvent pas de question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la convention". Ainsi les cas les plus délicats continueront-ils à être examinés en séance plénière, en raison de leur nature même et de la nécessité d'assurer l'uniformité de la jurisprudence ;

- il est enfin précisé que le membre de la Commission élu au titre d'un Etat contre lequel une requête a été introduite a le droit de faire partie de la chambre ; il s'agit là d'une disposition importante pour permettre au membre de la Commission qui connaît le mieux le système juridique de l'Etat intéressé de siéger lorsqu'une affaire concernant son pays est examinée.

#### b) Les comités restreints constitués par la Commission

Le nouveau paragraphe 3 de l'article 20 de la convention permet par ailleurs à la Commission de constituer en son sein des comités, composés chacun d'au moins trois membres et habilités à rejeter et à rayer du rôle des requêtes individuelles, lorsque celles-ci sont manifestement irrecevables. Cette procédure sommaire -inspirée de la pratique des cours suprêmes de plusieurs Etats membres- exige l'unanimité pour qu'un comité puisse exercer son pouvoir de décision.

La Commission et les chambres se trouveront ainsi déchargées des requêtes manifestement irrecevables, ce qui leur laissera plus de temps pour examiner les affaires posant un réel problème, tandis que le délais nécessaire à l'examen de ces affaires n'exigeant pas une procédure plus approfondie sera considérablement réduit, ne serait-ce qu'en raison de la possibilité pour les comités de se réunir plus fréquemment.

#### 2°) - Les autres dispositions du protocole n° 8 (articles 2 à 14)

Outre cette disposition centrale destinée à rendre plus rapide l'examen des requêtes par la Commission, plusieurs autres questions sont également traitées par le protocole n° 8. Elles regroupent trois séries de dispositions essentielles.

#### a) - Plusieurs compléments relatifs à la procédure devant la Commission (art. 2 à 8)

Les premières apportent plusieurs précisions concernant la procédure devant la Commission :

- l'article 2 énumère les qualifications requises des candidats à la Commission ; il résulte clairement de sa formulation que les candidats doivent être des juristes "reconnus pour leurs compétences en droit national ou international" ;

- l'article 3 porte sur les fonctions incompatibles avec le mandat de membre de la Commission ; il souligne en particulier les exigences de "disponibilité" inhérentes à ce mandat de manière à contribuer à assurer un fonctionnement efficace de la Commission ;

- l'article 4 réunit dans le même article 28 de la convention ses dispositions concernant les règlements amiables, jusqu'ici dispersées dans plusieurs articles de la convention ;

- l'article 5 assouplit la règle de la majorité requise pour le rejet, fondé sur la non-recevabilité d'une requête, en la ramenant de l'unanimité aux deux tiers des membres de la Commission ;

- l'article 6 complète la convention par une nouvelle disposition relative à la radiation des requêtes, afin d'y faire figurer une pratique établie de longue date, permettant de rayer une requête du rôle : lorsque le requérant n'entend plus la maintenir, lorsque le litige a été résolu, ou pour tout autre motif constaté par la Commission et ne justifiant plus de poursuivre l'examen de la requête ;

- l'article 7 précise les règles de la convention relatives à l'élaboration par la Commission de rapports 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 ;

- enfin, l'article 8 modifie l'article 34 de la convention -relatif aux majorités requises pour l'adoption des décisions par la Commission- de manière à tenir compte de la règle de l'unanimité applicable aux décisions des comités restreints.

b) - Des dispositions relatives à la Cour européenne des droits de l'homme (articles 9 à 11)

Le protocole n° 8 inclut par ailleurs trois dispositions relatives à la Cour européenne des droits de l'homme :

- par souci d'homogénéité du texte de la convention, l'article 9 du protocole y insère une disposition relative aux fonctions incompatibles avec le mandat de membre de la Cour, correspondant à celle de l'article 3 concernant les membres de la Commission ;

- l'article 10 prévoit une deuxième vice-présidence de la Cour, justifiée tant par l'augmentation du nombre des membres de la Cour que par l'accroissement de sa charge de travail ;

- enfin, l'article 11 porte à neuf juges le nombre des membres d'une chambre de la Cour, afin de tenir, là encore, compte de l'augmentation progressive du nombre des membres de la Cour.

#### c) - Les clauses finales du protocole (articles 12 à 14)

Les articles 12 à 14 de ce protocole n° 8 contiennent enfin les clauses finales usuelles, conformes au modèle de clauses finales adopté par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Il convient toutefois de souligner que le présent protocole, en vertu de son article 13 et en raison de sa nature propre, n'entrera en vigueur que lorsque toutes les parties à la convention européenne auront exprimé leur consentement à être liées par lui.

\*

\*       \*

## **B - La position française**

### 1°) - La ratification de la convention européenne par la France et la mise en oeuvre du droit de recours individuel

Longtemps différée pour des motifs circonstanciels et certaines hésitations juridiques liées à la compatibilité des dispositions de la convention avec notre droit interne, la ratification par la France

de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été effectuée le 3 mai 1974.

Cette ratification n'était finalement assortie que d'une déclaration interprétative -depuis lors retirée- relative au monopole de la radio-télévision, et de deux réserves, l'une liée à l'article 16 de la Constitution, l'autre concernant notre code de discipline militaire, cette dernière réserve ayant perdu de son intérêt depuis la suppression des tribunaux permanents des forces armées.

La France a simultanément ratifié, le 3 mai 1974, les protocoles additionnels n°s 1, 3, 4 et 5. Il en est allé ensuite de même :

- le 2 octobre 1981 pour le protocole n° 2 ;
- puis le 17 février 1986 pour les protocoles n°s 6 et 7.

Notre pays a par ailleurs accepté le 2 octobre 1981 le recours individuel prévu à l'article 25 de la convention, avant de renouveler cette acceptation, pour une nouvelle période de trois ans, le 1er octobre 1986.

Depuis cette acceptation, plus de 2 500 requêtes individuelles ont été déposées en vue de faire reconnaître la violation par la France de l'un des droits garantis par la convention. Sur ce total, 475 ont été finalement enregistrées, mais 7 seulement ont été déclarées recevables par la Commission. L'une d'entre elles a fait l'objet d'une décision reconnaissant la violation de la convention par la France pour vices dans une procédure d'expulsion ou d'extradition.

## 2°) Les conditions d'approbation par la France du protocole n° 8

L'essor ainsi pris par le droit de recours individuel justifie aujourd'hui, aux yeux de votre rapporteur, l'approbation par la France du protocole n° 8. Notre pays manifestera ainsi sa volonté d'être lié, de façon plénière et intégrale, par la convention signée le 4 novembre 1950 par Robert Schuman, et son souci de contribuer à renforcer l'efficacité du système de protection institué par la convention.

Le gouvernement français avait toutefois assorti sa signature, le 19 mars 1985, d'une déclaration indiquant 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 était motivée par l'imprécision de certaines dispositions du protocole n° 8 et donc par l'importance des conditions de sa mise en oeuvre.

Les éclaircissements obtenus depuis lors, en particulier par une lettre du 15 juillet 1987 du président de la Commission européenne, ont conduit le gouvernement français à estimer qu'ils permettaient aujourd'hui l'engagement de la procédure d'approbation. Ces éclaircissements portent sur trois points essentiels :

- s'agissant du nombre et de la composition des chambres créées au sein de la Commission, celles-ci seraient au nombre de deux, chacune comportant dix ou onze membres et leur composition étant fixée pour trois ans ;

- par ailleurs, ne pourraient être renvoyées à une chambre que les requêtes portées à la connaissance du gouvernement en cause après consultation des parties ;

- enfin, les requêtes renvoyées à une chambre le seraient à celle dont fait partie le membre élu au titre de l'Etat contre lequel la requête est dirigée ; lorsque plusieurs Etats sont concernés, un membre de la Commission pourrait, le cas échéant, venir siéger au sein d'une chambre dont il ne fait pas habituellement partie.

\*

\* †

**Les conclusions du 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 25 mai 1988, vous invite, en adoptant le présent projet de loi, à émettre un avis favorable à l'approbation par la France du protocole n° 8 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

\*

\* \*

**PROJET DE LOI**

**(Texte présenté par le gouvernement)**

**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. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 250 (1987-1988)