

**ALAIN PELLET**

ASSISTANT A L'UNIVERSITÉ DE DROIT,  
D'ÉCONOMIE ET DE SCIENCES SOCIALES DE PARIS

**LA RATIFICATION PAR LA FRANCE  
DE LA CONVENTION EUROPÉENNE  
DES DROITS DE L'HOMME**

---

EXTRAIT DE LA

Revue du Droit Public et de la Science  
Politique en France et à l'Étranger

*SEPTEMBRE-OCTOBRE 1974*

---

**PARIS**

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS  
20 ET 24, RUE SOUFFLOT (5<sup>e</sup> ARR<sup>t</sup>)

---

1974

# LA RATIFICATION PAR LA FRANCE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION.

1. La Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.
2. La Convention et les membres du Conseil de l'Europe autres que la France.

### *Première partie. — UNE RATIFICATION TARDIVE.*

#### Section 1. — *De 1949 à 1963 : La force des choses.*

##### § 1. — De l'enthousiasme aux réticences.

- A) La Convention est d'inspiration française.
- B) Les premiers efforts de la IV<sup>e</sup> République en vue de la ratification et les premières réticences.

##### § 2. — De la guerre scolaire à la guerre d'Algérie.

- A) La guerre scolaire comme obstacle à la ratification ?
- B) La guerre d'Algérie.

#### Section 2. — *De 1964 à 1974 : La force des principes.*

##### § 1. — Des difficultés techniques ou une hostilité de principe ?

- A) Du « non » au « oui, mais » de la V<sup>e</sup> République.
- B) Les difficultés techniques invoquées.
- C) L'hostilité de principe de la V<sup>e</sup> République.

##### § 2. — Le processus de la ratification.

- A) L'orientation nouvelle de la politique étrangère.
- B) Les dernières étapes vers la ratification.
- C) Le problème des réserves devant l'Assemblée Nationale.

*Deuxième partie. — UN ENGAGEMENT AMBIGU.*Section 1. — *Un engagement incomplet.*

§ 1. — Les déclarations faites par la France.

- A) L'acceptation de la « clause coloniale » (art. 63).
- B) La reconnaissance de la compétence obligatoire de la Cour (art. 46).

§ 2. — Les réserves françaises.

- A) La déclaration interprétative sur l'article 10 (monopole de l'O. R. T. F.).
- B) La réserve sur les articles 5 et 6 (sanctions visant les militaires).
- C) La réserve sur l'article 15 (art. 16 de la Constitution).

§ 3. — Les refus de la France.

- A) La non-ratification du protocole n° 2 et de l'Accord de Londres du 6 mai 1969.
- B) Le refus d'accorder le droit de recours aux particuliers (art. 25).

Section 2. — *Une portée équivoque.*

§ 1. — L'intégration de la Convention dans l'ordre juridique interne français.

§ 2. — Les difficultés prévisibles.

## CONCLUSION.

Le 3 mai 1974, la France a déposé auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ses instruments de ratification de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 14 novembre 1950 par Robert Schuman, alors Ministre des Affaires Étrangères.

Éclipsé par la campagne des élections présidentielles qui battait son plein, l'événement est passé pratiquement inaperçu et a été négligé par la grande presse.

Pourtant, pour arriver à ce résultat, que d'encre répandue, que de débats passionnés, que d'appels et de protestations indignés ! Il est vrai que la non-participation de la France à la plus importante des Conventions conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe et au seul accord international organisant une protection réelle de certaines libertés fondamentales pouvait surprendre. La « patrie des Droits de l'Homme », le pays qui se targue, non sans quelque exagération,

d'avoir, le premier, proclamé solennellement son attachement aux droits et libertés de la personne humaine se tenait obstinément à l'écart de la Convention de Rome. Les pourfendeurs de l'« abandon des libertés » qu'ils décèlent en France, ne manquaient pas de dénoncer ce refus à l'appui de leur thèse et y voyaient une étape de « l'histoire d'une régression » qu'ils constataient (1).

Pour d'autres, il est vrai, les Droits de l'Homme sont tellement bien protégés par les lois et règlements de la République que la participation à la Convention risquait d'apparaître comme un pas en arrière et était à tout le moins superflue. L'exposé des motifs du projet de loi relatif à la ratification précise lui-même que le gouvernement « ne pense pas que cet engagement soit indispensable pour assurer aux citoyens les libertés que leur garantissent nos lois » (*J. O.*, Doc. Parl., Sénat, 1<sup>re</sup> session ord., 1973-1974, n° 2).

Cependant, si le geste enfin effectué par la France est purement symbolique, on s'explique mal pourquoi il intervient après 23 ans et 5 mois d'hésitations, de velléités et de promesses gouvernementales non tenues et pourquoi il reste imparfait. Cette étude s'efforce de répondre à cette question. Auparavant, il convient de rappeler très brièvement les grandes lignes du traité auquel la France est devenue partie (2) et l'attitude des autres membres du Conseil de l'Europe à son égard.

\*  
\*  
\*

1. La Convention Européenne des Droits de l'Homme garantit le droit à la vie, au respect de la vie privée, au mariage; elle protège les libertés de pensée, de conscience, de religion, d'expression et d'association, assure le droit à un procès équitable, instaure certaines sûretés en matière de procédure pénale et prohibe la torture et le travail forcé. Deux protocoles additionnels élargissent cette liste : le premier, entré en vigueur le 18 mai 1954, garantit le droit à la propriété, à l'instruction et à des élections libres, tandis que le quatrième, en vigueur depuis le 2 mai 1968, assure la liberté de circulation et interdit la privation de liberté pour non-exécution d'obligations contractuelles, le refus par

(1) V. notamment Roger ERRERA, *Les libertés à l'abandon*, Le Seuil, 1968, p. 177 et s.

(2) Pour une étude détaillée, v. Karel VASAK, *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, L. G. D. J., 1964, 314 p. V. aussi Marcel MERLE, *La Convention Européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, cette *Revue*, 1951, p. 705-735.

un État d'accueillir un de ses ressortissants et les expulsions collectives d'étrangers.

La Convention ne se borne pas à énumérer les droits et libertés qu'elle protège, elle les définit et établit leurs limites, mais surtout, contrairement à la Déclaration Universelle de 1948, elle en organise la protection sur le plan international.

A cette fin, deux organes spécifiques sont institués : une Commission et une Cour Européennes des Droits de l'Homme, l'une et l'autre composées de personnalités indépendantes.

La Commission reçoit les requêtes, concernant les manquements à la Convention, émanant soit des H. P. C. (art. 24), soit, si l'État en cause l'a accepté, de particuliers ou groupes de particuliers (art. 25) ; elle se prononce sur leur recevabilité (art. 27) et rédige un rapport dans lequel elle constate les faits et formule un avis sur l'éventuel manquement par l'État intéressé aux obligations assumées en vertu de la Convention si la tentative de conciliation à laquelle elle est tenue a échoué. Ce rapport est transmis au Comité des Ministres. A ce stade de la procédure, deux solutions sont possibles : ou bien le Comité se prononce lui-même sur les suites qu'il convient de donner au rapport (art. 32), ou bien la Cour peut être saisie soit par la Commission, soit par un État qui peut être celui dont la victime est le ressortissant, celui qui a saisi la Commission, celui qui est mis en cause. Cette saisine de la juridiction n'est toutefois possible que si la ou les H. P. C. intéressées acceptent la compétence de la Cour, soit par une déclaration générale, soit à propos d'une affaire donnée (art. 46 et 48). La Cour se prononce par arrêt motivé.

Le protocole n° 2, en vigueur, depuis le 21 septembre 1970, prévoit, en outre, que la Cour peut, à la demande du Comité des Ministres, donner des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles (3). Par ailleurs, le 6 mai 1969, a été signé à Londres un accord reconnaissant aux personnes participant à la procédure devant la Commission et la Cour certaines immunités et facilités. Il est entré en vigueur le 17 avril 1971.

En outre, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe peut demander à tout État partie « les explications requises sur la manière dont son

(3) Les protocoles n°s 3 et 5 (en vigueur respectivement depuis le 21 septembre 1970 et le 20 décembre 1971) modifient certaines règles de procédure devant la Commission et les modalités d'élection des membres de la Commission et de la Cour.

droit interne assure l'application effective de toutes les dispositions de (la) Convention » (art. 57).

L'ensemble de ces mécanismes peut être qualifié au regard du droit international traditionnel de prudemment progressiste.

Ceux-ci sont en effet « progressistes » et apparaissent comme des instruments d'intégration de l'Europe occidentale dans la mesure d'abord où ils autorisent des organes internationaux à contrôler la manière dont les États parties respectent les Droits de l'Homme, domaine dans lequel la souveraineté nationale est particulièrement sensible — et il est arrivé, en effet, que la Commission ou la Cour soient appelées à se prononcer sur des points présentant pour les États concernés une très grande importance politique (4). De plus, ce contrôle est effectué, soit par une juridiction dont les arrêts sont obligatoires, soit par le Comité des Ministres statuant à la majorité des deux tiers, et la procédure peut être déclenchée par une personne privée. Par ailleurs, les droits protégés sont présentés comme le fondement d'un véritable ordre public européen ; trois conséquences essentielles résultent de ce caractère : d'une part, les droits garantis le sont non seulement aux ressortissants des États parties, mais à « toute personne relevant de leur juridiction » (art. 1<sup>er</sup>) ; d'autre part, une H. P. C. peut saisir la Commission même si aucun de ses intérêts propres n'est lésé en l'espèce ; enfin, le litige peut opposer un particulier à l'État dont il est ressortissant.

Toutefois, ce « progressisme » est raisonnable et prudent. Pour le rendre acceptable les rédacteurs de la Convention ont pris soin de ménager les susceptibilités nationales en stipulant que ses deux innovations majeures, la possibilité de saisine de la Commission par un particulier et la compétence de la Cour, ne s'appliqueraient que si l'État en cause les a acceptées expressément, ces acceptations pouvant être données à n'importe quel moment. De plus, la Cour, si elle rend des arrêts obligatoires ne peut annuler les décisions des autorités nationales et doit se borner à les déclarer conformes ou non à la Convention et à accorder éventuellement une « satisfaction équitable » (art. 50).

(4) Cf. par exemple les affaires linguistiques belges (arrêt de la Cour du 23 juillet 1968 et le rapport de la Commission au Comité des Ministres dans l'affaire des Fourons de mars 1971 — l'affaire de l'École européenne de Mol est toujours pendante devant la Commission) ou les affaires concernant l'immigration d'Asiatiques de l'Est africain au Royaume-Uni dont certaines ont fait l'objet de rapports de la Commission au Comité des Ministres en décembre 1973, tandis que les autres sont toujours instruites par la Commission. V. aussi l'affaire grecque.

2. Mais la garantie suprême donnée aux États parties réside sans aucun doute dans le caractère « fermé » de la Convention à laquelle seuls les membres du Conseil de l'Europe peuvent adhérer (art. 66). Il s'agit donc d'un club de pays aux traditions démocratiques comparables et bien établies et desquels peu d'excès sont, en principe, à redouter. Les droits protégés sont, d'ailleurs, ceux qui ont été les plus anciennement reconnus au sein de ces États : les droits civils et, dans une moindre mesure, politiques. La Convention ne constitue, en fait, que le prolongement et l'application de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe qui dispose que les États membres doivent reconnaître la prééminence du droit et les libertés fondamentales et les droits de l'Homme. Cependant, quoique l'on se soit parfois posé la question, aucune raison valable ne paraît imposer que les membres du Conseil de l'Europe adhèrent à la Convention de Rome (5) et l'on ne saurait prendre à la lettre la déclaration de M. Jacquet selon lequel :

« Si un État siégeant parmi nous aujourd'hui n'acceptait pas sans arrière-pensée ou refusait de mettre en pratique ces droits fondamentaux, nous pensons que ce serait une erreur de continuer à l'associer à notre action commune » (Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, séance du 19 août 1949).

Du reste, si la Grèce a dénoncé la Convention le 12 décembre 1969, en même temps qu'elle se retirait du Conseil de l'Europe les partenaires de la France au sein de cette organisation ont admis que ce pays se tienne à l'écart de la Convention de 1950, ce qui montre les limites du parallélisme.

La France est cependant le seul pays qui ait eu une attitude à ce point négative. Tous les autres signataires ont très vite ratifié la Convention qui a pu entrer en vigueur le 3 septembre 1953 à la suite de sa ratification par le Luxembourg. Le 26 octobre 1955, avec la ratification de l'Italie tous les membres originaires du Conseil de l'Europe à l'exception de la France étaient devenus parties, rejoints par l'Autriche en 1958, Chypre en 1962 et Malte en 1967.

Au moment de la ratification française, douze États avaient effectué les déclarations prévues aux articles 25 (requêtes individuelles) et 46 (compétence de la Cour) ; l'Italie les a faites le 1<sup>er</sup> août 1973 et

(5) V. Karel VASAK, L'histoire des problèmes de la ratification de la Convention par la France, Rapport au colloque de Besançon, La France devant la Convention Européenne des Droits de l'Homme, 5-7 novembre 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 561 et s.

le Royaume-Uni a renouvelé les siennes après, semble-t-il, quelques hésitations, en janvier 1974. Seuls Chypre, Malte et la Turquie se tenaient (et se tiennent encore) à l'écart du système.

Le protocole additionnel de 1952 avait été ratifié par tous les États parties à la Convention, ainsi que les protocoles nos 2, 3 et 5, le protocole n° 4 n'ayant été accepté que par neuf États ainsi que l'accord de Londres (v. tableau I).

Pour sa part, la Suisse, qui n'est membre du Conseil de l'Europe que depuis 1963, s'est engagée dans la voie de la ratification et a signé la Convention et les protocoles nos 2, 3 et 5, ainsi que l'accord sur les personnes participant à la procédure, le 21 décembre 1972. Cette adhésion posait cependant de délicats et assez nombreux problèmes de nature constitutionnelle dont les plus importants étaient diverses limitations apportées à l'exercice de la liberté religieuse, la non-reconnaissance du droit de vote aux femmes et l'absence de secret du vote aux « Landsgemeinde » et certaines règles concernant la publicité des audiences et le prononcé des jugements, difficilement compatibles avec les termes de la Convention. En outre, la Constitution fédérale laisse une large autonomie aux cantons pour l'application de la loi pénale, notamment en ce qui concerne l'internement administratif et le placement d'un enfant ou d'un pupille dans un établissement. Après quelques hésitations sur l'ordre dans lequel devaient s'effectuer ces opérations, la Suisse s'est efforcée d'opérer les réformes constitutionnelles et législatives nécessaires avant d'engager le processus de ratification, les réserves qu'elle aurait dû faire étant sans cela particulièrement lourdes (6). Les obstacles les plus graves ont aujourd'hui disparu, et, en avril 1974, le Conseil fédéral a proposé de ratifier la Convention et les trois protocoles signés en 1972, en faisant seulement deux réserves et deux déclarations interprétatives et en acceptant la compétence de la Cour et le droit de requête individuelle (7). De nouvelles réformes sont prévues pour mettre le droit helvétique en total accord avec le texte de la Convention (8).

(6) *Journal de Genève*, 8 octobre 1969.

(7) *Gazette de Lausanne*, 6-7 avril 1974.

(8) *Gazette de Lausanne*, 11-12 avril 1974. Pour une étude détaillée des problèmes posés à la Suisse par l'adhésion à la Convention, v. Blaise-François JUNOD, *La Suisse et la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Imprimerie Centrale, Neuchâtel, 1969, 180 p.; v. aussi, X..., Ratification de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et révision de la Constitution fédérale par la Suisse, *Bulletin de la Commission Internationale des Juristes*, mars 1968, p. 35-42.

TABLEAU N° I. — États des signatures

États	Conventions 4.IX.50	Requêtes individuelles Art. 25	Compétence de la Cour Art. 46	« Clause coloniale » (Art. 63)	Protocole n° 1 20.III.52
Autriche	3.IX.58	3 ans	3 ans		3.IX.58
Belgique	14.VI.55	2 ans	2 ans		14.VI.55
Chypre	6.X.62				6.X.62
Danemark	13.IV.53	5 ans	5 ans	X	13.IV.53
France	3.V.74		3 ans	X	3.V.74
Irlande	25.II.53	durée indéterminée	durée indéterminée		25.II.53
Islande	29.VI.52	durée indéterminée	5 ans		29.VI.52
Italie	26.X.55	2 ans	2 ans		26.X.55
Luxembourg	3.IX.53	5 ans	5 ans		3.IX.53
Malte	23.I.67				23.I.67
Pays-Bas	31.VIII.54	5 ans	5 ans	X	31.VIII.54
Norvège	15.I.52	5 ans	5 ans		18.XII.52
R. F. A.	5.XII.52	5 ans	5 ans		13.II.57
Royaume-Uni	8.III.51	2 ans	2 ans	X	3.XI.52
Suède	4.II.52	durée indéterminée	5 ans		22.VI.53
Suisse	(21.XII.72)				
Turquie	18.V.54				18.V.54

(\*) Lorsque la convention ou ses protocoles ont été signés mais non ratifiés, ceci est

et ratifications au 4 mai 1974 (\*)

Protocole n° 2 6.V.63	Protocole n° 3 6.V.63	Protocole n° 4 16.IX.63	Protocole n° 5 20.I.66	Réserves (art. 64) et déclarations	Accord de Londres 6.V.69
29.V.67	29.V.67	18.IX.69	9.X.69	art. 5, 6; prot. 1, art. 1, prot. 4, art. 3	
21.IX.70	21.IX.70	21.IX.70	21.IX.70		16.III.71
22.I.69	22.I.69		22.I.69		23.XI.70
6.V.63	6.V.63	30.IX.64	20.I.66		(6.V.69)
	22.X.73	22.X.73	22.X.73	art. 5, 6, 15, décl. art. 10	
12.IX.63	12.IX.63	29.X.68	18.II.66	art. 6; prot. 4, art. 3; décl. prot. 1, art. 2	9.XI.71
16.XI.67	16.XI.67	16.XI.67			
3.IV.67	3.IV.67	(16.IX.63)	25.III.68		(8.I.74)
27.X.65	27.X.65	2.V.68	26.VI.68	prot. 1, art. 1	10.IX.70
23.I.67	23.I.67		23.I.67	art. 2, § 2; prot. 1, art. 2 décl. art. 6	30.IV.71
11.X.66	11.X.66	(15.XI.68)	19.V.71	décl. prot. 1, art. 2	28.I.72
12.VI.64	12.VI.64	12.VI.64	20.I.64		1.VII.70
3.I.69	3.I.69	1.VI.68	3.I.69	art. 7; décl. prot. 1, art. 2	(6.V.69)
6.V.63	6.V.63	(16.IX.63)	24.X.67	prot. 1, art. 2	24.II.71
13.VI.64	13.VI.64	13.VI.64	27.IX.66	prot. 1, art. 2	20.XII.71
(21.XII.72)	(21.XII.72)		(21.XII.72)		(21.XII.72)
25.III.68	5.III.68		20.XII.71	prot. 1, art. 2	

indiqué en italique.

Dès le départ, la Suisse a donc clairement manifesté sa volonté, dépourvue d'ambiguïté, de devenir partie à la Convention et s'est efforcée de supprimer les incompatibilités existant entre son droit interne et les exigences de la Convention. La démarche française a été différente. Au lieu de tenter de mettre le droit interne en accord avec le texte du traité de 1950, les dirigeants français ont constamment présenté les divergences comme des obstacles à la ratification. Et si, comme l'a dit le professeur Reuter, « refuser de ratifier cette Convention,

c'est la prendre vraiment au sérieux, c'est mesurer l'ampleur du transfert de souveraineté qu'elle réalise et l'étendue des conséquences qui en découlent » (9), on peut penser aussi que les gouvernements français ont exagéré ces conséquences et n'ont, en tout cas, rien fait pendant

(9) Conclusion du colloque de Grenoble sur L'efficacité des mécanismes juridictionnels de protection des personnes privées dans le cadre européen, 25-26 janvier 1973, *R. D. H.*, 1973, p. 794.

longtemps, à la différence des dirigeants helvétiques, pour les rendre acceptables.

Quoi qu'il en soit, la France, devant la Suisse, est aujourd'hui devenue partie à la Convention. Son engagement tardif demeure cependant ambigu.

## PREMIÈRE PARTIE

### UNE RATIFICATION TARDIVE

Le Tocqueville, qui, demain, étudiera la Cinquième République, ne manquera sans doute pas d'être frappé par le fait que, au-delà des apparences et des déclarations de ses dirigeants, la continuité avec le régime précédent semble réelle. Sur un point, en tout cas, les gouvernements de la Cinquième République ont suivi avec une remarquable constance la voie tracée par ceux de la Quatrième : ni les uns, pendant huit ans, ni les autres, pendant quinze ans, n'ont ratifié la Convention Européenne des Droits de l'Homme pourtant signée en 1950 par le Ministre des Affaires Étrangères du gouvernement Pleven.

Le parallèle entre les deux régimes ne peut cependant pas être poussé trop loin. Comme l'a fait remarquer M. Eissen, greffier de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, certains gouvernements de la Quatrième République se sont résolument engagés dans la voie de la ratification, pas ceux de la Cinquième jusqu'en 1973 et si la Quatrième n'a pas ratifié un texte qu'elle jugeait insuffisant, le régime actuel, au contraire, a très longtemps manifesté la crainte d'un bouleversement de l'ordre juridique interne (10).

#### Section I. — DE 1949 A 1963 : LA FORCE DES CHOSES

Malgré le rôle fondamental joué par certains hommes politiques français lors de l'élaboration de la Convention de Rome, les premiers projets de ratification n'ont pas abouti ; mais cette attitude tient sans doute moins aux obstacles d'ordre juridique invoqués alors, qu'à des considérations politiques et à l'évolution des circonstances.

(10) V. Marc-André EISSEN, intervention à la suite du rapport présenté par Karel VASAK, au colloque de Besançon, 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 569.

#### § I. — De l'enthousiasme aux réticences.

##### A) La Convention est d'inspiration française.

Très largement, la Convention Européenne des Droits de l'Homme est d'inspiration française, et, lors des travaux préparatoires — qui furent exceptionnellement courts pour un accord de cette importance (août 1949-novembre 1950) — le rôle des Français fut particulièrement grand.

« L'attitude de la France à l'époque de l'élaboration de la Convention a été très claire et nul n'opposait d'objections à ce texte, personne ne le trouvait incompatible avec les textes ou avec les pratiques juridiques françaises. Le caractère « français » de la Convention était éminemment assuré : l'auteur principal des travaux de l'O. N. U. dont on s'est servi dans la préparation des articles substantifs de la Convention était un Français, M. René Cassin, le rapporteur de la commission juridique (de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe) et un des principaux rédacteurs du projet de la Convention a été un autre Français, M. Pierre-Henri Teitgen » (11).

C'est, du reste, à ce dernier que revient l'initiative de l'élaboration de la Convention puisque la commission juridique du Mouvement Européen, qu'il présidait, recommanda dès juillet 1949 la création d'une Cour Européenne des Droits de l'Homme. C'est lui également qui, lors de la 8<sup>e</sup> séance de l'Assemblée Consultative, le 19 août 1949, proposa, conjointement avec le Britannique Sir David Maxwell-Fyfe l'adoption d'une résolution « tendant à recommander au Comité des Ministres l'organisation au sein du Conseil de l'Europe d'une garantie collective des Droits de l'Homme », idée que, le premier, M. Guy Mollet avait évoquée devant la même instance une semaine auparavant. C'est M. Teitgen enfin qui fut devant le Parlement Européen, lors de sa 18<sup>e</sup> séance, le rapporteur du projet de recommandation détaillée adoptée par la Commission des questions juridiques et administratives et les parlementaires français membres de cette assemblée issus des horizons politiques les plus divers (à l'exception toutefois du Parti Communiste) ont largement contribué à l'élaboration de la Convention et à l'adoption de ses dispositions les plus novatrices. L'on a pu écrire, à juste titre, que les Français se trouvaient alors, aux côtés des Belges, des Italiens et des Néerlandais, parmi « les partisans de la solution supranationale », parmi ceux pour lesquels « il est de l'essence même de

(11) Neven SIMAC, *La Convention Européenne des Droits de l'Homme et la France*, Thèse, Paris II, 1971, p. 13.

la construction européenne que les États européens consentent à des abandons de souveraineté plus ou moins importants » (12).

Ainsi, apparemment, la grande majorité de la « classe politique » était, à l'époque, favorable à la Convention et pouvait souscrire à la déclaration de M. Teitgen :

« ... Je ne comprends pas (...) qu'un État de l'Europe occidentale refuse d'incliner sa souveraineté devant celle d'une Cour de Justice offrant toutes les garanties d'équité, d'impartialité et de conscience (...). C'est la souveraineté de l'État qui prétend se dresser contre la souveraineté du droit (...), cela est profondément choquant » (13).

B) *Les premiers efforts de la IV<sup>e</sup> République en vue de la ratification et les premières réticences.*

Il convient cependant de préciser que si la France de la Quatrième République refusa « d'incliner sa souveraineté » devant les organes de Strasbourg, la responsabilité de cette abstention est diffuse et incombe sans doute davantage à la « force des choses » qu'à une volonté délibérée des dirigeants. Par deux fois, en effet, des gouvernements déposèrent sur le bureau de l'Assemblée Nationale des projets de loi tendant à autoriser la ratification de la Convention ; aucun n'aboutit.

Le 29 décembre 1953, le gouvernement Laniel déposa un premier projet qui semblait déjà impliquer que ses auteurs n'avaient pas l'intention de souscrire la déclaration prévue par l'article 25 (requêtes individuelles) (*J. O.*, Doc. Parl., A. N., 1953, n° 7514). L'Assemblée Nationale saisit pour avis l'Assemblée de l'Union Française qui, après deux renvois en Commission, et bien que les deux premiers rapporteurs se soient prononcés en faveur du projet, émit par 150 voix contre 15 un avis défavorable le 6 avril 1954 pour deux motifs essentiels : d'une part, la Convention serait en retrait par rapport à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et surtout à la Déclaration de 1789, et serait susceptible de créer dans les populations extra-européennes « l'impression que les droits et libertés accordés à tous les citoyens de la République, sans distinction de race, de religion et d'origine, par la Constitution et les lois françaises seront désormais réduits au niveau de ladite Convention » ; d'autre part, « en laissant au bon vouloir des gouvernements

(12) Jacques VELU, Le bilan politique de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, *Cahiers de droit européen*, 1965, n° 2, p. 102.

(13) Cité par Christian DAUBIE dans sa communication au colloque de Grenoble, 1973, *R. D. H.*, 1973, p. 753. V. aussi la déclaration de M. JACQUET, précitée.

l'extension aux territoires extra-européens des États signataires, ce texte (établirait) une intolérable discrimination raciale » et l'article 63, § 3, prévoyant que « dans lesdits territoires, les dispositions de la présente Convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales » viderait son texte de sens (*J. O.*, Débats Parl., Ass. Un. F., 7 avril 1954) (14).

Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur la première objection, puisque la Convention se présente elle-même comme donnant des garanties minimum et précise en son article 60 :

« Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux Droits de l'Homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie Contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie Contractante est partie ».

Du même coup, se trouve réfuté l'un des arguments utilisés par la Ligue Française des Droits de l'Homme qui, dans une résolution du 21 décembre 1953, s'était, elle aussi prononcée de manière virulente contre la ratification de cette « Convention duperie » parce que, notamment, elle serait contraire au Pacte International alors en voie d'élaboration au sein des Nations Unies et sa portée plus limitée (15).

La seconde raison de l'hostilité de l'Assemblée de l'Union Française est plus pertinente, en tout cas sur le plan politique et moral. Déjà, lors des débats au sein de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, la « clause coloniale » de l'article 63 avait été vivement combattue par les représentants français et, lors de la 17<sup>e</sup> séance (24 août 1950), M. Léopold Senghor proposa et obtint la suppression de cette disposition en vertu de laquelle il appartient aux États européens de dénier ou d'accorder aux populations d'Outre-Mer le bénéfice de la Convention, mais le Comité des Ministres la rétablit. Cependant, l'exposé des motifs du projet de loi de 1953 précisait que le gouvernement entendait « appliquer la Convention non seulement en France métropolitaine, mais aussi aux départements et territoires d'Outre-Mer, ainsi qu'aux territoires sous tutelle » et l'objection était dès lors dépourvue de sens sur le plan pratique.

(14) L'avis est également annexé au rapport de Karel VASAK, au colloque de Besançon, 1970, préc., p. 567.

(15) Texte de cette résolution, *ibid.* Il est à noter que cette résolution, comme l'avis de l'Assemblée de l'Union Française, sous-estime la portée fondamentale de la Convention dont la nouveauté essentielle est d'instituer des mécanismes internationaux de protection des droits garantis.



§ 2. — *De la guerre scolaire à la guerre d'Algérie.*

A) *La « guerre scolaire » comme obstacle à la ratification.*

L'Assemblée Nationale fut dissoute avant d'avoir pu discuter le projet gouvernemental, le 2 décembre 1955, mais, dès le 23 février 1956, cinq députés dont Paul Reynaud déposèrent une proposition de résolution tendant à inviter le gouvernement à déposer un nouveau projet de loi autorisant la ratification (*J. O.*, Doc. Parl., A. N., session ord. 1955-1956, n° 728) (16), ce qui fut fait par le gouvernement Guy Mollet, le 9 mai suivant (*J. O.*, Doc. Parl., A. N., session ord. 1955-1956, n° 1792). Comme le projet précédent, celui-ci précisait que le gouvernement entendait faire la déclaration prévue par l'article 63, mais ne mentionnait pas son intention d'accepter les requêtes individuelles et n'indiquait aucune réserve. Il fut discuté par la Commission des Affaires Étrangères, mais ne fut pas examiné par l'Assemblée elle-même.

La discussion au sein de la Commission ne commença en effet qu'en décembre 1957 — ce qui témoigne du peu d'intérêt porté à ce texte par les élus — et dura assez longtemps. Elle tourna presque exclusivement sur l'article 2 du premier protocole additionnel ainsi rédigé :

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'État, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ».

Le 18 décembre 1957, la Commission des Affaires Étrangères est profondément divisée lors de la discussion du rapport du député M. R. P., M. de Menthon, qui avait proposé qu'une déclaration interprétative indiquât que cette disposition devait s'appliquer « dans le respect du caractère laïc de la République » et ne devait entraîner aucune obligation de dépense pour l'État. Ce texte ne donnait pas satisfaction aux tenants de l'école laïque et une contre-proposition de M. Anxionnaz (radical), appuyée par M. Daniel Mayer, précisant notamment que l'article 2 « ne peut constituer une barrière juridique à l'établissement de rapports de droit entre la puissance publique et les parents », lui fut préférée, par 20 voix (communistes, socialistes, radicaux) contre 17 : M. de Menthon démissionna de son poste de rapporteur et fut remplacé

(16) Le 23 mars, un député M. R. P., M. SCHMITT, posa une question orale sur le même sujet (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 24 mars 1956).

par M. Anxionnaz. Le 19 mai 1958, la Commission se prononça en faveur de l'adoption selon ces modalités.

A vrai dire, cette discussion ne s'explique guère que par une incompréhension profonde de la disposition litigieuse, et les craintes des tenants de la laïcité paraissent peu fondées. A aucun moment, les travaux préparatoires n'inclinèrent à penser que les rédacteurs du Protocole ont entendu exiger des États parties qu'ils subventionnent les écoles privées. Et, plus tard, les organes de la Convention ont bien précisé, dans les affaires linguistiques belges que « les H. P. C. n'ont pas voulu assumer une obligation quelconque d'assurer l'instruction des personnes soumises à leur juridiction » (17).

Par ailleurs, on peut se demander si cette « guerre scolaire » ne fut pas un prétexte aux attermolements car, ainsi que l'a relevé M. Errera, il est constant que, « au cours des débats qui précédèrent l'adoption par le Parlement de la loi du 21 septembre 1951 dite loi Marie, habilitant les établissements d'enseignement scolaire privés à recevoir des boursiers nationaux et de la loi du 28 septembre dite loi Barangé, instituant une allocation scolaire, les travaux entrepris à Strasbourg ne furent mentionnés ni par les partisans, ni par les adversaires de ces lois » pas plus que le Protocole ne fut évoqué lors de l'élaboration de la loi Debré du 31 décembre 1959 (18). Ceci semble indiquer que les uns et les autres avaient conscience de la précarité des arguments fondés sur le Protocole et sentaient bien qu'il ne concernait pas, en fait, ce problème. Quoiqu'il en soit, avec le vote de la loi Debré, le problème semble définitivement résolu bien que, sous la Cinquième République, il ait encore été soulevé de temps à autre (19).

B) *La guerre d'Algérie.*

Mais si l'objection tirée de l'article 2 du Protocole n'apparaît, en grande partie au moins, que comme un prétexte (d'autant plus qu'une réserve aurait été parfaitement possible), on peut se demander quelles furent les raisons déterminantes de la non-ratification de la Convention sous la Quatrième République. La malchance en est sans doute une :

(17) Rapport de la Commission, 1965, p. 341 ; v. aussi, dans le même sens, l'arrêt de la Cour, *Ann. Couv.*, 1968, p. 833 et s.

(18) Roger ERRERA, La Convention et les problèmes de la laïcité et de l'enseignement, Rapport au colloque de Besançon, 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 583 et 590.

(19) V. la réponse de M. Maurice SCHUMANN à une question orale avec débat, posée par M. MONNERVILLE (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 17 juin 1970, p. 823).

en 1955, l'Assemblée fut dissoute avant d'avoir pu discuter le projet déposé par le gouvernement Laniel et la crise du 13 mai 1958 l'empêcha d'examiner celui du gouvernement Mollet. Il n'en reste pas moins que deux ans se sont écoulés entre le dépôt de chacun de ces projets et les événements qui en rendirent impossible l'examen. Ceci ne témoigne ni d'un très grand empressement de la part des parlementaires, ni d'un très grand acharnement des gouvernements.

L'explication de ces réticences tient aussi à la faiblesse chronique des cabinets : « Il faut noter que les gouvernements de la Quatrième étaient des gouvernements de coalition qui avaient le souci d'éviter les sujets pouvant provoquer une tension non nécessaire et la Convention était de ceux-là » (20). En effet, outre les passions soulevées par la querelle de l'école laïque, les conséquences de la guerre d'Algérie, qui ne furent évoquées ouvertement qu'à partir de 1960, pouvaient faire naître dans les milieux gouvernementaux une certaine inquiétude en ce qui concerne la compatibilité de certaines pratiques des autorités administratives et militaires en Algérie avec les dispositions de la Convention et être à l'origine d'un débat passionné au Parlement.

Dès 1955, les protestations contre la torture, les sévices, les exécutions sommaires, les camps de concentration se multiplient. En 1957, paraît *Contre la torture*, de Pierre-Henri Simon et, en 1958, *La question*, de H. Alleg, et le rapport de synthèse de la Commission de sauvegarde des droits et des libertés individuelles instituée en avril 1957 par le gouvernement Guy Mollet démontre l'existence de ces pratiques (21), de plus en plus souvent dénoncées dans la presse, ce que confirmera, en 1959, un rapport de la Croix-Rouge (22). Or, l'article 15 de la Convention qui autorise des mesures dérogatoires « en cas de danger public menaçant la vie de la nation » et que l'on aurait pu songer à invoquer ne permet aucune dérogation en ce qui concerne les articles 2 (droit à la vie), 3 (« nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants »), 4, § 1 (interdiction de l'esclavage) et 7 (*nulla poena sine lege*).

Les réticences des dirigeants de la Quatrième République ne semblaient donc pas dénuées de tout fondement dans la mesure où, même si en ratifiant, le Président de la République n'avait pas effectué la déclaration prévue à l'article 25, l'hypothèse de requêtes étatiques concernant

(20) Neven SIMAC, *op. cit.*, p. 167.

(21) *Le Monde*, 14 décembre 1957.

(22) Sur tous ces points, v. Claude-Albert COLLIARD, *Libertés publiques*, Précis Dalloz, 1972, p. 258 et s.

le non-respect des Droits de l'Homme en Algérie ne paraissait pas à exclure et une condamnation par les organes de Strasbourg aurait fort bien pu s'ensuivre. Cette explication n'est, certes pas, à l'honneur de la Quatrième et si elle constitue surtout une supposition, tout laisse cependant penser qu'elle est exacte.

Elle l'est en tout cas dans les débuts de la Cinquième République et les responsables politiques ne s'en sont pas cachés. Il est vrai qu'alors la question a été rendue encore plus difficile, du fait de la mise en place de « juridictions de circonstances » (Haut Tribunal Militaire, Cour Militaire de Justice, puis Cour de Sécurité de l'État) et des mesures adoptées dans le cadre de l'article 16 de la Constitution (23). Aussi, jusqu'en 1962, la poursuite de la guerre d'Algérie est-elle présentée comme le principal obstacle à la ratification de la Convention. Répondant à une question orale de M. Guittou, le 2 décembre 1960, M. Couve de Murville indiquait que le gouvernement envisageait de déposer un projet de loi autorisant la ratification lors de la session suivante et prévoirait sans doute certaines réserves rendues nécessaires par les événements d'Algérie (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 3 décembre 1960). L'année suivante, à une nouvelle question posée conjointement par le même député et par Mlle Dienesch, M. Louis Terrenoire, Ministre délégué auprès du Premier Ministre, répondait avec plus de prudence que, devant faire face en Algérie à « une situation exceptionnelle », le gouvernement avait préparé le projet de loi et prenait « l'engagement de le conserver en instance et d'en effectuer le dépôt dès que les circonstances qui l'ont contraint à différer cette ratification auront changé » (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 16 décembre 1961).

Avec les accords d'Évian, les « circonstances » changèrent, l'attitude de refus du gouvernement se maintint et se précisa.

## Section 2. — DE 1964 A 1974 : LA FORCE DES PRINCIPES

En 1963, tous les obstacles à la ratification semblaient avoir disparu : la querelle de la laïcité n'était déjà plus qu'un souvenir, la guerre d'Algérie était terminée et l'accession à l'indépendance des principales colonies françaises était achevée. Par ailleurs, le gouvernement disposait à l'Assemblée Nationale d'une majorité cohérente et la présentation d'un projet de loi autorisant la ratification ne semblait guère susceptible de menacer cette cohésion et, moins encore, de mettre en danger l'existence du gouvernement. Pourtant, d'autres objections furent présentées,

(23) Neven SIMAC, *op. cit.*, p. 207-213.

assez formelles dans l'ensemble, mais suffisantes, dans un premier temps pour résister aux pressions en faveur de la ratification et sauvegarder les principes de la politique étrangère du régime jusqu'à ce que s'engage enfin le processus de ratification.

§ 1. — *Des difficultés techniques réelles  
ou une hostilité de principe ?*

A) *Du « non » au « oui, mais... » de la Cinquième République.*

Dans la thèse qu'il a consacrée à l'attitude de la France vis-à-vis de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, M. Neven Simac recense les travaux parlementaires consacrés à ce problème entre 1958 et 1970. Le bilan s'établit ainsi : deux propositions de résolution ont été déposées l'une par un groupe de députés indépendants et paysans, le 28 avril 1959 (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 1959, n° 49), l'autre au Sénat par MM. Blondelle (Centre républicain), Jean Deguise (Républicain populaire) et Louis Roy (U. N. R.), le 6 mai 1959 (*J. O.*, Doc. Parl., Sénat, n° 36) (24) auxquelles s'ajoute l'amendement présenté le 17 novembre 1964 par M. Louis Michaud (Centre Démocrate) lors de la discussion d'une loi relative à l'application des traités communautaires, tendant à obliger le gouvernement à déposer le projet de loi autorisant la ratification avant le 1<sup>er</sup> avril suivant (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 18 novembre 1964) ; 13 questions écrites, 3 questions orales sans débat et 7 avec débat ont été posées par les parlementaires. De plus, à 7 reprises, « les députés ont saisi l'occasion de parler de la Convention devant l'Assemblée Nationale » (25). Depuis 1970, l'intérêt des parlementaires pour le problème ne s'est pas démenti. Lors de la discussion de la loi de finances pour 1972 (budget des Affaires étrangères) au Sénat, M. Chaban-Delmas, interrogé par M. Monnerville à ce sujet, déclarait que le texte du projet de loi autorisant la ratification serait déposé devant le Parlement dans l'année qui suivrait. Le 11 mai 1973, M. Perronet posait une question d'actualité concernant les suites données à cet engagement et M. de Lipkowski, Secrétaire d'État auprès du Ministre des Affaires Étrangères expliquait le retard mis à le tenir par la nécessité d'un « examen attentif de nos lois et règlements » (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 12 mai 1973). Le 20 juin 1973, lors d'un débat consacré à la politique étrangère, M. Caro s'est à nouveau inquiété de la ratification de la

(24) Aucune suite n'a été donnée à ces propositions.

(25) Neven SIMAC, *op. cit.*, p. 173.

Convention et M. Jobert lui répondit : « je suis sûr qu'elle sera déposée avant la fin de l'année, foi de Ministre des Affaires Étrangères » (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 juin 1973, p. 2332 et s.). Quoiqu'ils aient omis de répondre à certaines questions écrites, les membres des gouvernements qui se sont succédé depuis 1958 ont donc eu fréquemment l'occasion de défendre leur point de vue sur la Convention, ou plutôt leurs points de vue.

Ceux-ci ont, en effet, varié assez considérablement au cours des années. Dans un premier temps, aux questions qui émanent pour l'essentiel des parlementaires de la majorité ou du centre, les ministres apportent des réponses lénitives et promettent que la Convention sera ratifiée dès la fin de la guerre d'Algérie, affirmant même que le projet de loi est prêt (*v. supra*).

Le 17 novembre 1964, pour la première fois, un ministre va, ouvertement, refuser de prendre l'engagement de ratifier comme le demandait M. Michaud par son amendement précité. Les motifs de circonstance invoqués auparavant sont remplacés par des objections très différentes portant sur le texte même de la Convention. Selon M. Foyer, Garde des Sceaux, certaines de ses dispositions fondamentales auraient été « rédigées en contemplation des règles du droit criminel britannique et en méconnaissance totale des règles de la procédure criminelle en vigueur dans notre pays » et le monopole de l'O. R. T. F. serait en contradiction avec l'article 10 (26).

Jusqu'en 1969, cette argumentation fait figure de thèse officielle et, devant une fin de non-recevoir aussi nettement exprimée, les parlementaires U. D. R. et Républicains Indépendants vont désormais s'abstenir de soulever le problème (27) et sont relayés, à partir de 1967 par les Socialistes, les Radicaux et les Centristes. Mais, avec la réponse donnée le 13 septembre 1969 par le Ministre des Affaires Étrangères à une question écrite de M. Peronnet, le gouvernement semble adopter une nouvelle attitude et, tout en évoquant les obstacles traditionnellement mis en avant, indique son intention de soumettre un projet de loi autorisant la ratification au Parlement (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 13 septembre 1969). Le 28 avril 1970, M. Schumann défendra à nouveau une position identique, ajoutant pour la première fois l'objection tenant à

(26) M. DE GRAILLY, rapporteur de la Commission des lois avait fait valoir une argumentation semblable, *ibid.*

(27) A l'exception de M. Aimé PAQUET qui s'est inquiété de la ratification de la Convention et de la Charte sociale européenne (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 3 avril 1968).

l'incompatibilité entre l'article 15 de la Convention et l'article 16 de la Constitution. L'ensemble de ces arguments ont été repris et synthétisés lors de la discussion consécutive à la question orale avec débat posée par M. Monnerville le 16 juin 1970 (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 17 juin 1970).

B) *Les difficultés techniques invoquées.*

Ces objections techniques n'ont pas paru dirimantes puisque la France, en définitive, a ratifié la Convention. Toutefois deux d'entre elles n'ont, aux yeux du gouvernement, pu être surmontées qu'en faisant une réserve (en ce qui concerne l'article 16) et une déclaration interprétative (en ce qui concerne le monopole de l'O. R. T. F.) (v. *infra*). Les autres ont, semble-t-il, disparu. Elles concernaient essentiellement, d'une part, l'inspiration anglo-saxonne de la Convention, d'autre part — et cette objection est liée à la précédente — l'incompatibilité de certaines règles de procédure pénale française avec ses dispositions.

La première a été qualifiée de « fable » par le Président Cassin (28). On ne peut, en effet, s'empêcher de penser que cet argument ne repose sur aucun fondement solide. Si, à la rigueur, la jurisprudence de la Commission peut être considérée comme d'inspiration anglo-saxonne — mais la France ne peut s'en prendre qu'à elle-même sur ce point, la participation d'un membre français étant subordonnée à la ratification — le texte de la Convention semble parfaitement compatible avec les principes juridiques continentaux. Du reste, celle-ci s'inspire directement de la Déclaration Universelle de 1948 dont un des principaux rédacteurs fut le Français René Cassin ; les Français ont joué dans son élaboration un rôle fondamental (v. *supra*) et l'on s'explique mal pourquoi elle a paru aux Allemands, aux Italiens ou aux Suédois pouvoir s'appliquer sans difficulté dans leurs pays si elle reflète si fidèlement et unilatéralement les conceptions britanniques (29).

L'article 5 qui, à cet égard, semblait préoccuper particulièrement M. Foyer (30) a été fréquemment confronté aux pratiques continentales devant les organes de la Convention qui n'ont vu, entre l'un et les autres, aucune incompatibilité de principe. Ainsi, par exemple, dans les affaires concernant la durée de la détention préventive, la Cour a implicitement

(28) Cité par André CHANDERNAGOR dans son rapport au nom de la Commission des Affaires Étrangères sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention (*J. O.*, Doc. Parl., A. N., 1<sup>re</sup> session ord. 1973-1974, n° 829).

(29) V. Roger PINTO, L'Angleterre, la France et l'Europe, *Le Monde*, 25 décembre 1965.

(30) Discussion sur l'amendement MICHAUD, préc. C'est, semble-t-il, par lapsus que le Ministre a mentionné l'article 2 (Droit à la vie).

admis que le système de procédure pénale en vigueur sur le continent était conforme à l'article 5, § 3 (31). Et le professeur Mosler, étudiant l'influence du droit national sur la Convention aboutit à « la conclusion que les standards exigés (par celle-ci) ne sont pas, nécessairement et dans tous les cas possibles, identiques dans tous les États formant la communauté européenne des Droits de l'Homme » (32). Sans qu'il soit besoin d'insister davantage il est donc clair que l'argument fondé sur le caractère anglo-saxon de la Convention est pour le moins fantaisiste et ne correspond à aucune réalité.

Les choses sont peut-être un peu différentes en ce qui concerne l'autre objection avancée depuis 1964 à l'encontre de la ratification : l'incompatibilité entre certaines règles de la procédure pénale française et la Convention. Le problème posé ici n'a pas, comme le précédent, le caractère d'une pétition de principe, mais suppose une confrontation détaillée des règles nationales avec le texte de la Convention. Sans qu'il soit besoin ni possible de revenir ici en détail sur cette question, il suffit de rappeler que, à la suite d'une étude précise et minutieuse, le professeur Levasseur concluait que, dans l'ensemble, les règles de procédure pénale française sont tout à fait compatibles avec les exigences de la Convention (33), en tout cas depuis l'adoption de la loi du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens notamment en ce qui concerne la réaffirmation du caractère exceptionnel de la détention préventive qui devient « provisoire », l'institution d'une indemnisation à raison d'une détention provisoire abusive et la procédure devant la Cour de Sécurité de l'État. Pour ce qui est de ce dernier point, le délai de garde à vue, ramené à six jours ne semble pas contraire au texte de la Convention dans la mesure où, au-delà de 48 heures, la prolongation est décidée sous le contrôle du ministère public, ce qui paraît correspondre aux exigences de l'article 5, § 3 (34). Les seuls problèmes qui pouvaient se poser sont, dès lors, relatifs aux délais de la

(31) V. par exemple les affaires *Wemhoff* (*Ann. Couv.*, 1968, p. 795 et s.), *Neumeister* (*ibid.*, p. 812 et s.), ou *Matznetter* (*Ann. Couv.*, 1969, p. 407 et s.). V. en sens contraire les opinions dissidentes du juge ZEKIA dans ces affaires.

(32) Hermann MOSLER, L'influence du droit national sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme, *Mél. Ganshof van der Meersch*, I, p. 537.

(33) Georges LEVASSEUR, La Convention Européenne des Droits de l'Homme et la procédure pénale française : garde à vue, détention préventive... (art. 5, 6 et 13 de la Convention), rapport au colloque de Besançon, 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 595-637. V. aussi du même auteur, La protection internationale des Droits de l'Homme et la procédure pénale française, *Mél. Cassin*, p. 139-152.

(34) Il en va de même pour les délais spéciaux de garde à vue en matière de toxicomanie (art. L. 627-1, livre III, Code de la Santé Publique).

procédure, mais ce n'est pas une question d'incompatibilité entre les règles françaises et les dispositions de la Convention, mais un problème de pratique (v. *infra*).

C) *L'hostilité de principe de la Cinquième République.*

Les objections techniques avancées par les dirigeants du régime actuel semblent donc avoir été démesurément grossies et, sans qu'elles soient toujours totalement négligeables apparaissent largement comme des prétextes. Dès lors, se pose de nouveau la question de savoir quelles sont les raisons véritables de l'hostilité de la Cinquième République à la Convention.

La réponse ne fait guère de doute quoique jamais elle n'ait été ouvertement donnée par les responsables politiques :

« La crainte de voir M. Pompidou censuré par quelque « machin » pour reprendre le vocabulaire de son prédécesseur, traduit sous une forme volontairement excessive une appréhension plus générale. Jaloux de son « indépendance » et toujours en proie aux élancements d'un certain nationalisme, le gouvernement de Paris redoute quelque immixtion ou quelque intrusion dans les « affaires françaises » d'une juridiction qui ne soit pas française » (35).

En revanche, le point de savoir s'il s'agit d'un problème juridique ou politique est difficile à trancher et ne présente que peu d'intérêt : tout dépend de la qualification que l'on accorde aux arguments que l'on fait valoir et de leur poids respectif (36). En fait, à une philosophie de l'intégration à aspiration supranationale latente qu'illustre le système de la Convention s'oppose le soin jaloux de la souveraineté nationale que traduit la politique du gouvernement ; à vrai dire, deux « politiques juridiques » se font face.

On comprend assez bien que le système mis sur pied à Rome, en 1950, soit très imperméable aux modes de raisonnement d'un régime qui n'a jamais conçu les Communautés Européennes autrement que comme un groupement d'échanges mutuels. Or, rien n'est plus étranger à l'esprit de la Convention que l'idée du « donnant-donnant » ; il ne s'agit pas ici de mettre en commun des richesses et des complémentarités, mais seulement d'unir ses efforts pour rester fidèle à un idéal démocratique.

(35) *Le Monde*, 8 décembre 1972, Bulletin du jour, « La France et les Droits de l'Homme ».

(36) V. Phédon VEGLERIS, 20 ans d'expérience de la Convention et perspectives, *Vie privée et Droits de l'Homme*, Actes du 3<sup>e</sup> colloque sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme, Bruxelles, 30 septembre-3 octobre 1970, Bruylant, Bruxelles, 1973, p. 473 et s.

unique. Cela ne signifie pas que les gouvernements qui se sont succédé depuis 1958 n'ont pas partagé cet idéal. Ils ne voyaient simplement pas l'« intérêt » que la Convention présentait, convaincus que le système français de protection des Droits de l'Homme se suffisait à lui-même (37) et ils redoutaient, plus sans doute sur le plan des principes que sur celui des faits, les atteintes à la souveraineté qu'engendrerait la ratification de la Convention.

Il y a, en effet, dans celle-ci une « dynamique de la supranationalité » (38) dont on a analysé plus haut les principales manifestations, il y a l'amorce d'un ordre communautaire et un contrôle international limité, mais réel sur les actes des autorités nationales. Les débats relatifs à la compatibilité entre l'article 15 de la Convention et l'article 16 de la Constitution sont très révélateurs de la méfiance nourrie par les dirigeants français envers la Convention : celle-ci se voit reprocher d'accorder à des organes internationaux des pouvoirs que n'ont pas les institutions françaises (39). Cette crainte du « contrôle extérieur » est encore manifeste dans les explications de M. Jobert à l'Assemblée Nationale lors de la discussion de la loi autorisant la ratification (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 20 décembre 1973, p. 7278). C'est donc, en définitive, la conception très exigeante que les dirigeants de la Cinquième République se font de la souveraineté nationale et leur vision très traditionnelle du droit international défini comme strictement interétatique (40) qui semble surtout expliquer leur hostilité longtemps maintenue à la Convention tandis que les difficultés techniques mises en avant ne sont que la manifestation extérieure de ces réticences profondes.

En fait, l'histoire de l'attitude de la France face à la Convention apparaît comme un jeu de poupées russes : sous la Quatrième République, la guerre scolaire masque les obstacles tenant à la guerre d'Algérie

(37) On trouve dans les discussions parlementaires relatives à la Convention de nombreuses traces de cet état d'esprit (V. par exemple l'intervention de M. DE GRAILLY sur l'amendement MICHAUD, préc., ou l'exposé des motifs du projet de loi autorisant la ratification, préc.).

(38) Francine BATAILLER-DEMICHEL, Y a-t-il des « vices cachés » dans la Convention ? Rapport au colloque de Besançon, 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 703.

(39) Cf. par exemple, les explications de M. Maurice SCHUMANN au cours d'un débat de politique étrangère à l'Assemblée Nationale le 29 avril 1970 (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 30 avril 1970) ou sa discussion au Sénat avec MM. PRELOT et MONNERVILLE le 16 juin 1970 (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 17 juin 1970). V. *infra*.

(40) Dans son article du *Monde*, préc., M. PINTO indique que le gouvernement de Londres a, dans une mesure moindre, nourri des préventions comparables contre la Convention.

et, lorsque la Cinquième ne peut plus invoquer cet argument, d'autres, plus techniques, sont découverts, mais eux-mêmes ne font que dissimuler des objections de principe, peut-être discutables, mais qui se rattachent aux « *credo* » les plus intangibles de la politique étrangère du régime.

§ 2. — *Le processus de la ratification.*

A) *L'orientation nouvelle de la politique étrangère.*

Pourtant, ces principes ont cédé ; sans doute du fait de la conjugaison de plusieurs facteurs.

Au premier rang de ceux-ci, il y a les pressions de toutes sortes dont le pouvoir a fait l'objet en faveur de la ratification. Il ne s'agit pas, à proprement parler, de « l'opinion publique » en général, assez peu perméable aux préoccupations de politique extérieure, mais la liste des groupes organisés qui ont publiquement manifesté le souci de voir la Convention enfin ratifiée et leur diversité sont assez impressionnantes. Et M. Vasak de s'étonner : « A-t-on l'habitude de voir des institutions telles que le Conseil Général du Bas-Rhin, l'Académie des Sciences Morales et Politiques, les Amis de la République, l'Assemblée Permanente des Présidents des Chambres d'Agriculture... se prononcer sur la ratification d'un traité » (41). A ces groupements, il faut ajouter la Fédération parisienne du Mouvement pour l'organisation de la Bretagne, l'association Libre Justice, l'Union Fédérale des Associations françaises d'anciens combattants, la Ligue Internationale contre le racisme et l'antisémitisme et divers mouvements fédéralistes... (42). Quant à la Ligue des Droits de l'Homme, elle est revenue sur son attitude hostile en 1964 (43).

Par ailleurs, depuis 1969, les prises de position en faveur de la ratification se sont faites de plus en plus pressantes. Durant la campagne pour les élections présidentielles de 1969, M. Poher, répondant à un questionnaire de MM. Kastler, Schwartz et Vidal-Naquet a écrit ne voir « aucune raison valable de différer la ratification par la France de la Convention » (44). Du 5 au 7 novembre 1970, un colloque organisé

(41) Karel VASAK, rapport préc. au colloque de Besançon, 1970, p. 560.

(42) V. le recensement assez complet de Neven SIMAC, *op. cit.*, p. 185.

(43) V. la « Libre opinion » de Daniel MAYER dans *Le Monde* du 27 juin 1970.

(44) *Le Monde*, 14 juin 1969. Même réponse à une question identique de M. Daniel MAYER, *Le Monde*, 10 juin 1969.

à Besançon a étudié méthodiquement les problèmes posés par la ratification et les objections habituellement présentées pour conclure fermement qu'aucune d'entre elles n'est susceptible de tenir la France éloignée de la Convention (45). En mars 1972, un « Comité de liaison pour la ratification par la France de la Convention Européenne des Droits de l'Homme » est créé au siège de l'Institut International des Droits de l'Homme et une pétition remise le 1<sup>er</sup> mai suivant au Président Pompidou (46) et le 6 novembre de la même année un nouvel appel est lancé par 19 personnalités dont 6 prix Nobel en faveur de la ratification (47).

M. René Cassin, outre sa participation au colloque de Besançon, en 1970 et à diverses autres manifestations, outre la signature de nombreux appels et pétitions, a tenté, de tout le poids de son autorité, d'infléchir la position gouvernementale en déclarant le 13 novembre 1971 :

« Si la France n'a pas ratifié dans un délai raisonnable — au printemps au plus tard — la Convention Européenne des Droits de l'Homme signée il y a 21 ans par Robert Schumann, j'envisagerais de quitter avec éclat le siège que j'occupe dans les instances internationales de Strasbourg » (48).

A ces pressions diverses s'ajoute l'impatience maintes fois manifestée par les parlementaires (*v. supra*).

Il serait sans doute présomptueux de penser que ces manifestations en faveur de la Convention suffisent seules à expliquer le changement d'attitude des dirigeants français. Elles y ont sans doute contribué, mais il faut aussi faire la part de l'infléchissement de la politique étrangère. C'est après l'élection de Georges Pompidou à la Présidence de la République que les ministres recommencent à laisser espérer une ratification prochaine (*v. supra*) et c'est dès ce moment que l'influence des Gaullistes les plus fidèles aux conceptions du Général en matière de politique étrangère, commence à diminuer. La coïncidence entre cette évolution et le revirement de l'attitude gouvernementale à l'égard de la Convention contribue à étayer les soupçons de M. Daniel Mayer

(45) Les rapports, discussions et conclusions de ce colloque (préc.) ont été reproduits in *R. D. H.*, 1970, vol. III, n° 4.

(46) Parmi les signataires, MM. Robert Buron, René Cassin, le Père Yves Congar, MM. Kessel, Lecanuet, Monod, le Père Marc Oraison, MM. Pflimlin et Émile Roche (*Le Monde*, 24 mars et 4 mai 1972).

(47) *Le Monde*, 7 décembre 1972.

(48) *Le Monde*, 16 novembre 1971. M. Cassin était juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme qu'il a présidée de 1965 à 1968.

qui écrivait, en 1970 : « Des indiscretions me font croire que c'est surtout M. Michel Debré, en bataille incessante contre tous les germes de supranationalité, qui aurait regroupé les éléments hostiles à la ratification » (49).

Enfin, M. Jobert, défendant le projet de loi autorisant la ratification devant le Parlement l'a présenté comme « un geste politique » et un « geste européen » ; « la décision du gouvernement de déposer ce texte pour ratification devant le Parlement est, a-t-il dit, avant tout la manifestation d'une volonté politique » (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1547). Ce dépôt est intervenu en effet un an après le sommet de Paris durant lequel M. Pompidou a manifesté son intention de « relance européenne » (50) et au moment où le Ministre des Affaires Étrangères tentait de renforcer la coopération européenne face aux États-Unis, et de faire adopter par les Neuf une déclaration sur l'« identité européenne » (51). Dans une perspective plus générale, la décision du gouvernement correspond, comme M. Jobert l'a précisé lors de l'adoption du projet par l'Assemblée Nationale, aux positions défendues par le gouvernement à la C. S. C. E. :

« Pour nous, il ne peut y avoir de véritable détente, ni de véritable paix si, pour les individus comme pour les nations, ne sont pas assurées la liberté de penser, de parler et d'agir, la liberté de se déterminer sans pressions ni menaces » (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7279).

La ratification de la Convention de Rome permet de mettre l'accent sans arrière-pensée sur ce point lors des discussions de Genève.

#### B) *Les dernières étapes vers la ratification.*

Ce contexte, ces perspectives, qui traduisent une orientation nouvelle de la politique étrangère de la France, combinés avec les pressions évoquées plus haut expliquent certainement la décision prise le 31 janvier 1973 par le Conseil des Ministres d'engager la procédure de ratification.

(49) *Le Monde*, 27 juin 1970, préc. Il faut indiquer cependant que le Général de Gaulle lui-même semble avoir été convaincu de la possibilité de ratifier ainsi que l'a révélé M. DE GRAILLY au colloque de Besançon, 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 634.

(50) Le projet de loi est annexé au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1973.

(51) Cette déclaration fut adoptée par les Neuf le 14 décembre 1973, mais le texte était en gestation depuis la réunion des Ministres des Affaires Étrangères des États membres de la Communauté à Copenhague, le 1<sup>er</sup> juillet précédent et le 10 septembre, ils avaient adopté le projet de déclaration de principe sur les relations C. E. E.-États-Unis.

Cependant, la mise au point du texte des réserves différa l'adoption définitive du projet par le Conseil des Ministres jusqu'au 26 septembre suivant. Ce contre-temps suscita l'inquiétude des parlementaires et MM. Perronet et Caro posèrent deux questions au Ministre des Affaires Étrangères pour s'en faire expliquer les raisons (v. *supra*). Celles-ci résident sans doute pour une bonne part dans la résistance des bureaux mis en cause par M. Jobert lors de la discussion : évoquant les causes de ce long délai, il a mis l'accent sur « une raison rarement invoquée. »

« Elle tient à la répugnance instinctive dont témoignent les administrations, les bureaux, devant tout texte nouveau qui viendrait bouleverser leurs habitudes ou qui, seulement, ferait pointer l'ombre d'une menace sur telle ou telle disposition qu'ils appliquent avec leurs scrupules habituels — et tout à fait honorables — depuis un nombre suffisant d'années pour que la permanence ou la pérennité de cette disposition ne leur apparaisse en soi, comme un élément nécessaire » (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7278).

Et le Ministre d'indiquer que la préparation du projet de loi discuté lui en a encore donné la preuve.

En revanche, l'étape de l'autorisation législative fut rapidement franchie après que, le 22 octobre, le représentant français au Conseil de l'Europe eut signé les protocoles n<sup>os</sup> 3, 4 et 5. Le projet déposé sur le bureau du Sénat le 9 octobre fut adopté par la Chambre Haute le 30 octobre suivant sur rapport de M. Poudonson (*J. O.*, Doc. Parl., Sénat, 1<sup>re</sup> session ord. 1973-1974, n<sup>o</sup> 29), non sans que la plupart des intervenants aient regretté l'importance des réserves et surtout le refus du gouvernement de faire la déclaration prévue à l'article 25 autorisant les requêtes individuelles (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 31 octobre 1973). Transmis à l'Assemblée Nationale, le projet y fut adopté à l'unanimité le 20 décembre 1973 (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973) (52).

Les débats à l'Assemblée ont, dans l'ensemble, porté sur les mêmes points que les discussions devant le Sénat. Trois particularités sont toutefois à noter : le rapporteur désigné par la Commission des Affaires Étrangères fut un socialiste, M. Chandernagor, qui indiqua que c'était la première fois depuis quinze ans qu'une telle tâche lui était confiée (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7257) (53) ; d'autre part, M. Caro pourtant député centriste et qui avait souvent manifesté

(52) Lors du vote au Sénat, le groupe communiste s'est abstenu.

(53) La nomination de membres de l'opposition comme rapporteurs semble, à vrai dire, un peu plus fréquente lorsque, du moins, il ne s'agit pas de textes très délicats risquant de diviser la majorité.

son attachement à la Convention (v. *supra*) déposa une motion d'ajournement dans le seul but de demander au Ministre des précisions concernant l'interprétation de la réserve à l'article 15 ; il la retira après avoir reçu des apaisements de M. Jobert (*ibid.*, p. 7282-7283) (v. *infra*). La troisième particularité concerne plus largement le problème des réserves et mérite que l'on s'y arrête davantage.

C) *Le problème de la soumission du texte des réserves au Parlement.*

Le problème est né d'une constatation bien résumée par M. Chandernagor :

« Sur le plan interne, c'est la portée même de l'autorisation parlementaire qui peut se trouver mise en échec par le dépôt des réserves » (Rapport préc., p. 28).

Cette question de principe qui n'avait pas été soulevée devant le Sénat a fait l'objet d'assez longs débats, tant en Commission qu'en séance plénière à l'Assemblée Nationale : un gouvernement qui entend qu'un traité ou accord international soit ratifié ou approuvé avec des réserves doit-il en soumettre le texte au Parlement lorsque son autorisation est requise en vertu de l'article 53 de la Constitution ?

Ainsi que le constatait M. Jean-Pierre Cot, « le sujet n'a jamais été soumis à discussion » et un « désordre aimable » règne à cet égard dans les relations entre l'Exécutif et le Parlement.

« En vérité, ajoutait-il, ce problème ne s'est jamais posé sous la Troisième République et la Quatrième République parce que la conception des rapports entre l'Exécutif et le Législatif était différente. Le Parlement orientait l'action gouvernementale par voie de résolutions d'une manière qu'on a d'ailleurs pu considérer comme fâcheuse » (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7282).

Le parlementaire socialiste qui défendait la thèse de l'obligation pour le gouvernement de soumettre au Parlement le texte des réserves qu'il se propose de faire a invoqué en ce sens un certain nombre d'arguments. D'abord, l'article 53 de la Constitution qui précise que certains traités ou accords « ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi » traduit une conception matérielle de l'engagement international dans la mesure où c'est le contenu de la convention qui permet de déterminer si l'autorisation législative est nécessaire ; dès lors, ce n'est pas l'acte formel ou *instrumentum* qui est soumis au Parlement, mais le contenu de l'engagement qui est approuvé. Ceci suppose que le texte

examiné par les Chambres soit celui qui sera effectivement en vigueur ; dans le cas contraire, on s'expose à revenir aux pratiques de la diplomatie secrète (v. aussi le rapport de M. Chandernagor, p. 29). D'autre part, faisait valoir M. Cot, l'article 54 de la Constitution autorise le Président de la République, le Premier Ministre et les Présidents des Assemblées à déférer au Conseil Constitutionnel un traité soupçonné d'être inconstitutionnel et cette saisine doit intervenir avant le vote parlementaire ; or, la « constitutionnalité du traité peut dépendre de la réserve ».

« Nous nous trouvons donc dans la situation suivante : si le gouvernement ne soumet pas les réserves au Parlement, les Présidents des deux Assemblées ne disposent pas des éléments leur permettant de déférer le texte des traités — réserves comprises, bien sûr — au Conseil Constitutionnel pour qu'il exerce son contrôle. En d'autres termes, le contrôle de la constitutionnalité est réservé au Président de la République, au Premier Ministre, c'est-à-dire à l'Exécutif qui connaît les réserves. En revanche, ce contrôle échappe au Président des deux Assemblées, ce qui est contraire à l'article 54 de la Constitution qui prévoit que cette compétence est dévolue à quatre autorités et non pas à deux » (*ibid.*).

Cette argumentation est séduisante et présente le mérite de chercher à renforcer le droit de contrôle du Parlement. Elle ne paraît cependant pas très convaincante car elle méconnaît le déséquilibre général des pouvoirs qui caractérise, à tort ou à raison, le régime actuel. Autrement dit, le Parlement semble y avoir une compétence d'attribution résiduelle, alors que l'Exécutif bénéficie de tous les pouvoirs qui ne sont pas expressément réservés au Législatif ou à l'« autorité judiciaire » (54). C'est, compte tenu de ce contexte, qu'il convient, semble-t-il, d'interpréter l'article 53 de la Constitution, dont l'exégèse formulée par M. Cot sollicite quelque peu le texte et, en l'absence de toute précision dans les dispositions constitutionnelles, les allégations de M. Jobert paraissent fondées dans l'état actuel des choses :

« Le pouvoir de ratifier ou d'approuver est (...) un pouvoir que la Constitution attribue en propre à l'Exécutif, et si, dans certains cas prévus à l'article 53, un accord ou un traité ne peut être ratifié ou approuvé qu'à la suite d'une loi, l'acte voté par le Parlement n'est, suivant la doctrine que confirme une pratique constante, qu'une autorisation donnée en forme législative à l'Exécutif d'user des prérogatives que lui reconnaît la Constitution et qui, par ailleurs, restent entières et ne sauraient être limitées.

(54) L'article 34 de la Constitution fournit évidemment une illustration frappante de ce phénomène ; elle est loin d'être unique.



« Il est libre de ne pas faire usage de l'autorisation qui lui a été donnée ; de n'en faire usage qu'au moment qu'il juge opportun ou de ne le faire que de façon partielle en formulant des réserves » (*J. O., Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7279*).

Si le gouvernement ne semble donc pas tenu de communiquer au Parlement le texte des réserves qu'il entend faire, en revanche, il ne paraît y avoir aucune raison pour que les Chambres n'autorisent pas l'approbation ou la ratification en l'assortissant de conditions qui peuvent être l'émission de réserves. Les parlementaires ont, en effet, le droit d'initiative (art. 40) et d'amendement (art. 41). Or, l'article 53 précise que l'acte d'autorisation est une loi, et rien ne permet de la considérer comme de nature différente des lois ordinaires ; elle peut donc être amendée dans les mêmes conditions (55). Dès lors, si le Conseil Constitutionnel, saisi par l'un des « quatre Présidents » sur la base de l'article 54, déclare inconstitutionnelle une partie d'un engagement international, le Parlement doit, s'il entend cependant en autoriser la ratification subordonner son consentement à l'émission d'une réserve ; dans ce système, les prérogatives des Présidents des deux Assemblées ne sont aucunement menacées.

Aux arguments de M. Cot, M. Chandernagor en a ajouté un autre plus circonstancié et fondé sur l'article 64 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui interdit les réserves de caractère général :

« La Convention, écrit-il, n'indique pas avec une très grande précision qui sera juge du caractère général des réserves éventuelles. Il n'est pas inutile que le débat parlementaire permette au gouvernement de s'en expliquer. Encore faut-il, pour que la conformité des réserves envisagées avec l'article 64 puisse être établie que leur texte soit connu » (rapport préc., p. 29-30).

Ce raisonnement ne paraît pas très solide.

D'une part, il serait choquant qu'un accord international puisse modifier les compétences constitutionnelles des organes internes (art. 55) (d'autant plus qu'il s'agit d'une convention non entrée en vigueur...). D'autre part, la théorie du rapporteur de la Commission des Affaires Étrangères méconnaît les règles du droit international en matière de réserves : si, dans l'ordre interne, le gouvernement au moment de la ratification (et le Ministre des Affaires Étrangères au stade de l'appli-

(55) Sous les Troisième et Quatrième République, les parlementaires ne manquaient pas d'user de cette prérogative. V. les exemples donnés par Alexandre-Charles Kiss, *La Pratique française en matière de droit international*, I, nos 562 et 564 *a contrario*.

cation) est fondé à formuler une réserve et à en donner l'interprétation, sur le plan international, l'appréciation de la licéité des réserves est faite par les autres États parties à l'accord — ceci découle de l'article 20 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ; ce sont eux qui, en l'espèce, sont juges du caractère général des réserves et de leur conformité à l'article 64.

Si le problème théorique n'a pas été tranché, et si MM. Chandernagor et Jean-Pierre Cot, d'une part, et M. Jobert, d'autre part, sont restés sur leurs positions respectives, il n'en reste pas moins que ce dernier a accepté de communiquer au rapporteur de la Commission des Affaires Étrangères, le texte des réserves dont l'acte de ratification devait être assorti (échange de lettres des 21 et 28 novembre 1973 reproduit dans le rapport de M. Chandernagor, p. 30-31). Mais le Ministre a pris grand soin de sauvegarder les droits de l'Exécutif en précisant, d'une part, que le texte transmis était « le projet *actuel* des réserves et déclarations dont sera assortie la ratification de la France » (lettre du 28 novembre préc.) se contentant de prendre l'engagement personnel qu'aucun changement n'y serait apporté (déclaration à la Commission des Affaires Étrangères, le 6 décembre 1973) et, d'autre part, en autorisant la reproduction du texte des réserves et déclarations dans le rapport tout en indiquant qu'il ne s'agissait pas d'un document officiel et que son geste ne saurait avoir la valeur d'un précédent (rapport préc. p. 45).

Il n'en reste pas moins que, dans ce cas précis, le gouvernement a communiqué à l'Assemblée Nationale le texte des réserves et déclarations prévues et que M. Rivierez, rapporteur pour avis de la Commission des lois, était fondé à estimer qu'un contrat existait entre le gouvernement et le Parlement (*J. O., Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7263*).

L'Exécutif a respecté ce contrat puisque, lorsque furent déposés, le 3 mai 1974, les instruments de ratification de la France, le texte des réserves y figurant correspondait en effet à celui qui avait été communiqué à l'Assemblée Nationale.

Ce texte est, bien entendu, reproduit en annexe au décret de publication paru au *Journal Officiel* du 4 mai 1974 et signé de M. Alain Poher, Président de la République par intérim à la suite du décès de Georges Pompidou. La Convention est aussitôt entrée en vigueur à l'égard de la France conformément à son article 66.

Ainsi, après 23 ans d'atermoiements, il aura fallu encore 4 mois pour que l'Exécutif profite de l'autorisation donnée par le Parlement ; encore n'est-ce, semble-t-il, que du fait des démarches insistantes de M. Poher qui entendait ne pas assister aux cérémonies commémorant

à Strasbourg le vingt-cinquième anniversaire du Conseil de l'Europe sans que la France fût enfin devenue partie à la Convention (56). Ces dernières hésitations s'inscrivent bien dans la ligne des réticences passées qui ont fait dire à Marcel Prélot que la France « entrait dans l'Europe à reculons, en se résignant, en rechignant » (57).

## DEUXIÈME PARTIE

### UN ENGAGEMENT AMBIGU

« Les conditions dans lesquelles le pas est enfin franchi, écrit M. Chandernagor, n'autorisent pas une satisfaction sans mélange. En ratifiant, la France montre qu'elle n'a pas liquidé intégralement ses complexes, ni ses arrière-pensées » (rapport préc. p. 25).

En effet, non contente de n'être que le seizième membre du Conseil de l'Europe sur dix-sept à devenir partie à la Convention, la France tente de limiter dans une large mesure les conséquences de son engagement. Malgré ces précautions, celui-ci revêt une certaine portée.

#### Section 1. — UN ENGAGEMENT INCOMPLET

Si la France a fait deux des déclarations facultatives prévues par la Convention, elle a assorti son acte de ratification de réserves et n'a accepté ni le deuxième protocole additionnel, ni la possibilité pour les particuliers de saisir la Commission.

#### § 1. — Les déclarations faites par la France.

Comme le prévoient déjà les projets de loi déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale par les gouvernements Laniel, en 1953, et Mollet, en 1956 (v. *supra*), la France a déclaré que la Convention s'appliquerait à l'ensemble du territoire de la République et a accepté la juridiction obligatoire de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

(56) *Le Monde*, 5-6 mai 1974.

(57) La Convention et la politique française, Rapport au colloque de Besançon, 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 724.

#### A) L'acceptation de la « clause coloniale » (art. 63).

L'article 63 de la Convention prévoit :

« 1) Tout État peut, au moment de la ratification ou à tout autre moment par la suite, déclarer par notification adressée au Secrétaire général du Conseil de l'Europe que la présente Convention s'appliquera à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont il assure les relations internationales.

« 2) ...

« 3) Dans lesdits territoires les dispositions de la présente Convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales ».

Les protocoles additionnels nos 1 et 4 contiennent des clauses semblables et, dans les trois cas le gouvernement français a déclaré que ces textes :

« s'appliqueront à l'ensemble du territoire de la République, compte tenu, en ce qui concerne les Territoires d'Outre-Mer des nécessités locales auxquelles l'article 63 fait référence ».

Longtemps, le problème de l'extension de la Convention aux territoires non métropolitains a constitué un objet de discorde et l'article 63 a été la cause essentielle de l'avis très défavorable à la ratification donnée par l'Assemblée de l'Union Française le 6 avril 1954 (v. *supra*) ; il a même, semble-t-il, été en partie à l'origine des premières hésitations de la Cinquième République jusqu'à ce que M. Couve de Murville déclare à l'Assemblée Nationale le 2 décembre 1960 qu'après la transformation de la Communauté « la voie était libre pour la ratification » (*J. O.*, Débats Parl., 3 décembre 1960, préc.).

On peut cependant penser que la déclaration française sur ce point pose certains problèmes et est assez ambiguë. En premier lieu, il faut remarquer que l'insistance mise sur les « nécessités locales » est superflue et déplaisante puisque le paragraphe 3 de l'article 63 est en parfaite harmonie avec les dispositions de la Constitution et notamment avec son article 74. Mais surtout, on peut se demander s'il était bien nécessaire que la France fit une telle déclaration et si elle en avait le droit. Le caractère apparemment contradictoire de ces questions tient à la diversité des statuts des possessions françaises d'Outre-Mer.

En ce qui concerne les quatre départements d'Outre-Mer, il est certain que la « clause coloniale » de l'article 63 ne les concerne pas ; ils sont parties intégrantes de la République et l'application automatique des traités y est la règle (58). On peut cependant se demander

(58) Pierre GONIDEC, Les D. O. M. et les T. O. M. devant la Convention, Rapport au colloque de Besançon, 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 670-686.

si dans le doute la déclaration française n'a pas été rédigée de façon volontairement ambiguë afin de viser les départements français d'Outre-Mer. La seconde partie du texte qui mentionne à part les territoires d'Outre-Mer peut le donner à penser. Dans la mesure où cela lève tout doute sur l'applicabilité de la Convention dans les quatre départements, on ne peut que s'en féliciter, mais il serait fâcheux que cette déclaration constitue un précédent et batte en brèche le principe de l'applicabilité automatique des traités internationaux.

Pour les territoires d'Outre-Mer, le problème est plus complexe. Selon le professeur Gonidec, les ressortissants de ces collectivités sont, en vertu du préambule de la Constitution, des citoyens français à part entière auxquels sont garantis les droits et libertés mentionnés par la déclaration de 1789 et le préambule des Constitutions de 1946 et 1958 ; ils devraient, par analogie, bénéficier des mêmes droits que les habitants de la métropole lorsque ceux-ci sont garantis par un accord international (59). Cependant, certains territoires d'Outre-Mer (surtout les Comores et le Territoire français des Afars et des Issas) bénéficient d'une large autonomie interne qui leur permet d'adopter eux-mêmes un certain nombre de mesures affectant directement les domaines régis par la Convention et, si ceci n'affecte pas le droit pour la France de conclure des engagements internationaux qui y sont applicables, de délicats problèmes dans les relations entre le gouvernement de la République et les administrations de ces territoires peuvent en découler (60).

B) *La reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour* (art. 46).

L'autre déclaration facultative a été effectuée en vertu de l'article 46 de la Convention (61) ; la France déclare « reconnaître, pour une période de trois ans à compter de la présente déclaration, comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale à l'égard de toute autre Partie contractante acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur toutes les affaires

(59) *Ibid.*, p. 676.

(60) Il est vraisemblable que si la France accepte le droit de requête individuelle (art. 25), la Commission sera saisie de nombreuses requêtes émanant de citoyens des départements et territoires d'Outre-Mer (v. le discours à l'Assemblée Nationale de M. IBENE (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7269). Elles pourraient notamment porter sur l'article 3 du premier protocole additionnel qui prévoit des élections libres au scrutin secret.

(61) N'ayant aucune conséquence interne, le texte de cette déclaration n'a pas été publié au *Journal Officiel* à la suite du décret portant publication de la Convention.

concernant l'interprétation et l'application de ladite Convention » (et de ses protocoles en date du 20 mars 1952, 6 mai 1953, 16 septembre 1963 et 20 janvier 1966). Elle n'appelle guère de commentaires, sauf à noter d'une part, que l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour est assortie de l'exigence de réciprocité qualifiée à juste titre de « parfaitement normale et au surplus conforme à l'article 55 de la Constitution de 1958 » par M. Chandernagor (rapport préc., p. 25) (62) et, d'autre part, que la durée de trois ans correspond à peu près à la moyenne de la durée de validité des déclarations effectuées par les douze autres États ayant accepté la compétence de la Cour (v. tableau I).

Il est, par ailleurs, assez remarquable que cette acceptation intervienne quatre mois après que la France a dénoncé sa déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour Internationale de Justice. Ceci semble indiquer qu'elle ne nourrit pas une hostilité de principe à l'égard des juridictions internationales. Il est vrai que, n'acceptant pas le droit de requête individuelle (v. *infra*), la France ne court guère le risque d'être atraite devant la Cour comme le montre la pratique suivie en cette matière.

§ 2. — *Les réserves françaises.*

L'instrument de ratification de la France contient deux réserves portant respectivement sur les articles 5 et 6 et sur l'article 15 de la Convention et une déclaration interprétative relative à l'article 10.

A) *La déclaration interprétative sur l'article 10* (monopole de l'O.R.T.F.).

Par cette dernière :

« Le Gouvernement de la République déclare qu'il interprète les dispositions de l'article 10 comme étant compatibles avec le régime institué en France par la loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 (63), portant statut de la Radio-Diffusion-Télévision Française ».

La forme revêtue par cette précision est déroutante, et si le droit international connaît la notion de « déclaration interprétative », la portée

(62) L'article 46 de la Convention prévoit cependant que la déclaration peut aussi être faite « purement et simplement », ce qui correspond à l'idée que la Convention répond à des exigences d'ordre public.

(63) Le texte publié au *Journal Officiel* (4 mai 1973, p. 4756) indique à tort que cette loi est du 10 juillet. M. JOBERT avait commis le même lapsus devant l'Assemblée Nationale (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7280).

juridique qu'il convient de lui attribuer demeure assez vague. « Lorsque, écrit le professeur Rousseau, la réserve a pour objet de préciser la portée qu'un État entend donner à une disposition conventionnelle, on emploie généralement le terme de *déclaration interprétative*. On peut d'ailleurs douter qu'une déclaration interprétative constitue techniquement une réserve dans l'hypothèse où elle n'a pas pour objet de restreindre la portée des obligations assumées par l'État en cause » (64).

Lès débats qui ont lieu devant les deux chambres du Parlement ne sont pas de nature à lever tous les doutes sur ce point. Au nom de la Commission des Affaires Étrangères du Sénat, M. Poudonson a dit ne pas apercevoir très nettement « quelle peut être la valeur juridique au point de vue international d'une telle déclaration interprétative » et penser, en conséquence, qu'elle est inutile (*J. O., Débats Parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1539*) et les hésitations terminologiques des intervenants sont significatives de leur perplexité : par deux fois au moins, ils ont utilisé le terme « réserve » (65) et, par deux fois, M. Jobert s'est élevé contre ce glissement de vocabulaire. Selon lui, cette déclaration :

« n'a absolument pas valeur de réserve, car cette convention s'interprète, entre autres éléments, en fonction de la volonté exprimée par les parties. En outre, il est utile de faire connaître notre interprétation sur le plan international. Enfin, il est bien évident que, du point de vue du juge français, l'interprétation du Gouvernement sur cet article le liera » (*J. O., Débats Parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1548*) (66).

Sur ce dernier point, la position du Ministre n'est guère discutable puisque, traditionnellement, les juges français demandent au Ministre des Affaires Étrangères l'interprétation officielle en cas de litige au sujet du sens à donner aux dispositions d'un accord international (67). En revanche, ses explications ne lèvent guère l'incertitude sur la portée de la déclaration dans la sphère internationale. Il semble en particulier que si les organes de la Convention sont appelés à se prononcer sur ce point, la déclaration française aura à leur égard valeur indicative,

(64) Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, I, Sirey, 1970, p. 119-120.

(65) Interventions de M. PERIDIER au Sénat (*J. O., Débats Parl., 31 octobre 1973, p. 1545*) et de M. RIVIEREZ à l'Assemblée (*J. O., Débats Parl., 21 décembre 1973, p. 7263*).

(66) V. aussi la déclaration du Ministre à l'Assemblée Nationale (*J. O., Débats Parl., 21 décembre 1973, p. 7280*).

(67) V. Paul REUTER, *Droit International public*, P. U. F., Thémis, 1973, p. 43.

mais ne saurait les lier. Dans ces conditions, on s'explique mal la faveur dont jouit ce procédé auprès du gouvernement français qui l'emploie assez fréquemment (68). La signification d'une réserve aurait, en tout cas, été plus nette.

Il est vrai que le problème ne revêt pas en l'espèce une grande importance pratique car la « déclaration » française paraît superflue. Il ressort tant de l'exposé des motifs du projet de loi (préc., p. 6), que des explications de M. Michel Jobert devant les deux Assemblées (*J. O., Débats Parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1548 ; A. N., 21 décembre 1973, p. 7280*) que le gouvernement a seulement entendu préciser que, à son avis, le régime du monopole institué par l'article 2 de la loi du 3 juillet 1970, tel qu'il est organisé par les autres dispositions de ce texte, est compatible avec l'article 10, § 1, de la Convention qui, après avoir affirmé le droit de toute personne à la liberté d'expression, précise qu'il « n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations ».

A juste titre, cependant, l'exposé des motifs indique que :

« Cet article paraît compatible avec le régime français, qui érige la radio-télévision en un service public national doté d'un monopole dès lors que les dispositions législatives en vigueur font l'obligation à l'établissement à qui est confié le monopole de veiller à l'objectivité et à l'exactitude des informations diffusées et d'assurer des possibilités d'expression aux principales tendances de pensée et aux grands courants de l'opinion ».

Cette assertion paraît exacte, mais les deux volets sont inséparables l'un de l'autre : le monopole de l'O. R. T. F. n'est pas contraire à la Convention dès lors que la liberté d'expression y est effectivement admise. En ce qui concerne le premier point, aucun doute n'est possible : tous les États parties à la Convention connaissent un régime de monopole plus ou moins souple à l'exception de la R. F. A. et des Pays-Bas (69) et la Commission a expressément admis que ceci était conforme à l'article 10 de la Convention (70). En revanche, les organes de la Convention vérifieraient très certainement que le statut de l'O. R. T. F. garantit effectivement la liberté d'expression et s'assureraient que « les États ne limitent pas cette liberté au-delà de ce qui est prévu par

(68) V. les exemples donnés par Charles ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 120.

(69) V. C. DURIEUX, *Les statuts juridiques et le fonctionnement des radio-télévisions des pays membres du Conseil de l'Europe*, éd. du Conseil de l'Europe, 1969.

(70) X... c. Suède, requête n° 3071/67, décision du 7 février 1968, *Ann. Conv.*, 1968, p. 457.

l'article 10 » (71). Si, malgré sa valeur juridique indéfinie, la déclaration faite par le gouvernement français dissuadait la Commission et la Cour de contrôler la conformité des dispositions de la loi du 3 juillet 1970 avec l'article 10 de la Convention, rien en tout cas ne les empêcherait de vérifier que son application assure effectivement la liberté d'expression que ses dispositions prévoient, par exemple, le droit de réponse qui est mentionné à l'article 8 et qui n'a toujours pas fait l'objet du décret en Conseil d'État exigé. Il se pourrait que, saisis de cette question, les organes de la Convention condamnent la France.

En revanche, en ce qui concerne les tribunaux français, malgré les craintes de M. Jobert qui a précisé que c'est surtout à eux que s'adressait la déclaration interprétative (v. *supra*), il n'y avait guère de chance pour que, sur la base de la Convention, ils condamnent le monopole de l'O. R. T. F., compte tenu de la jurisprudence administrative antérieure à 1945 (72). Quant au contrôle de l'application de la loi du 3 juillet 1970, il est de toute manière possible puisqu'une jurisprudence constante du Conseil d'État permet de sanctionner l'inertie et les carences de l'Administration (73).

A tous les points de vue, la déclaration interprétative sur l'article 10 semble donc superflue.

#### B) La réserve sur les articles 5 et 6 (sanctions visant les militaires).

Il n'en va sans doute pas de même de la réserve portant sur les articles 5 et 6 de la Convention, selon laquelle :

« Ces articles ne sauraient faire obstacle à l'application de l'article 27 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, relatives au régime disciplinaire dans les armées ainsi qu'à celles de l'article 375 du Code de Justice militaire » (74).

(71) Charles DEBBASCH, La Convention Européenne des Droits de l'Homme et le régime de l'O. R. T. F. (art. 10 de la Convention), Rapport au colloque de Besançon, 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 644. Dans l'affaire *X... c. Suède*, préc., la Commission ne s'est pas prononcée au fond, la requête étant irrecevable, mais a admis la possibilité de ce contrôle.

(72) *Ibid.*, p. 642 et s.

(73) V. par exemple, C. E., Ass., 27 novembre 1964, *Ministre des Finances c. dame veuve Renard*, *Rec.*, 590, concl. Galmot.

(74) Dans une question écrite du 23 février 1974, M. Longueue a fait remarquer que le Code de Discipline militaire mentionné par M. Jobert durant le débat à l'Assemblée Nationale n'existait pas et que celui-ci voulait sans doute se référer au règlement de discipline générale dans les armées (décret n° 66-749 du 1<sup>er</sup> octobre 1966) ; le Ministre a reconnu fondée cette

L'article 27 précise que « sans préjudice des sanctions pénales qu'elles peuvent entraîner, les fautes commises par les militaires les exposent » à des sanctions disciplinaires, professionnelles et statutaires. Quant à l'article 375, il stipule que « les infractions aux règlements relatifs à la discipline sont laissées à la répression de l'autorité militaire... ». Outre que ces dispositions sont contraires au principe *non bis in idem* (qui n'est, il est vrai, pas rappelé expressément dans la Convention), elles paraissent difficilement compatibles avec les articles 5 et 6 de la Convention qui stipulent que nul ne peut être privé de sa liberté sauf dans un certain nombre de cas limitativement énumérés, sous le contrôle d'un magistrat et à condition de bénéficier d'un procès équitable dans un délai raisonnable. Par ailleurs, les peines doivent être prévues par la loi (art. 5, § 1, b) ; or l'échelle des peines disciplinaires pour les militaires est fixée par décret.

Malgré ces contradictions flagrantes, M. Michel Jobert semble avoir estimé qu'il s'agissait d'une réserve « de prudence » (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1548) et M. Chandernagor y a vu « une précaution excessive et à la limite superfétatoire » (rapp. préc. p. 34), l'un et l'autre se rejoignant en partie sur ce point pour considérer, semble-t-il, que la Convention ne saurait s'appliquer aux militaires et que, comme l'a indiqué aussi M. Poudonson, « l'on aurait pu penser que le problème n'était pas du ressort de la Convention » (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1539). Cette curieuse conception qui retranche les militaires de la catégorie des citoyens « normaux » n'est étayée par aucune disposition de la Convention ; bien au contraire : celle-ci, lorsqu'elle entend faire un sort particulier aux membres des forces armées le précise expressément — c'est le cas de l'article 11 en ce qui concerne les libertés de réunion et d'association. Dans tous les autres cas, il n'existe, semble-t-il, aucune raison de considérer que les militaires ne bénéficient pas de la protection de la Convention et l'on peut même penser que la réserve française ne couvre pas tous les problèmes qui peuvent surgir à ce propos (75).

remarque (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 30 mars 1974, p. 1373). L'article 73 de ce décret fixe les règles concernant les punitions des militaires, mais ce n'est qu'un texte d'application des dispositions visées par les réserves françaises.

(75) Si les restrictions au droit au mariage de certaines catégories de militaires (art. 14 de la loi du 13 juillet 1972) peuvent sans doute être conciliées avec les termes de l'article 12 de la Convention, des problèmes peuvent surgir en ce qui concerne par exemple la liberté d'expression des personnels des forces armées (art. 7 de la loi précitée et 10 de la Convention), moins sans

La précaution prise par le gouvernement français à cet égard tient, de l'aveu même de M. Jobert à un scrupule de dernière heure (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1548) (76) lié aux requêtes introduites devant la Commission par cinq officiers néerlandais se plaignant du non-respect par les autorités militaires des articles 5, 6, 10, 11, 14, 17 et 18 de la Convention (nos 5100-2/71, 5354/72, 5370/72). Ces requêtes ont été déclarées recevables en juillet 1972 par la Commission qui a préparé un rapport non encore diffusé sur le fond de l'affaire. Quelle que soit sa teneur, le fait que les requêtes n'aient pas été jugées irrecevables montre en tout cas que la réserve française n'est pas superflue, même si elle traduit l'existence, en France, d'une discrimination regrettable, sur le plan de l'exercice des libertés, entre les militaires et les civils.

C) *La réserve sur l'article 15* (article 16 de la Constitution).

La réserve introduite par la France sur l'article 15 de la Convention appelle le même genre de remarques. Comme l'article 16 de la Constitution, cette disposition admet des dérogations au régime normal de protection des Droits de l'Homme en cas de crise. Le problème de la compatibilité de ces deux textes se pose à trois points de vue : d'une part, la définition de l'état de crise n'est pas donnée dans les mêmes termes dans les deux cas (une difficulté comparable a surgi avec les lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878 sur l'état de siège et celle du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence) ; d'autre part, la délimitation des mesures autorisées par la Convention et par la Constitution ne coïncide pas exactement ; enfin, la Convention de Rome institue un contrôle international et des circonstances et des mesures adoptées qui a pu sembler plus strict et plus approfondi que celui des organes politiques et judiciaires dans le cadre de l'article 16.

Cependant, la réserve française ne concerne que les deux premières de ces difficultés et ne porte que sur le paragraphe 1 de l'article 15. Elle est ainsi rédigée :

doute sur le plan des principes — la Convention autorise certaines restrictions imposées par la sécurité nationale — que du fait de la conception très extensive qu'ont les autorités militaires françaises de ces nécessités. V. M. SÉNÉCHAL, *Droits politiques et liberté d'expression des forces armées*, L. G. D. J., 1964, 324 p.

(76) Le directeur des affaires juridiques du Ministère des Affaires Étrangères, M. Guy DE LACHARRIÈRE, avait cependant manifesté des inquiétudes sur ce point lors du colloque de Besançon, en 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 628.

« Le Gouvernement de la République, conformément à l'article 64 de la Convention émet une réserve concernant le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 15 en ce sens, d'une part, que les circonstances énumérées par l'article 16 de la Constitution pour sa mise en œuvre, par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1878 et par la loi du 9 août 1849 pour la déclaration de l'état de siège, par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 pour la déclaration de l'état d'urgence et qui permettent la mise en application de ces textes, doivent être comprises comme correspondant à l'objet de l'article 15 de la Convention et, d'autre part, que pour l'interprétation et l'application de l'article 16 de la Constitution de la République, les termes « dans la stricte mesure où la situation l'exige » ne sauraient limiter le pouvoir du Président de la République de prendre « les mesures exigées par les circonstances » ».

La première partie de la réserve a pour conséquence que l'expression « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation » (art. 15 de la Convention) recouvre celles utilisées par l'article 16 de la Constitution (77) et par les lois sur l'état de siège (78) et l'état d'urgence (79). Ceci signifie que si les conditions de mise en œuvre de l'article 16 ou des lois sur l'état de siège ou l'état d'urgence sont réunies, les organes internationaux ou internes n'auront pas à se poser la question de savoir si celles auxquelles l'application de l'article 15 de la Convention

(77) Article 16 de la Constitution de 1958 : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par les circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées, ainsi que du Conseil Constitutionnel.

« Il en informe la Nation par un message.

« Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres détails, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet.

« Le Parlement se réunit de plein droit.

« L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ».

(78) Loi du 9 août 1849, article 1<sup>er</sup> : « L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée » ; loi du 3 avril 1878, article 1<sup>er</sup> : « L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ».

(79) Loi du 3 avril 1955, article 1<sup>er</sup> : « L'état d'urgence peut être déclaré (...), soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant par leur nature et leur gravité, le caractère d'une calamité publique ». Sur ce point, v. Roland DRAGO, *L'état d'urgence et les libertés publiques*, cette *Revue*, 1955, p. 670 et s.

est subordonnée sont réunies, la réserve française l'implique automatiquement (v. tableau II). M. Jobert l'a clairement expliqué à la tribune de l'Assemblée Nationale : sur ce point, la réserve française :

« répond seulement à un souci de cohérence. Elle veut établir que, lorsque les conditions seront remplies au regard de notre Constitution pour que s'applique l'article 16, lorsque les conditions seront remplies au regard de nos lois pour que soit déclaré l'état de siège ou l'état d'urgence, il faudra considérer que les conditions sont également remplies pour que s'applique l'article 15 de la Convention » (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7279).

Quant à la seconde partie de la réserve — qui ne concerne que l'article 16 de la Constitution — elle vise également à rendre synonymes deux formulations différentes de la même idée : l'article 16 autorise le Président de la République à prendre « les mesures exigées par les circonstances », alors que l'article 15 ne permet d'agir que « dans la stricte mesure où la situation l'exige », expression plus restrictive. En définitive, la réserve française aboutit à substituer au texte de l'article 15, § 1 de la Convention, celui de l'article 16 de la Constitution. C'est celui-ci que les organes de la Convention devront prendre en considération s'ils sont appelés à se prononcer sur le bien-fondé de décisions adoptées par le Président de la République dans le cadre des pouvoirs exceptionnels qu'il lui délègue (v. tableau II).

Mais, et le Ministre des Affaires Étrangères a clairement et longuement insisté sur ce point, approuvant les propos du député Caro qui développait encore ses explications (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7279-7280 et p. 7283), la réserve sur l'article 15 n'a aucunement pour but et ne saurait avoir pour effet de limiter l'engagement de la France, ou, comme le redoutait M. Chandernagor (rapport préc. p. 35 ets.) d'échapper au contrôle exercé par les organes de la Convention. Elle ne porte que sur le paragraphe 1 de cet article et n'a pas le caractère général prohibé par l'article 64 (80). Il s'ensuit que la France accepte sans aucune restriction les paragraphes 2 et 3 de cette disposition, c'est-à-dire d'une part, que même sous le régime de l'état de siège,

(80) Ce problème a fait l'objet de controverses nombreuses : M. DE LACHARRIÈRE l'avait posé lors du colloque de Besançon, 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 665, reprenant à son compte les doutes de M. Maurice SCHUMANN (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 17 juin 1970, p. 818). Les organes de la Convention et les autres États parties interprètent de toute manière l'article 64 de façon assez laxiste. V. S. MARCUS-HELMONS, L'article 64 de la Convention de Rome ou les réserves à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, *R. D. I. C.*, 1968, p. 7-26.

de l'état d'urgence ou de l'article 16, aucune atteinte ne peut être portée au droit à la vie, à l'interdiction de la torture et de l'esclavage et au principe *nulla poena sine lege* (81) et, d'autre part, qu'elle s'engage à informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe « des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées » et de la date à laquelle elles cessent d'être en vigueur (82).

Cette disposition, qui ne crée à la charge des autorités françaises qu'une obligation d'informer n'est guère contraignante et paraît tout à fait conforme à l'esprit de l'article 16 qui exige non seulement que le Président de la République « informe la Nation par un message », mais aussi qu'il consulte un certain nombre d'institutions sur sa décision de mettre en œuvre l'article 16 et même sur les mesures qu'il projette de prendre. Elle ne porte en aucune manière atteinte à la « souveraineté » française. Mais le contrôle des organes de la Convention exercé sur les décisions prises par les autorités françaises en temps de crise ne se borne pas à l'information du Secrétaire Général ; il est beaucoup plus contraignant et, sur le plan politique, beaucoup moins bénin car il est hors de doute que les organes de Strasbourg peuvent vérifier la conformité de ces mesures à la Convention et condamner la France en cas de manquement. Et si, à cet égard, la réserve française oriente et canalise le contrôle, elle ne le supprime pas.

Comme l'écrit M. Jacques Velu,

« L'acte constitutif d'une mesure dérogatoire prise en application de l'article 15 de la Convention, comporte à la fois des éléments de pouvoir discrétionnaire et des éléments de compétence liée.

(81) C'est sur ce point que les mesures prises par le Général de Gaulle, durant l'exercice des pouvoirs exceptionnels entre le 2 avril et le 29 septembre 1961, semblent contraires aux termes de la Convention : les décisions des 27 avril et 3 mai 1961 créant respectivement un Haut Tribunal Militaire et un Tribunal Militaire ont un caractère rétroactif implicite (V. les conclusions Henry sur l'arrêt *Rubin de Servens* (C. E., 2 mars 1962, *Rec.*, p. 143), publiées dans cette *Revue*, 1962, p. 288, avec une note Berlia).

(82) A cet égard, il faut noter que l'article 15 conserve un champ d'application plus large que l'article 16 de la Constitution en ce sens que, même si le Président de la République ne le met pas en œuvre (ou après qu'il a pris la décision de mettre fin à ses pouvoirs exceptionnels), les dérogations autorisées par l'article 15 peuvent être légales s'il existe toujours une guerre ou un autre danger public menaçant la vie de la Nation. On peut considérer que tel était le cas après le 29 septembre 1961 et que certaines mesures qui furent prorogées au-delà de cette date n'en auraient pas moins été conformes à l'article 15 de la Convention si, à l'époque, la France avait été partie (en ce sens, Neven SIMAC, *op. cit.*, p. 281).

« Dans le système de la Convention, l'État qui est l'auteur de cet acte se trouve dans une situation de compétence liée à tout le moins à quatre points de vue :

« a) En ce qui concerne le *but* de l'acte, l'État qui use du droit de dérogation reconnu à l'article 15 ne peut l'exercer dans un but autre que celui pour lequel ce droit a été prévu (art. 18).

« b) En ce qui concerne le *motif* de l'acte, l'État intéressé ne peut déroger à la Convention qu'en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la Nation, dans la stricte mesure où la situation l'exige » (mais, compte tenu du texte de la réserve française analysé *supra*, ces motifs sont formulés différemment ; v. tableau II).

« c) En ce qui concerne l'*objet* de l'acte : d'une part, la mesure dérogatoire ne peut être contraire aux autres obligations découlant du droit international (art. 15, § 1<sup>er</sup>) ; d'autre part, elle ne peut en aucune manière porter atteinte à certains droits de l'Homme (art. 15, § 2).

« d) En ce qui concerne les *formalités* qui accompagnent l'acte, l'État doit communiquer certaines informations relatives à la mesure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (art. 15, § 3) » (83).

Les organes de la Convention exercent effectivement ces contrôles lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur les actes des autorités nationales pris au cours de périodes exceptionnelles et parfois, des membres de la Commission sont même venus enquêter sur place (84). Dans la célèbre affaire *Lawless*, la Cour a vérifié que les conditions énumérées par l'article 15 existaient en effet, que la détention sans comparution devant un juge dont se plaignait le requérant était une mesure strictement exigée par la situation et n'était pas en contradiction avec les autres obligations découlant pour le gouvernement irlandais du droit international et enfin que la communication adressée par celui-ci au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe au sujet des mesures prises constituait bien la notification prévue à l'article 15, § 3 de la Convention (85). De même, dans son rapport du 5 novembre 1969 sur l'affaire grecque, la Commission a estimé d'abord (sans, il est vrai, en tirer de conséquences) que les communications faites par le gouvernement grec au secrétariat du Conseil de l'Europe n'ont « pas pleinement satisfait aux exigences de l'article 15, § 3 » (vol. I, § 78-8) et ensuite que les éléments constitutifs du « danger public » selon cette disposition n'étaient pas

(83) Jacques VELU, Le contrôle des organes prévus par la Convention Européenne des Droits de l'Homme sur le but, le motif et l'objet des mesures d'exception dérogeant à cette Convention, *Mél. Rolin*, Pédone, 1964, p. 466.

(84) Première affaire de Chypre (*Grèce c. Royaume-Uni*, requête n° 176/56, le rapport de la Commission n'a pas été publié) ; affaire grecque (*Danemark, Norvège, Suède, Pays-Bas c. Grèce*, requêtes n°s 3321 à 3323/67 et 3344/67).

(85) Arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 1961, *Ann. Conv.*, 1961, p. 439 et s.

réunis ou, en tout état de cause, que le gouvernement défendeur n'en avait pas démontré l'existence « compte dûment tenu de la marge d'appréciation dont dispose le gouvernement selon la jurisprudence constante de la Commission » (vol. I, § 154). Enfin, dans l'affaire introduite par l'Irlande contre le Royaume-Uni, en décembre 1971 (requête n° 531071) la Commission a noté dans sa décision du 1<sup>er</sup> octobre 1972 sur la recevabilité que les deux parties admettaient l'existence d'un danger public au sens du paragraphe 1 de l'article 15 mais a décidé que la question de savoir si les décisions prises par le gouvernement britannique l'avaient été « dans la stricte mesure où la situation l'exige » devait faire l'objet d'un examen au fond (86).

Cette jurisprudence peut être transposée à la France en cas d'application de l'article 16 (87) : les institutions de Strasbourg s'assureraient que la décision d'y recourir correspond bien aux conditions prévues par ce texte, que les mesures prises sont exigées par les circonstances (88) et que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a été convenablement informé. Il ne faut, certes, pas exagérer, la portée de ce contrôle qui s'exerce *a posteriori*, ne peut aboutir à l'annulation des décisions déclarées non conformes à la Convention (art. 50) et dont les précédents ont montré qu'il était « raisonnable, effectué par des hommes qui savent quelles sont les nécessités de la vie publique dans la seconde moitié du vingtième siècle » comme l'a déclaré Marcel Prelot (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 17 juin 1970, p. 822) ; il ne faut pas non plus l'opposer complètement à la situation interne française car, comme on l'a excellemment écrit « l'absence de contrôle ne caractérise pas nécessairement l'usage de l'article 16 » (89). Le contrôle effectué par les juridictions internes

(86) V. le texte anglais de la décision dans le communiqué de presse dactylographié n° B (73) 4. Depuis le mois de novembre 1973, la Commission procède à l'audition des témoins.

(87) Par souci de simplification, le raisonnement porte seulement sur l'article 16 et laisse de côté les cas, du reste moins compliqués, de l'état de siège et de l'état d'urgence.

(88) En se fondant sur le seul texte de la réserve française, on pourrait en donner une autre interprétation et considérer que, dès lors que les autorités nationales compétentes ont estimé que les circonstances permettant de recourir à l'article 16 sont réunies, les organes de Strasbourg doivent automatiquement admettre qu'il en est ainsi pour l'article 15 ; de même pour les « mesures exigées par les circonstances ». Les précisions données par M. Jobert sur ces points interdisent une telle interprétation.

(89) Nicole QUESTIAUX, La Convention Européenne des Droits de l'Homme et l'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958 (art. 15 de la Convention), Rapport au colloque de Besançon, 1970, *R. D. H.*, 1970, p. 660.



TABLEAU II. — Comparaison des conditions et des effets de la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution et de l'article 15 de la Convention.

	Conditions de mise en œuvre	Caractères que doivent présenter les mesures adoptées	Contrôle juridictionnel sur les mesures adoptées	
			sur la décision de mise en œuvre	sur les mesures d'application législatives réglementaires
Article 16 de la Constitution	— Menace grave et immédiate sur les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux et interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. — Consultation du Premier Ministre, des Présidents des Assemblées et du Conseil Constitutionnel. — Information de la Nation par un message.	— Mesures exigées par les circonstances... — Inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels les moyens d'accomplir leur mission dans les moindres délais. — Consultation du Conseil Constitutionnel.	Contrôle de la forme seulement	Contrôle de la forme et du fond
Article 15 de la Convention	— Guerre ou autre danger public menaçant la vie de la Nation. — Information du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.	— Drogations à la Convention dans la stricte mesure où la situation l'exige... — Sauf aux articles 2, 3, 4 § 1 et 7 autres obligations découlant du droit international. — Information du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.	Contrôle de la forme et du fond	Contrôle de la forme et du fond
Article 15 de la Convention modifié par la réserve française (*)	— Menace grave et immédiate sur les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux et interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. — Information du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.	— Mesures exigées par les circonstances. — Non-drogation aux articles 2, 3, 4 § 1 et 7 de la Convention. — Non-contradiction avec les autres obligations découlant du droit international. — Information du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.	Contrôle de la forme et du fond	Contrôle de la forme et du fond

(\*) Sous bénéfice de l'observation de la note n° 82.

porte sur la légalité externe de la décision de recourir à l'article 16 (Cass. Crim., 21 août 1961, *Fohran et Vallauri*, Bull. Crim., 1961, 695) et sur les décisions que le Président de la République prend en sa qualité d'autorité réglementaire (C. E., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, préc. et 23 octobre 1964, *d'Oriano*, Rec., 486 ; cette *Revue*, 1960, 282, concl. Michel Bernard) ; en revanche, les circonstances de la mise en œuvre de l'article 16 (*Rubin de Servens*, préc.), sa durée d'application (C. E., 8 février 1963, *Mari*, A. J. D. A., 1963, 430, note V. Silvera) et les décisions présidentielles ayant valeurs législatives ne font l'objet d'aucun contrôle national (90).

Il apparaît donc clairement que le contrôle susceptible d'être exercé par les organes de la Convention sur l'application de l'article 16 serait beaucoup plus poussé que celui des juridictions nationales. En l'acceptant, il n'est pas douteux que le gouvernement français a fait le « geste européen » que revendiquait M. Jobert car l'on peut soutenir que cette acceptation « va à l'encontre de l'idée que se faisaient les auteurs de la Constitution de la souveraineté nationale » (91).

### § 3. — Les refus de la France.

Cependant, plus encore que par les réserves dont la portée semble, en définitive, limitée et n'exécute pas l'importance de celles faites par les autres États parties à la Convention, la conversion des dirigeants français à l'Europe des Droits de l'Homme apparaît prudente du fait de leur refus d'effectuer les gestes complémentaires qui rendraient total l'engagement de la France : ratification du protocole n° 2, adhésion au Traité de Londres sur les personnes participant à la procédure (92), déclaration prévue à l'article 25 de la Convention.

#### A) La non-ratification du protocole n° 2 et de l'Accord de Londres du 6 mai 1969.

Le protocole n° 2 prévoit que la Cour peut, à la demande du Comité des Ministres, donner des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles. La

(90) Sur tous ces points, v. Michèle VOISSET, *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, L. G. D. J., p. 257 et s. et le tableau p. 416-417. V. aussi Georges BERLIA, *Le contrôle du recours à l'article 16 et son application*, cette *Revue*, 1962, p. 288.

(91) Michèle VOISSET, *op. cit.*, p. 293.

(92) La France n'a signé ni le deuxième protocole, ni l'Accord de Londres du 6 mai 1969.

France ne l'a pas signé et M. Monnerville a vu une « contradiction entre le fait de faire la déclaration conforme à l'article 46 (par laquelle la France a reconnu comme obligatoire la juridiction de la Cour sur toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de la Convention) et celui de ne pas accepter le protocole n° 2 » (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1541). Quoi que l'on puisse penser de ce premier refus français, il n'y a là aucune contradiction sur le plan juridique comme l'a montré M. Jobert dans sa réponse à l'ancien Président du Sénat : l'article 46 autorise la Cour à interpréter la Convention à propos d'un problème contentieux concret ; le Protocole n° 2 institue une procédure d'avis consultatif qui n'était pas prévue par le texte initial de la Convention.

Cette attitude constitue cependant une petite énigme juridique : l'article 5 du Protocole n° 2 prévoit qu'il n'entrera en vigueur qu'après sa ratification par toutes les parties à la Convention, ce qui fut le cas avec l'adhésion de la Belgique, le 21 septembre 1970. Après la ratification de la Convention par la France, la situation est la suivante : une des parties à la Convention n'a pas adhéré au Protocole. Celui-ci n'en reste pas moins en vigueur puisque l'article 5 subordonnait son entrée en vigueur à un fait donné ; ce fait étant survenu, il a produit toutes ses conséquences et rien n'autorise à ajouter de nouvelles conditions ; il en résulte que le refus de la France de le ratifier n'aura guère de conséquences pratiques, le Comité des Ministres pouvant toujours demander un avis à la majorité des deux tiers. On peut seulement penser que la France se prononcera contre la demande d'avis au sein de cet organe. En définitive, la non-ratification du protocole n° 2 peut s'analyser comme une simple déclaration d'intention.

Moins dénué de portée est le refus de la France de signer et de ratifier l'Accord de Londres du 6 mai 1969 qui, ni directement, ni indirectement, ne lui est opposable. Cette attitude est d'autant plus fâcheuse que la France (qui n'a pas non plus ratifié l'Accord Général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, l'Accord Complémentaire et les quatre protocoles additionnels) est le pays où siège cette organisation et où se déroule, par conséquent, l'essentiel de la procédure devant la Commission et la Cour que l'Accord de 1969 a pour objet de faciliter.

B) *Le refus d'accorder le droit de recours aux particuliers* (art. 25 de la Convention).

Il n'en reste pas moins que le refus français présentant la plus grande portée pratique est, sans aucun doute, la décision de ne pas faire la déclaration facultative prévue à l'article 25 de la Convention et de ne

pas admettre que la Commission peut être saisie « par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers ».

« Le recours individuel constitue, en effet, la pierre angulaire du mécanisme de la Convention » a écrit M. Poudonson (rapport préc., p. 15). Cette affirmation est peut-être excessive, mais il est certain que cette disposition constitue l'innovation la plus spectaculaire de la Convention et que, mieux que les requêtes inter-étatiques, les recours individuels permettent un contrôle effectif par les organes de Strasbourg des manquements à la Convention. Les chiffres sont, à cet égard, significatifs : au 1<sup>er</sup> décembre 1973, la Commission avait enregistré 10 requêtes introduites par un État contre une autre Partie contractante sur le fondement de l'article 24 et environ 6 450 requêtes introduites par des particuliers ou des groupes de particuliers en vertu de l'article 25, ceci alors même que trois États n'ont pas accepté le droit de recours individuel et que certains ne l'ont fait que récemment. De plus, les dix requêtes inter-étatiques ne concernent en réalité que quatre groupes d'affaires (93), et une fois seulement les États ont agi comme l'espéraient les rédacteurs de la Convention en faisant office de « ministère public » (affaire grecque) ; dans les trois autres cas, l'État demandeur avait un intérêt direct et politique (94). Dans l'immédiat au moins, on aperçoit mal ce qui pourrait pousser une Partie à introduire un recours contre la France, sinon peut-être un État soucieux de prendre fait et cause pour un de ses ressortissants et qui exercerait ainsi en quelque sorte sa « protection diplomatique ».

Il ne faut pas cependant exagérer l'importance numérique des requêtes individuelles par rapport aux requêtes inter-étatiques : si les neuf affaires de la seconde catégorie (la seconde requête de l'Irlande contre le Royaume-Uni ayant été retirée) ont toutes été déclarées recevables, au moins partiellement, par la Commission, 90 % des recours introduits par des particuliers ont été déclarés irrecevables ou rayés du rôle avant que la Commission les ait communiqués au gouvernement mis en cause.

(93) Deux requêtes introduites en 1956-1957 par la Grèce contre le Royaume-Uni (situation à Chypre) ; une requête autrichienne contre l'Italie en 1960 (procédure pénale dans le Tyrol italien) ; 4 requêtes du Danemark, de la Norvège, de la Suède et des Pays-Bas contre la Grèce en 1967 et une nouvelle requête introduite conjointement par les trois États nordiques contre ce même pays en 1970 ; 2 requêtes irlandaises contre le Royaume-Uni en 1971 et 1972 (la seconde a été retirée et la première est en cours d'examen).

(94) Sur tous ces points, v. la note et les statistiques établies par A. B. McNULTY, Secrétaire de la Cour, B (74), 7 janvier 1974, p. 4.

Sur les quelque 610 affaires qui restent, 310 étaient, le 1<sup>er</sup> décembre 1973, ajournées au stade précédant la recevabilité (parmi elles 250 émanant d'Asiatiques de l'Est africain et 40 d'Irlande du Nord), la recevabilité de 20 autres était en voie d'examen après observation du gouvernement défendeur; 240 avaient été déclarées irrecevables après cet examen et 120 seulement avaient été examinées au fond et 20 étaient pendantes. « Sur les 120 affaires recevables, quelque 76 peuvent être regroupées en des catégories d'affaires où à peu près les mêmes problèmes juridiques se sont posés (...). En réalité, il ne s'agit donc que de 44 affaires différentes » (95).

TABLEAU III. — *Requêtes inter-étatiques et requêtes individuelles* (\*).

	Requêtes inter-étatiques	Requêtes individuelles (chiffres arrondis)
Nombre total des requêtes adressées à la Commission	10 (4)	6.450 (300)
Requêtes rejetées de plano ou rayées du rôle.	1	5.769
Requêtes déclarées irrecevables après communication au gouvernement intéressé	0	240
Requêtes déclarées recevables	9 (4)	120 (44)
Requêtes examinées par la Cour	0	18 (11)
Requêtes pendantes au 1 <sup>er</sup> décembre 1973 :		
— avant le stade de la recevabilité.	0	310
— après observation du gouvernement intéressé	1	10

(\*) Tableau établi à partir de la note sur les résultats obtenus par la Convention Européenne des Droits de l'Homme 1953, décembre 1973; préc.  
— les chiffres sont ceux du 1<sup>er</sup> décembre 1973; en italique, les groupes d'affaires présentant à juger les mêmes problèmes juridiques.

Il n'en reste pas moins que même réduit ainsi, ce chiffre est encore onze fois plus élevé que celui des affaires portées devant les organes de Strasbourg sur requêtes inter-étatiques et les observateurs notent que, avec le temps, les questions examinées par la Commission portent sur des problèmes de plus en plus importants (96). En n'acceptant pas de

(95) *Ibid.*, p. 5.

(96) V. par exemple, François MONCONDUIT, Commission Européenne des Droits de l'Homme. Bilan de la jurisprudence, janvier 1969-mai 1973, *Annales de Droit de l'Université de Louvain*, 1974, p. 107-127.

faire l'objet de recours individuels, la France refuse donc de donner plein effet à la Convention dont le degré d'efficacité à son égard est sans doute affecté (97). Pour cette raison, cette décision a fait l'objet de critiques, plus ou moins vives, mais unanimes, lors des débats parlementaires sur le projet de loi autorisant la ratification, M. Poudonson faisant, en outre, remarquer que

« Le refus de déclaration du gouvernement est regrettable également du point de vue de l'unification européenne, car il contribue à créer une discrimination entre les citoyens des États européens qui se trouvent inégalement traités selon que le pays où leurs droits ont été bafoués accepte ou refuse la compétence de la Commission en matière de requête individuelle » (rapport préc., p. 16).

La convergence des critiques n'a cependant pas ébranlé M. Jobert qui leur a opposé deux arguments :

« Le gouvernement (...) pense que notre droit interne est suffisamment parfait pour que les individus puissent être défendus. Il pense aussi que peut-être les tribunaux ont besoin d'un délai (...) pour s'adapter au droit de la Convention » (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1547).

Ces objections en grande partie contradictoires, ne sont guère convaincantes : si le droit français garantit parfaitement les droits et libertés fondamentales et s'il est conforme aux dispositions de la Convention, on comprend mal pourquoi les tribunaux auraient besoin d'un délai d'adaptation et l'on ne voit pas quel inconvénient, il y a à faire la déclaration prévue à l'article 25, d'autant plus que l'article 26 exige que soient épuisés les recours internes. Il paraît logique de voir dans ce refus l'ultime refuge « de ce nationalisme sourcilieux qui a si longtemps fait obstacle à la ratification par la France » (rapport de M. Chandernagor, préc., p. 27) (*v. supra*).

Au demeurant, ce refuge est précaire puisque le Ministre a promis devant le Sénat « qu'après un délai normal de quelques années, quelques années pas trop longues et pas trop nombreuses, nous pourrions accepter ces dispositions » (*J. O.*, Débats Parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1547); il a réitéré cet engagement devant l'Assemblée (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7278) et M. Lecanuet, Garde des Sceaux

(97) V. les observations générales d'Alfred VERDROSS, La place de la Convention Européenne des Droits de l'Homme dans la hiérarchie des normes juridiques, Rapport au colloque de Vienne, 18-20 octobre 1965, *Les Droits de l'Homme en droit interne et en droit international*, Presses Universitaires, Bruxelles, 1968, p. 90.

dans le gouvernement de M. Chirac, l'a repris à son compte au cours d'une conférence de presse, le 31 mai 1974 (98).

On peut en accepter l'augure et espérer que d'ici peu d'années la France aura admis les requêtes individuelles ; une part de l'ambiguïté dont est affecté le « geste européen » esquissé par le gouvernement Messmer sera ainsi levée.

### Section 2. — UN ENGAGEMENT A LA PORTÉE ÉQUIVOQUE

Au demeurant, en dépit de son caractère incomplet, l'engagement de la France a des conséquences pratiques réelles. En effet, malgré ce que l'on a écrit parfois, il est très exagéré d'affirmer que « sans le recours ouvert aux individus, la ratification ne signifie pas grand-chose (99). Comme l'a bien montré M. Ganshof van der Meersch, le fait de ratifier la Convention Européenne des Droits de l'Homme est, par lui-même, un geste non dépourvu de sens :

« Si l'on s'en tient à ce seul engagement, sans souscrire l'une des déclarations prévues respectivement par les articles 25 et 46 de la Convention, les droits énoncés dans la Convention seront garantis, mais garantis sur le plan du droit national, en vertu d'une législation constitutionnelle ou ordinaire ; ils le seront grâce à l'intervention des organes et des procédures de droit public interne. On ne peut donc pas dire que le fait de ne pas souscrire soit la déclaration facultative de compétence obligatoire de la Cour, soit celle qui reconnaît la compétence de la Commission pour connaître des requêtes individuelles, laisse la Convention lettre morte » (100).

Il ne fait aucun doute que l'intégration de la Convention dans l'ordre juridique interne aura des conséquences concrètes dont il est bien difficile d'apprécier l'ampleur à l'heure actuelle.

#### § 1. — L'intégration de la Convention dans l'ordre juridique interne français.

Alors que, en Irlande, au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves, les traités ne peuvent être introduits dans les ordres juridiques nationaux

(98) *Le Monde*, 2-3 juin 1974.

(99) Roger PINTO, A propos de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ; l'Angleterre, la France et l'Europe, *Le Monde*, 25 décembre 1963. Moins catégorique, mais dans le même sens, v. Jacques ROBERT, *Libertés Publiques*, Paris, Montchrestien, 1971, p. 84-85.

(100) W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, La Convention Européenne des Droits de l'Homme a-t-elle, dans le cadre du droit interne, une valeur d'ordre public ? *Droits de l'Homme en droit interne et en droit international*, préc., p. 240.

que s'ils sont transformés en lois internes, la France, comme l'Autriche, Chypre, le Luxembourg, les Pays-Bas ou la Turquie, admet l'« introduction directe » (101). Cela signifie que, conformément à l'article 55 de la Constitution, la Convention de Rome, comme tout traité ou accord international régulièrement ratifié ou approuvé, est devenue partie intégrante du droit positif français dès sa publication dans le *Journal Officiel* du 4 mai 1974. De ce fait, elle a acquis automatiquement une valeur juridique supérieure à celle des lois et peut être directement invoquée devant les tribunaux, contrairement à ce qui se produit dans un certain nombre d'États Parties (102).

C'est la raison pour laquelle M. Jobert était fondé à

« insister sur un point qui, pourtant important, est souvent mal perçu : le contrôle de l'application de la Convention ne sera pas le seul fait des organes qu'elle crée. Je dirai même que ce contrôle sera sans doute, en pratique, moins fréquent que celui qui sera exercé par nos propres tribunaux de l'ordre administratif ou judiciaire (...). Ainsi, même en l'absence de déclaration d'acceptation du droit de requête individuelle en application de l'article 25 de la Convention, tout citoyen pourra s'en réclamer auprès des tribunaux, les nôtres... » (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7278).

La situation est donc, en principe, la suivante : si une personne physique ou morale estime avoir fait l'objet d'une mesure non conforme à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, elle pourra la contester devant les tribunaux français qui devront en apprécier la légalité par référence à la Convention.

Il résulte aussi des principes qui viennent d'être rappelés que

« le législateur se trouve limité dans l'exercice de sa compétence, non pour renforcer les Droits de l'Homme, mais pour les restreindre (103). D'autre part, le fait que certaines prescriptions figurent dans un texte législatif (?) plutôt que dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 ou dans le Préambule de la Constitution de 1946 facilitera leur application par les juridictions judiciaires ou administratives et renforcera l'efficacité des voies de recours internes » (rapport de M. Chandernagor, préc. p. 42).

(101) V. Roger PINTO, Conséquences de l'application de la Convention, à la fois sur le plan du droit interne et sur le plan international, *ibid.*, p. 419-433 et Max SORENSEN, Obligations d'un État partie à un traité sur le plan de son droit interne, *ibid.*, p. 35-61.

(102) V. Thomas BUERGENTHAL, Un nouvel examen du Statut de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme dans les pays parties, *Rev. Com. I. Juristes*, été 1966, p. 57-102.

(103) Conformément à l'article 60 de la Convention.

dans le gouvernement de M. Chirac, l'a repris à son compte au cours d'une conférence de presse, le 31 mai 1974 (98).

On peut en accepter l'augure et espérer que d'ici peu d'années la France aura admis les requêtes individuelles ; une part de l'ambiguïté dont est affecté le « geste européen » esquissé par le gouvernement Messmer sera ainsi levée.

### Section 2. — UN ENGAGEMENT A LA PORTÉE ÉQUIVOQUE

Au demeurant, en dépit de son caractère incomplet, l'engagement de la France a des conséquences pratiques réelles. En effet, malgré ce que l'on a écrit parfois, il est très exagéré d'affirmer que « sans le recours ouvert aux individus, la ratification ne signifie pas grand-chose (99). Comme l'a bien montré M. Ganshof van der Meersch, le fait de ratifier la Convention Européenne des Droits de l'Homme est, par lui-même, un geste non dépourvu de sens :

« Si l'on s'en tient à ce seul engagement, sans souscrire l'une des déclarations prévues respectivement par les articles 25 et 46 de la Convention, les droits énoncés dans la Convention seront garantis, mais garantis sur le plan du droit national, en vertu d'une législation constitutionnelle ou ordinaire ; ils le seront grâce à l'intervention des organes et des procédures de droit public interne. On ne peut donc pas dire que le fait de ne pas souscrire soit la déclaration facultative de compétence obligatoire de la Cour, soit celle qui reconnaît la compétence de la Commission pour connaître des requêtes individuelles, laisse la Convention lettre morte » (100).

Il ne fait aucun doute que l'intégration de la Convention dans l'ordre juridique interne aura des conséquences concrètes dont il est bien difficile d'apprécier l'ampleur à l'heure actuelle.

#### § 1. — L'intégration de la Convention dans l'ordre juridique interne français.

Alors que, en Irlande, au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves, les traités ne peuvent être introduits dans les ordres juridiques nationaux

(98) *Le Monde*, 2-3 juin 1974.

(99) Roger PINTO, A propos de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ; l'Angleterre, la France et l'Europe, *Le Monde*, 25 décembre 1963. Moins catégorique, mais dans le même sens, v. Jacques ROBERT, *Libertés Publiques*, Paris, Montchrestien, 1971, p. 84-85.

(100) W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, La Convention Européenne des Droits de l'Homme a-t-elle, dans le cadre du droit interne, une valeur d'ordre public ? *Droits de l'Homme en droit interne et en droit international*, préc., p. 240.

que s'ils sont transformés en lois internes, la France, comme l'Autriche, Chypre, le Luxembourg, les Pays-Bas ou la Turquie, admet l'« introduction directe » (101). Cela signifie que, conformément à l'article 55 de la Constitution, la Convention de Rome, comme tout traité ou accord international régulièrement ratifié ou approuvé, est devenue partie intégrante du droit positif français dès sa publication dans le *Journal Officiel* du 4 mai 1974. De ce fait, elle a acquis automatiquement une valeur juridique supérieure à celle des lois et peut être directement invoquée devant les tribunaux, contrairement à ce qui se produit dans un certain nombre d'États Parties (102).

C'est la raison pour laquelle M. Jobert était fondé à

« insister sur un point qui, pourtant important, est souvent mal perçu : le contrôle de l'application de la Convention ne sera pas le seul fait des organes qu'elle crée. Je dirai même que ce contrôle sera sans doute, en pratique, moins fréquent que celui qui sera exercé par nos propres tribunaux de l'ordre administratif ou judiciaire (...). Ainsi, même en l'absence de déclaration d'acceptation du droit de requête individuelle en application de l'article 25 de la Convention, tout citoyen pourra s'en réclamer auprès des tribunaux, les nôtres... » (*J. O.*, Débats Parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7278).

La situation est donc, en principe, la suivante : si une personne physique ou morale estime avoir fait l'objet d'une mesure non conforme à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, elle pourra la contester devant les tribunaux français qui devront en apprécier la légalité par référence à la Convention.

Il résulte aussi des principes qui viennent d'être rappelés que

« le législateur se trouve limité dans l'exercice de sa compétence, non pour renforcer les Droits de l'Homme, mais pour les restreindre (103). D'autre part, le fait que certaines prescriptions figurent dans un texte législatif (?) plutôt que dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 ou dans le Préambule de la Constitution de 1946 facilitera leur application par les juridictions judiciaires ou administratives et renforcera l'efficacité des voies de recours internes » (rapport de M. Chandernagor, préc. p. 42).

(101) V. Roger PINTO, Conséquences de l'application de la Convention, à la fois sur le plan du droit interne et sur le plan international, *ibid.*, p. 419-433 et Max SORENSEN, Obligations d'un État partie à un traité sur le plan de son droit interne, *ibid.*, p. 35-61.

(102) V. Thomas BUERGENTHAL, Un nouvel examen du Statut de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme dans les pays parties, *Rev. Com. I. Juristes*, été 1966, p. 57-102.

(103) Conformément à l'article 60 de la Convention.

La seconde de ces remarques est paradoxale puisque les Déclarations de 1789 et 1946 ont une valeur constitutionnelle (C. E., Ass., 11 juillet 1956, *Amicale des Annamites de Paris, Rec.*, 317 ; C. Const., 26 juin et 24 octobre 1969, *Rec. décisions C. Const.*, 27 et 34), alors que la Convention a valeur supra-législative mais infra-constitutionnelle (art. 55 de la Constitution) ; elle paraît cependant exacte dans la mesure où les dispositions des Déclarations sont souvent vagues et leur applicabilité incertaine, alors que les droits énumérés dans la Convention sont strictement définis et que les atteintes tolérées y sont expressément mentionnées, ses dispositions devant, de ce fait, sans aucun doute, être considérées comme *self-executing*, à l'exception peut-être de quelques rares articles (104). En revanche, si, théoriquement, le législateur voit, en effet, sa compétence en matière de Droits de l'Homme limitée par la ratification de la Convention, en réalité, il n'est soumis, à cet égard, à aucun contrôle et les tribunaux français refuseront très vraisemblablement de faire prévaloir le texte de la Convention sur une loi postérieure qui lui serait contraire (105).

L'intégration de la Convention dans l'ordre juridique interne pose un autre problème. Si, à bien des égards, la Convention se réfère aux droits nationaux et laisse aux États une large marge d'appréciation (106), elle n'en institue pas moins des standards minimum dont il ne paraît pas admissible que l'interprétation diffère selon les États ; or, elle ne prévoit aucune procédure de renvoi préjudiciel comparable à celle instituée par l'article 177 du Traité C. E. E. (107). On pourrait dès lors souhaiter que la jurisprudence des organes de la Convention soit opposable aux institutions nationales et l'on peut invoquer quelques argu-

(104) Ainsi, la Cour de Cassation belge a indiqué dans un arrêt du 15 mars 1965 que le « Préambule de la Convention n'est pas une disposition normative constituant une loi (*Pasicrisie belge*, 1965, p. 735), la Cour Constitutionnelle autrichienne a considéré que l'article 6 « ne contient que des principes ayant une valeur de programme... » (17 juin 1960, *Ann. Conv.*, 1960, p. 617), ce qui paraît beaucoup plus discutable, et la Cour de Cassation des Pays-Bas que l'article 13 n'était pas d'applicabilité directe (24 février 1960, cité par Karel VASAK, *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, préc., n° 444).

(105) V. C. E., Sect., 1<sup>er</sup> mars 1968, *Syndicats des fabricants de semoules de France, Rec.*, 149 ; C. E., 19 avril 1968, *Heid. et a., Rec.*, 243. Le problème ne s'est jamais posé, semble-t-il, aussi clairement, devant les juridictions de l'ordre judiciaire.

(106) V. Hermann MOSLER, *L'influence du droit national sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, préc., p. 521-543.

(107) Une tentative en ce sens n'a abouti qu'au très timide protocole n° 2 que la France n'a, d'ailleurs pas ratifié (v. *supra*).

ments en ce sens : la Convention instaure, a-t-on fait valoir, un véritable ordre public communautaire ainsi que la Commission l'a plusieurs fois admis, notamment lors de l'examen de la requête introduite par l'Autriche contre l'Italie (108) et les juridictions nationales invoquent parfois non seulement la Convention elle-même, mais la jurisprudence de ses organes (109). Cependant, si cette jurisprudence constitue sans aucun doute un instrument de référence pour les juridictions nationales, il ne semble pas que celles-ci soient tenues de s'y référer ou de s'incliner devant elle ; l'article 50 de la Convention fournit un argument difficilement contestable en ce sens puisqu'il indique expressément que la Cour ne peut ordonner une modification des décisions prises par les autorités internes (110). Il en va à plus forte raison ainsi en ce qui concerne la Commission (111).

## § 2. — Les difficultés prévisibles.

Il n'en reste pas moins que le texte de la Convention lui-même est devenu partie intégrante du droit français et doit, comme tel, être appliqué par l'Administration et les tribunaux français et que, sur le plan international, les organes de Strasbourg peuvent théoriquement être appelés à se prononcer sur le respect de la Convention par les autorités françaises.

Il ne saurait être question, dans le cadre de ce travail, d'étudier les divergences possibles entre le droit français et les exigences de la Convention, ni même de les énumérer. Une telle entreprise est, du reste, prématurée et relèverait du « droit-fiction ». On peut cependant indiquer brièvement quelques problèmes susceptibles de se poser et tenter de montrer comment ils se poseraient. C'est la question des « vices cachés » de la Convention que Mme Batailler-Demichel a définis ainsi :

« Il n'y a éventuellement vice caché dans la Convention que par rapport à un autre texte et un autre ordre juridique. A partir de là, la notion de vice se définira très simplement. Elle consistera en un *décalage* entre un texte et un autre ordre juridique, en l'occurrence entre la Convention et l'ordre

(108) 11 janvier 1961, *Ann. Conv.*, 1961, p. 135. V. W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 173 et s.

(109) V. le *Recueil des décisions des tribunaux nationaux se référant à la Convention*, Conseil de l'Europe, Direction des Droits de l'Homme, Strasbourg, juillet 1969 et les mises à jour de 1970 et 1973, et les exemples donnés par Neven SIMAC, *op. cit.*, p. 64.

(110) En ce sens, v. Max SORENSEN, *op. cit.*, p. 56.

(111) André CHANDERNAGOR, rapport préc., p. 39.

juridique français, chacun ayant sa propre cohérence, mais ces deux cohérences étant, sur certains points, incompatibles, de telle sorte que le texte et l'ordre juridique ne puissent être intégrés l'un dans l'autre » (112).

Ce décalage peut se produire à deux points de vue : ou bien la Convention peut garantir un droit qu'aucun texte juridique français ne mentionne (113), ou bien le droit français garantit expressément un droit ou une liberté dont fait état la Convention mais son application pratique n'est pas assurée.

Dans un mémoire de D. E. S., Mme d'Haussy a énuméré les dispositions de la Convention et les dispositions correspondantes du droit français ; il en ressort que tous les droits garantis par la Convention sont, au moins sous une forme générale, proclamés par le droit français (114). Cette conformité est normale, la Convention comme le droit français étant le reflet d'une conception démocratique, libérale et capitaliste de la société. La seule exception qui vienne à l'esprit concerne les expulsions collectives d'étrangers prohibées par l'article 4 du quatrième protocole additionnel et qu'aucune disposition législative ou réglementaire française ne semble interdire expressément. Dans ce cas, et dans tous ceux comparables qui pourraient se produire, la solution est très simple et résulte clairement de l'intégration de la Convention dans l'ordre juridique interne : les expulsions collectives sont désormais illégales et les autorités administratives comme les organes judiciaires doivent appliquer cette règle. Selon toute vraisemblance, on rencontrera rarement cette première hypothèse de décalage et elle ne devrait guère susciter de difficultés ni théoriques, ni pratiques.

Il n'en va pas de même de l'autre cas de figure, qui peut se présenter de deux manières : l'une que l'on pourrait qualifier de positive, les autorités françaises n'appliquant pas effectivement les garanties données par le droit interne comme par la Convention, l'autre qui serait négative, les dérogations autorisées par la Convention ne justifiant pas les atteintes portées à l'exercice d'un droit par la législation ou la pratique française. Il y a là de véritables « conflits de droits » en puissance. A cet égard, des exemples nombreux peuvent être donnés et l'on en a déjà rencontrés quelques-uns au cours de cette étude : si, ni la réglementation française en matière d'enseignement, ni les principes de procédure pénale,

(112) Francine BATAILLER-DEMICHÉL, *op. cit.*, p. 691.

(113) La situation inverse ne constitue pas un « vice caché », la Convention se présentant comme un minimum (art. 60).

(114) *Les problèmes posés par la ratification de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, 1962, p. 30 et s.

ni le monopole de l'O. R. T. F. ne constituent de « vices cachés » réels, il n'en va pas de même des libertés individuelles et collectives chichement mesurées aux militaires par le droit français et que la réserve formulée par la France n'exclut pas du champ d'application de la Convention, ni de la manière dont sont conçus le droit de réponse et la liberté d'expression à l'O. R. T. F., ni encore de la façon dont sont garantis les droits mentionnés dans la Convention dans les départements et territoires d'Outre-Mer.

Bien d'autres difficultés risquent de surgir. Ainsi, certaines pratiques policières précédant la phase judiciaire d'une instruction (115) sont, sans aucun doute, contraires à l'article 3 de la Convention ; la multiplication des « contrôles d'identité » aboutit à de véritables internements de fait que condamne l'article 5 (116) ; cette disposition permettrait également de poser le problème des aliénés dont le régime est peu satisfaisant et n'offre assurément pas toutes les garanties souhaitables (117). Toujours à propos de cet article, on peut se demander si la réparation prévue par l'alinéa 5 est correctement garantie par le droit français : ni la procédure de la prise à partie dont la mise en œuvre est très difficile, ni le paiement de dommages en cas de révision d'un procès pénal (loi du 8 juin 1895), ni même l'indemnisation à raison d'une détention provisoire instituée par la loi du 17 juillet 1970 ne paraissent de nature à répondre à cette exigence puisque cette loi « ne vise pas les fautes commises dans le fonctionnement de la justice, mais a simplement pour but de réparer le préjudice causé par un décalage objectif entre une mesure d'instruction très régulièrement ordonnée et la décision de la juridiction de jugement. Or, l'article 5, § 5, lui, vise les fautes. Et le droit français à cet égard présente de très nombreuses lacunes » (118).

Quant au paragraphe 3 de cet article 5 qui exige que l'inculpé soit jugé « dans un délai raisonnable », on peut penser qu'il n'est pas parfait

(115) V. Claude-Albert COLLIARD, *Libertés publiques*, préc., p. 227 et D. LANGLOIS, *Les dossiers noirs de la police française*, Le Seuil, 1970.

(116) Francine BATAILLER-DEMICHÉL, *op. cit.*, p. 694. V. Jacques ROBERT, *op. cit.*, p. 198.

(117) Cf. l'intervention de M<sup>e</sup> BADINTER lors du débat organisé le 29 mars 1973 par le Club « 30 jours d'Europe » sur le thème *Les Européens, leur justice et les libertés individuelles*, compte rendu dactylographié, p. 4. Sur le régime des aliénés, v. par exemple, Georges BURDEAU, *Les libertés publiques*, L.G.D.J., 1972, p. 164 et s. ou Claude-Albert COLLIARD, *Libertés publiques*, préc., p. 257.

(118) Francine BATAILLER-DEMICHÉL, *op. cit.*, p. 699. V. la bibliographie citée par Claude-Albert COLLIARD, *Libertés publiques*, p. 266.

tement respecté en France (119). L'article 6 qui reprend le même principe et l'étend en matière civile risque d'être à l'origine de difficultés comparables.

Si la loi du 17 juillet 1970 qui garantit le respect de la vie privée semble être conforme aux exigences de l'article 8 de la Convention, on peut douter qu'il en soit de même de certaines atteintes à la liberté de domicile ou de la pratique des écoutes téléphoniques (120). Il est également douteux que l'interprétation de plus en plus sévère de l'obligation de réserve des fonctionnaires donnée par la juridiction administrative (121) soit conforme à l'esprit de l'article 10 qui n'autorise les limitations à la liberté d'expression que dans des hypothèses strictement déterminées ; il en va de même des abus de la censure cinématographique (122) ou de l'usage parfois fait par l'Administration des textes concernant les publications destinées à la jeunesse pour porter atteinte à la liberté de la presse (123).

L'application de l'article 11 de la Convention est également susceptible d'être à l'origine de nombreux problèmes : on peut se demander, par exemple, si la loi « anti-casseurs », du 8 juin 1970, institue « des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la société ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui » et si « la tendance à faire prévaloir le souci de l'ordre » dénoncée par le professeur Burdeau n'est pas incompatible avec l'inspiration de la Convention (124). Le même article peut être à l'origine de difficultés concernant l'exercice de la liberté syndicale ou la détermination des syndicats les plus représentatifs (125).

(119) A titre d'exemple v. *Le Monde*, 27 avril 1974, « 835 jours de détention dite provisoire » pour une affaire banale ayant abouti à une condamnation à un an de prison avec sursis.

(120) V. Georges BURDEAU, *op. cit.*, p. 180 et 183.

(121) V. Christine BRECHON-MOULÈNES, Obligation de réserve et liberté syndicale (à propos de l'arrêt *demoiselle Obrego*), *A. J. D. A.*, 1973, 339.

(122) V. Roger ERRERA, *Les libertés à l'abandon*, préc., p. 44 et s. et Jacques ROBERT, *op. cit.*, p. 492 et s.

(123) V. Claude-Albert COLLIARD, État des libertés publiques en France en 1970-1971, Rapport au colloque de Besançon, 9-11 décembre 1971, *R. D. H.*, 1972, p. 31 et s.

(124) *Op. cit.*, p. 220.

(125) Quatre requêtes relatives à ce problème sont actuellement examinées au fond par la Commission : *Association suédoise des pilotes maritimes*, req. n° 4475/70 ; *Syndicat national de la police belge*, req. n° 4464/70 ; *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives*, req. n° 5614/70 ; *Schmidt et Dahlström c. Suède*, req. n° 5589/72.

Cette liste est très loin d'être exhaustive mais suffit à montrer que des problèmes peuvent surgir ; ceux-ci risquent d'être particulièrement nombreux à propos des étrangers que la législation française soumet à un régime beaucoup moins favorable que les nationaux (126). La Convention n'interdit certes pas toute discrimination, mais son article 16 n'autorise les H. P. C. à imposer des restrictions qu'à l'activité *politique* des étrangers. Le droit français est très laxiste à cet égard et, ni le décret du 12 avril 1939 établissant un régime juridique rigoureux pour les associations étrangères, ni le décret du 6 mai 1939 prévoyant que le Ministre de l'Intérieur peut interdire la circulation, la distribution ou la mise en vente de journaux et écrits de « provenance étrangère », ni le décret du 18 janvier 1961 instituant un régime juridique plus sévère en ce qui concerne les films étrangers que pour les films français ne semblent conformes à la Convention ; ils vont très au-delà des simples restrictions à l'activité politique des étrangers que celle-ci tolère. Toujours en ce qui concerne les étrangers, un autre problème peut se poser à propos des expulsions : bien que la Convention ne traite pas de ce sujet (à l'exception des articles 3 et 4 du protocole n° 4), la Commission a estimé qu'étaient contraires à la Convention les expulsions risquant d'entraîner pour leurs victimes des traitements inhumains ou dégradants (art. 3) (127) ; or, à l'heure actuelle, le droit français ne contient aucune règle en ce sens et des pratiques contraires ne seraient sans doute pas condamnées par le juge dont le contrôle est très timide (128).

\*  
\*  
\*

S'il existe ainsi un décalage entre le droit interne (ou l'application qui en est faite) et les dispositions de la Convention, en principe les tribunaux devraient appliquer cette dernière sur la base de l'article 55 de la Constitution (v. *supra*) ; encore faut-il que, conformément à l'article 13 de la Convention (dont on peut penser qu'il n'est pas *self-executing*), il existe un « recours effectif devant une instance nationale ». Or, d'une part, ce n'est pas toujours le cas et, d'autre part, lorsqu'un tel recours existe, il n'est pas toujours satisfaisant quant à son étendue

(126) V. Maryvonne BOYON, *Le statut des étrangers en droit français*, thèse, Paris II, 1972, VII, 646 p. et Jacques ROBERT, *op. cit.*, p. 283 et s.

(127) V. par exemple *X... c. R. F. A.*, 15 décembre 1969, req. n° 3745/68 ; *Rec. décis. Com.*, 31 p., 107.

(128) V. Claude-Albert COLLIARD, *Libertés publiques*, préc., p. 285.