

ANCIENS DIRECTEURS

**GASTON JÈZE**

**GEORGES BERLIA**

DIRECTEURS

**MARCEL WALINE**

Professeur à l'Université de droit,  
d'économie et de sciences sociales de Paris  
Membre de l'Institut

**JACQUES ROBER**

Professeur de droit public  
à l'Université de Paris 2,  
Président de l'Université

Secrétaire de la rédaction

**THÉRÈSE PINET**

### MODE DE PUBLICATION

La *Revue du Droit Public* paraît tous les deux mois.

Tout ce qui concerne la rédaction doit être adressé à la **Revue de Droit Public** (rédaction), 20, rue Soufflot, 75005 Paris ; pour l'administration (abonnements, etc.) s'adresser à la **Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence**, 20, rue Soufflot, 75005 Paris.

**Les manuscrits envoyés ne sont pas restitués.**

Les manuscrits insérés dans la *Revue* deviennent sa propriété.

Les collaborateurs de la *Revue* prennent la responsabilité de leurs écrits.

#### Année 1981

Abonnement annuel (franco) . . . . .	235 F
Prix du numéro . . . . .	43 F

#### Années antérieures

Le volume annuel. . . . .	200 F
Prix du numéro . . . . .	36 F
Table et Index (1951-1964) . . . . .	35 F
Table et Index (1965-1974) . . . . .	50 F

### LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. Pichon et R. Durand-Auzias, 20 et 24, rue Soufflot, 75005 PARIS

Tél. : 329-46-54 - 354-07-19

COMPTE CHÈQUES POSTAUX, PARIS 294-56 Y

*Revue publiée avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique*

**REVUE**

**DU**

**DROIT PUBLIC**

**ET DE LA SCIENCE POLITIQUE  
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER**

QUATRE-VINGT-DIX-SEPTIÈME ANNÉE

génération : pensons au conflit possible entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit à la paix.

Enfin, la protection juridique des droits de la « troisième génération » est impossible ou fort difficile à assurer. Ceci résulte de l'imprécision du titulaire et de l'objet. Il paraît chimérique d'espérer que ces droits puissent, dans un avenir relativement proche, bénéficier d'une protection juridictionnelle.

Dès lors, la multiplicité et la diversité de ces « nouveaux » droits fait naître un malaise, qui n'est pas seulement intellectuel. Ils risquent de dévaloriser les véritables droits de l'homme, qui paraîtraient dépassés, alors que, dans de nombreux pays, ils sont encore peu respectés. Par la suite, lorsqu'apparaît leur caractère fallacieux, ils engendrent le scepticisme chez ceux qui se sont laissés séduire par l'ingéniosité de leurs promoteurs. Enfin, ils risquent de rendre encore plus délicate la distinction, importante en cas de conflit, entre les libertés fondamentales et celles qui ne le sont pas (libertés-fins et libertés-moyens).

À vrai dire, l'exaltation des « nouveaux » droits de l'homme traduit des arrière-pensées politiques. Il s'agit de donner satisfaction à certaines puissances qui ont précipité la politique de décolonisation, et d'encourager les pays qui ont récemment accédé à l'indépendance ainsi que ceux qui y aspirent encore aujourd'hui. Ceci ne signifie pas que les revendications de ces peuples ne soient pas légitimes en totalité ou en partie. Ceci signifie qu'il est sans doute inexact et inutile de les traduire en droits de l'homme.

L'insistance avec laquelle certains se sont efforcés d'en faire des droits de l'homme manifeste sans doute un parti pris doctrinal. Il s'agit de qualifier droits des revendications qui devraient être satisfaites par l'édiction de nouvelles législations, la conclusion de conventions internationales, le recours à des procédures très souples de conciliation ou de médiation (20). Ces droits devenant des droits de l'homme, c'est une nouvelle discipline, le « droit des droits de l'homme », qui tend à absorber toutes les autres, en particulier une grande partie du droit international (21). À notre sens, cet impérialisme est dangereux, moins pour les disciplines qu'il prétend annexer, que pour les droits de l'homme qu'il prétend exalter.

Robert PELLOUX,

Professeur émérite des Universités  
(Université Lyon III, Faculté de Droit).

(20) Cf. les remarques de René DAVID, Théorie et réalité dans l'application du droit : une enquête internationale sur l'accès à la justice, *Revue internationale de droit comparé*, 1979, p. 617 et s., spécialement p. 623.

(21) Cf. notre article : L'étude des droits de l'homme doit être interdisciplinaire, *Mélanges René Cassin*, tome IV, p. 9 et s., spécialement p. 11-12.

## LA RECONNAISSANCE PAR LA FRANCE DU DROIT DE REQUÊTE INDIVIDUELLE DEVANT LA COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

### SOMMAIRE

#### INTRODUCTION

##### I. — L'APPLICATION PARTIELLE DE LA CONVENTION AU PLAN INTERNE

###### A. — *La Convention est effectivement intégrée dans l'ordre juridique français.*

1. — L'intégration de la Convention dans le droit français.
2. — L'application de la Convention par les tribunaux français.

###### B. — *Le contrôle de la mise en œuvre de la Convention demeure partiel.*

1. — Des « inadvertances » sont possibles.
2. — Des problèmes d'interprétation peuvent surgir.
3. — Le contrôle du juge est incomplet.

##### II. — L'INAPPLICABILITÉ DE LA CONVENTION À L'ÉGARD DE LA FRANCE AU PLAN INTERNATIONAL

###### A. — *Le refus français, témoignage de méfiance pour les principes de la Convention.*

1. — L'inefficacité de l'action étatique.
2. — La nécessité de l'action individuelle.

###### B. — *Le refus français, témoignage d'ignorance de l'esprit dans lequel la Convention est appliquée.*

1. — Les garde-fous juridiques.
2. — La prudence dans la mise en œuvre de la Convention.

#### CONCLUSION

1. Après 23 ans et 5 mois de velléités gouvernementales, la France a déposé, le 3 mai 1974, ses instruments de ratification de la Convention européenne des Droits de l'homme, signée à Rome le 14 novembre 1950.

Ce texte est trop connu pour qu'il soit nécessaire de l'analyser en détail.

Il suffit de rappeler qu'il protège un certain nombre de droits, principalement « civils » et « politiques », qu'il énumère et définit assez précisément et dont la liste initiale a été complétée par un 1<sup>er</sup> et un 4<sup>e</sup> Protocoles additionnels signés respectivement en 1952 et en 1963.

Surtout, la Convention organise la protection internationale de ces libertés. A cette fin, elle prévoit l'intervention de trois organes : la Commission, la Cour et le Comité des Ministres.

En principe, le Comité des Ministres est compétent pour se prononcer, par des décisions obligatoires, sur les violations de la Convention, mais la Cour européenne des droits de l'homme, instituée par la Convention, peut être saisie au lieu et place de celui-ci par la Commission ou un État concerné, si toutefois l'État en cause a déclaré reconnaître sa compétence. La France a fait, en 1974, cette déclaration, prévue par l'article 46 de la Convention, l'a renouvelée pour trois ans en 1977, puis, à nouveau, le 16 juillet 1980; (en revanche, la France n'a pas ratifié le Protocole n° 2 permettant la saisine de la Cour pour avis).

Mais, comme le Comité des Ministres, la Cour intervient seulement après que la Commission européenne des droits de l'homme a transmis un rapport établissant les faits et formulant un avis sur le point de savoir si ceux-ci « révèlent de la part de l'État intéressé une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention » (art. 31).

2. Indiscutablement, la Commission est l'organe le plus original du mécanisme institué par la Convention de Rome.

En premier lieu, ses fonctions hybrides en font le maître Jacques de la Convention, tour à tour chambre de mise en accusation — elle reçoit les requêtes et les filtre en se prononçant sur leur recevabilité —, juge d'instruction — elle établit les faits —, ombudsman collectif — elle s'efforce d'obtenir le règlement amiable des litiges qui lui sont soumis —, « auxiliaire de justice sous les traits d'un expert professionnel en droits de l'homme » (1) — elle donne son avis sur la qualification des faits au regard des dispositions de la Convention —, et ministre public ou commissaire du gouvernement — elle participe à la procédure devant la Cour.

Ensuite, la Commission constitue le point focal de la Convention en ce qu'il lui appartient, en exerçant ses multiples tâches, de maintenir l'équilibre entre les exigences, parfois contradictoires, de la défense des droits de l'homme et de la préservation des souverainetés étatiques.

Enfin, aux termes de l'article 25 de la Convention, « la Commission peut être saisie d'une requête adressée au Secrétaire général du Conseil

(1) Karel VASAK, Le Conseil de l'Europe, in Karel VASAK, éd., *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, UNESCO, 1978, p. 538.

de l'Europe par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Puissances Contractantes des droits reconnus dans la présente Convention ». Encore faut-il pour cela que l'État en cause ait « déclaré reconnaître la compétence de la Commission dans cette matière ».

3. Le refus par la France d'effectuer cette déclaration était prévisible et, déjà en 1969, le professeur Levasseur écrivait : « Il serait sans doute difficile d'espérer que le gouvernement français, qui hésite depuis si longtemps à ratifier la Convention, aille jusqu'à accepter spécialement la compétence dérivant de l'article 25 » (2).

De fait, lorsque par deux fois des gouvernements de la IV<sup>e</sup> République (ceux de Laniel en 1953 et de Guy Mollet en 1956) ont déposé devant le Parlement des projets de loi autorisant la ratification (3), ceux-ci semblaient indiquer que la France n'avait pas l'intention d'effectuer la déclaration prévue à l'article 25.

Pourtant, en 1973, lors du débat sur le projet de loi autorisant la ratification, les regrets exprimés par tous les orateurs représentant l'ensemble des groupes parlementaires, furent unanimes. Les deux rapporteurs (MM. Poudonson au Sénat et Chandernagor à l'Assemblée Nationale) (4) dénoncèrent cette attitude propre à « diminuer la portée du geste du gouvernement français » (5), à « priver la ratification par la France d'une grande partie de sa portée » (6) et critiquèrent « l'incohérence de l'attitude gouvernementale » (7). Au cours de la discussion, aux critiques voilées des orateurs de la majorité correspondirent les protestations véhémentes de l'opposition que résume bien la diatribe, courtoisement indignée, du président Monnerville : « Alors, je demande pourquoi la France, initiatrice de cette évolution internationale dans ses débuts, hésite à contribuer à fond, de toute sa puissance spirituelle et morale, à cette promotion européenne ? Pourquoi se laisse-t-elle gagner par un pragmatisme assez desséchant qui confine trop à un conservatisme prudent et sans envol ? » (8).

(2) Georges LEVASSEUR, La protection internationale des Droits de l'homme et la procédure pénale française, in *Mél. Cassin*, I, p. 151.

(3) V. J. O., Doc. parl., A. N., 1953, n° 7514 et J. O., Doc. parl., A. N., 1956, n° 1792.

(4) V. Rapport Poudonson, J. O., Doc. Parl., Sénat, n° 29, p. 15 et J. O., Débats parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1540 et Rapport Chandernagor, J. O., Doc. Parl., A. N., n° 829, p. 49 et J. O., Débats parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7259.

(5) Rapport Chandernagor, préc., p. 42.

(6) J. O., Débats parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7259.

(7) *Ibid.*, p. 7262.

(8) J. O., Débats parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1543.

4. Ces critiques ne fléchissent point la détermination du Ministre des Affaires étrangères — alors M. Jobert — et ses successeurs n'ont pas, jusqu'à ce jour, été davantage ébranlés par les pressions multiples dont ils sont l'objet.

Les commentateurs de la ratification française, dénoncèrent à l'unisson la carence de la France, « refus de certains idéaux de la Convention des droits de l'homme dans la mesure où ils restent virtuels, non garantis ; de l'Europe, dans la mesure où l'Europe des droits de l'homme se scinde en deux Europe, celle qui les garantit et celle qui se borne à les proclamer ; d'une France libérale dans la mesure où celle-ci choisit de figurer dans la seconde » (9). Dans le même sens, le sénateur Charles Filippi, estimait même que « la ratification d'une convention internationale attendue depuis 23 ans s'est transformée, pour ceux qui croyaient en bénéficiant, en une vaste mystification qui ne leur ouvre aucun droit » (10).

Depuis 1974, les critiques n'ont pas désarmé.

Des personnalités éminentes, comme le Président Teitgen — qui fut l'un des principaux rédacteurs de la Convention — (11) ou le bâtonnier Pettiti (12) ont exprimé leurs regrets que la France n'accepte d'être liée qu'« à la condition de ne pas l'être trop », selon l'expression du professeur Cocatre-Zilgien dans un vibrant plaidoyer, passablement polémique, écrit juste avant les élections législatives de mars 1978, en faveur de l'article 25 (13).

Les instances du Conseil de l'Europe ont également tenté d'obtenir des autorités françaises qu'elles donnent tout son sens à la ratification ; ainsi le Secrétaire général de l'Organisation, M. Kahn-Ackermann a regretté, lors d'une conférence de presse en septembre 1978, que ce pays n'ait toujours pas accepté le droit de requête individuelle (14) et, à plusieurs reprises, l'Assemblée consultative a adopté des recommandations exprimant la conviction qu'il est indispensable « que tous les États membres reconnaissent le droit de recours individuel » (15).

(9) Raymond GOY, La ratification par la France de la Convention européenne des droits de l'homme, *N. I. L. R.*, 1975, p. 49 ; v. aussi Alain PELLET, même titre, cette *Revue*, 1974, p. 1369 ; J.-F. VILLEVIEILLE, même titre, *A. F. D. I.*, 1973, p. 923 et Hubert THIERRY, La ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, *Le Monde*, 6 avril 1974.

(10) Rivarol, 10 janvier 1974.

(11) V. *Le Monde*, 1<sup>er</sup>-2 octobre 1978.

(12) Institut de formation en droits de l'homme du barreau de Paris, *Bulletin*, n° 4, novembre 1979.

(13) De quelques effets actuels et éventuels de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme sur la politique et le droit français, cette *Revue*, 1978, p. 650.

(14) V. *Le Monde*, 3 et 4 septembre 1978.

(15) V., par exemple, les résolutions 635 et 791 de 1976 et 817 de 1977.

Quant aux parlementaires français, convaincus sans doute que « Tant crie-t-on après Noël qu'enfin il arrive » (expression par laquelle M. Monnerville avait commencé son discours lors du débat de 1973) (16), ils ont maintenu une pression constante sur le gouvernement par le biais des questions écrites. Entre juillet 1974 et avril 1980, on peut en dénombrer au moins 13 et il est frappant de constater : d'une part qu'elles émanent de tous les horizons politiques (même si les parlementaires socialistes se montrent les plus « zélés ») ; d'autre part que la pression parlementaire semble s'être renforcée depuis le début de l'année 1980.

5. Cependant, cette unanimité indignée n'a pas désarmé la méfiance des Ministres des Affaires étrangères qui se sont succédé depuis 1974 et qui, avec une belle constance, ont opposé aux critiques les mêmes arguments, s'enfermant dans les mêmes contradictions, celles-là même que M. Jobert avaient vaillamment défendues à la tribune des Chambres lors du débat sur le projet de loi autorisant la ratification.

L'exposé des motifs de celui-ci présentait ainsi les deux arguments de base du gouvernement :

1) « Il est préférable que (...) nous puissions apprécier les implications de l'introduction de la Convention dans notre droit avant de permettre aux individus de mettre en cause devant la Commission l'application qu'en feront les institutions nationales, et notamment nos tribunaux ».

2) « Ensuite et surtout, la France est sans doute le pays d'Europe où les libertés individuelles bénéficient des plus grandes garanties judiciaires, et l'ouverture aux individus d'une possibilité de recours à des mécanismes internationaux ne paraît pas indispensable » (17).

Ce mélange de méfiance et d'autosatisfaction — l'une et l'autre assez discutables isolément et qui, combinées, laissent une impression déroutante d'incohérence — demeure jusqu'à présent la base de l'argumentation du gouvernement. A cet égard, la comparaison des réponses à des questions écrites posées à 6 ans d'intervalle est très parlante : ainsi, par exemple, les mêmes réponses sont données dans des termes très voisins à des questions posées respectivement par M. Jean-Pierre Cot en 1974 (18) et par M. Palmero en 1980 (19). Aucun élément nouveau n'est intervenu et l'on ne peut guère déceler de signes d'une évolution.

6. S'il est exact que la ratification par la France de la Convention

(16) *J. O.*, Débats parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1540.

(17) *J. O.*, Doc. parl., Sénat, 1<sup>re</sup> session ord., 1973-1974, n° 2, p. 7-8. V. aussi *J. O.*, Débats parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1547.

(18) V. Q.É., n° 11259, *J. O.*, Débats parl., A. N., 24 juillet 1974, p. 3674.

(19) V. Q.É., n° 32819, *J. O.*, Débats parl., Sénat, 10 avril 1980, p. 1097.

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a permis son application partielle au plan interne (I), le refus du gouvernement de reconnaître la compétence de la Commission pour se prononcer sur des requêtes des personnes privées n'en nuit pas moins profondément à sa mise en œuvre efficace au plan international (II).

## I. — L'APPLICATION PARTIELLE DE LA CONVENTION AU PLAN INTERNE

7. Il n'est pas douteux qu'au-delà de sa signification symbolique, qui n'est pas négligeable, la ratification par la France de la Convention de 1950 n'est pas dénuée de toute portée pratique. Elle se trouve effectivement intégrée dans l'ordre juridique français et peut être invoquée devant les tribunaux (A).

Cependant, même dans l'ordre interne, le contrôle des obligations qui en découlent demeure partiel (B).

### A. — LA CONVENTION EST EFFECTIVEMENT INTÉGRÉE DANS L'ORDRE JURIDIQUE FRANÇAIS

#### I. — L'intégration de la Convention dans le droit français.

8. Un certain nombre d'auteurs affirment, comme le professeur Pinto, dont la formule est souvent reprise — notamment dans le rapport de M. Chandernagor à l'Assemblée nationale (20) — que « sans le recours ouvert aux individus, la ratification ne signifie pas grand-chose » (21).

Cela est excessif.

Et M. Jobert a sans doute eu raison de contester une affirmation aussi catégorique en précisant : « Après sa ratification et dès sa publication, la Convention entrera directement dans notre droit où, en application de l'article 55 de la Constitution, elle aura une autorité supérieure à celle des lois. Autrement dit, et contrairement à ce qui se passe chez certains de nos partenaires, la Convention s'appliquera, en France, directement, dans toutes ses dispositions, et tout citoyen français pourra — cela est important — s'en prévaloir devant nos juridictions » (22).

(20) Préc., p. 26.

(21) A propos de la Convention européenne des droits de l'homme ; l'Angleterre, la France et l'Europe, *Le Monde*, 25 décembre 1963.

(22) *J. O.*, Débats parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7278.

Lui faisant écho, M. François-Poncet, répondant à la question écrite précitée du sénateur Palmiro, le 10 avril 1980 « appelle à nouveau l'attention sur le fait que l'absence de formulation par la France de la déclaration facultative prévue à l'article 25 de la Convention n'engendre aucun préjudice pour le citoyen français. En effet, et contrairement à ce qui se passe dans d'autres États parties à la Convention, celle-ci s'applique directement dans notre droit où, en vertu de l'article 55 de la Constitution, elle a une autorité supérieure à celle des lois » (23).

9. L'insistance mise à dénoncer la paille qui se trouve dans l'œil de certains de nos partenaires est habile politiquement et, en bon droit, ne laisse pas d'être fondée.

On peut en effet distinguer trois groupes de pays parmi ceux qui ont ratifié la Convention de Rome (24).

Une première catégorie d'États, dont la France fait partie, ainsi que les États du Benelux, l'Espagne, le Lichtenstein, le Portugal et la Suisse, admettent que les conventions internationales se trouvent intégrées dans leur droit national, du seul fait de la ratification.

Pour un second groupe, la transformation des dispositions des accords internationaux en normes internes est l'effet de la loi d'approbation. Il en va ainsi en R. F. A., en Autriche ou en Italie.

Enfin pour les autres, dont le Danemark, l'Irlande, l'Islande, la Norvège, le Royaume-Uni ou la Suède, les dispositions d'un traité sont inopérantes dans l'ordre interne, à moins d'avoir fait l'objet d'une transformation du fait de l'adoption d'une loi spéciale à cette fin. Or le Parlement d'aucun de ces États n'a adopté d'acte législatif conférant force de loi aux dispositions de la Convention.

Il est exact, que dans cette dernière hypothèse, la non-reconnaissance du droit de requête individuelle prive la Convention de toute efficacité puisque les personnes victimes de violations de ses dispositions ne peuvent s'en prévaloir ni devant les tribunaux internes, ni devant les organes de Strasbourg ; (pour illustrer cela, M. Pinto donne l'exemple de l'affaire *Soblen* : condamné pour espionnage aux États-Unis, celui-ci n'a pu, lors de la procédure d'extradition d'Angleterre, invoquer la Convention ni devant les tribunaux britanniques, ni devant les organes de la Convention (25)).

(23) Voir note (19).

(24) Sur ces divers systèmes, v. notamment Roger PINTO, Conséquences de l'application de la Convention à la fois sur le plan du droit interne et sur le plan international, in Institut d'études européennes, Université Libre de Bruxelles, *Les droits de l'homme en droit interne et en droit international*, 1965, p. 419-428 et Christian DOMINICE, La Convention européenne des Droits de l'homme devant le juge international, *Ann. S. D. I.*, 1972, p. 9-40.

(25) *Op. cit.*, note (24), p. 422.

de la Convention, selon que ses dispositions se suffisent à elles-mêmes et se prêtent à une application directe, ou qu'elles doivent pour cela être précisées (34) ; mais il est bien évident que le contrôle de l'application d'un traité par les tribunaux internes ne peut être efficace que si ses dispositions sont considérées comme directement applicables. Au demeurant, la portée de la distinction qui vient d'être rappelée est plus théorique que réelle et il est bien évident qu'à partir du moment où une juridiction accepte de faire application d'une disposition de la Convention européenne cela implique à la fois qu'elle considère celle-ci comme *self-executing* et, du même coup, qu'elle admet que la Convention a été régulièrement introduite dans l'ordre juridique français.

13. Le tableau de l'application de la Convention de Rome en France depuis six ans est bien différent selon que l'on étudie la jurisprudence de la juridiction administrative ou celle des tribunaux de l'ordre judiciaire.

La première dessine dans ce tableau une zone d'ombre et d'incertitude.

D'une part, il ne semble pas que, jusqu'à présent, le juge administratif ait fait application des dispositions de la Convention.

D'autre part et surtout, il apparaît même que le Conseil d'État évite d'en faire application autant que faire se peut.

Ainsi, dans une affaire *Dollet*, qui a donné lieu à un arrêt de section du 27 juillet 1979 (35), le requérant invoquait l'article 6 § 1, de la Convention selon lequel les litiges portant sur des droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé d'une accusation pénale doivent être examinés publiquement et contestait de ce fait la régularité de la procédure suivie devant la commission juridictionnelle chargée de se prononcer sur les demandes d'obtention du statut des objecteurs de conscience ; et le commissaire du gouvernement Théry avait montré que la solution n'était pas évidente (en invoquant notamment l'arrêt de la Cour de Strasbourg du 28 juin 1978, affaire *König*) ; le Conseil d'État a cependant préféré se placer sur un tout autre terrain pour accueillir la demande, évitant ainsi de statuer sur le moyen tiré de la Convention dont l'admission (ou le rejet) aurait eu cependant une portée bien plus considérable.

Par un autre arrêt, d'Assemblée, du 8 décembre 1978, *Groupe d'infor-*

(34) Pour une application récente de cette technique en matière de droit communautaire, v. C. E., Ass., 12 octobre 1979, *Syndicat des importateurs de vêtements et produits artisanaux*, A. J. D. A., 1980, p. 95, chron. Robineau et Feffer.

(35) A. J. D. A., 1980, p. 56, concl. Théry.

*mation et de soutien des travailleurs immigrés* (36), la Haute Juridiction a annulé le décret du 10 novembre 1977, suspendant partiellement le droit pour les familles des travailleurs immigrés de les rejoindre. Dans cette affaire, le Conseil d'État, suivant son commissaire du gouvernement, M. Dondoux, a admis — ce qui est conforme à l'inspiration fondamentale de la Convention de 1950 — que la France protège les droits de *l'homme* et pas seulement ceux des *citoyens*, mais, pour l'affirmer, il s'est fondé non sur la Convention, dont l'article 12 eût cependant constitué une justification très solide et claire à la solution retenue, mais sur un principe général de droit.

Il faut voir sans aucun doute dans cette attitude le reflet de la traditionnelle et fâcheuse méfiance du Conseil d'État à l'encontre de l'application de tout texte international, méfiance dont sa jurisprudence donne maints exemples. Cela, bien sûr, ne signifie pas que la Haute Juridiction refusera dans tous les cas de faire application de la Convention, mais conduit à penser qu'elle en donnera alors une interprétation restrictive.

14. La situation est toute différente si l'on examine l'attitude des juridictions de l'ordre judiciaire.

A de très rares notes discordantes près (v. *infra*) celle-ci ont en effet accepté de faire application des dispositions de la Convention. La Chambre criminelle de la Cour de cassation l'a fait pour la première fois dès le 3 juin 1975 dans l'affaire *Francesco Respino* (37) et, plus nettement encore, dans l'arrêt du 30 juin 1976 rendu dans l'affaire *Glaeser-Touvier* (38). D'autres arrêts de la Cour suprême et de nombreuses décisions des juridictions de première instance ou d'appel vont dans le même sens, ainsi qu'au moins une décision de la Chambre de contrôle de l'instruction de la Cour de sûreté de l'État du 6 mai 1976 (*N...*) (39) et une autre de la Cour de sûreté elle-même, rendue le 11 juillet 1979 dans l'affaire *Stuart*. Et l'on peut même remarquer que, dans l'arrêt *Baroum*, la Cour de cassation a visé d'office les articles 3 et 6 de la Convention (40).

15. A certains points de vue, les juridictions françaises se sont même montrées moins hésitantes que certaines juridictions étrangères en

(36) A. J. D. A., octobre 1979, p. 54, chron. Dutheillet de Lamothé et Robineau.

(37) *Bull.*, n° 141, p. 382 ; *Ann. Conv. eur. D. H.*, 1975, p. 420.

(38) *J. C. P.*, 1976.II.18435, rapp. Mongin ; *D.*, 1977, p. 1, note Coste-Floret.

(39) *J. C. P.*, 1976.II.18416.

(40) *Bull.*, n° 346, p. 906.

ce qui concerne le caractère directement applicable des dispositions de la Convention.

Des tribunaux étrangers ont en effet nié — en général surtout durant les premières années d'application de la Convention, il est vrai — le caractère *self-executing* de certaines de ces dispositions, notamment les articles 5 et 6 (au moins sous certains aspects) et 13 (41).

Jusqu'à présent, les juridictions françaises, dans leur ensemble, ne se sont pas arrêtées à de telles objections et ont d'ores et déjà appliqué un grand nombre de dispositions de la Convention. Ont ainsi été mis en œuvre les articles 4 § 3, 5 (notamment § 3 et 4), 6 (notamment § 1 et 3), 7 § 2, 9, 10, et même 13, qui tous, par conséquent, ont été considérés comme étant immédiatement applicables. Et, dans ces conditions, il est bien difficile d'admettre aujourd'hui que « les occasions d'application directe des dispositions de la Convention européenne n'ont pas été assez nombreuses pour que l'on puisse apprécier l'incidence de cette convention sur notre droit interne » comme l'indiquait le Ministre des Affaires étrangères en 1977 en réponse à une question écrite posée par M. Kieffer (42).

16. On peut signaler également que, dans l'immense majorité des cas, le juge a considéré que les textes législatifs et réglementaires français étaient conformes à la Convention. Seuls semblent faire exception à la règle deux jugements des Tribunaux de grande instance de Béziers et de Montpellier des 7 décembre 1976 (43) et 3 octobre 1977 (44) et une curieuse espèce jugée par le Tribunal de police de Boulogne-Billancourt le 6 février 1979. Par ce jugement, le Tribunal décide qu'un arrêté municipal interdisant la vente ou la distribution gratuite de tracts, journaux et publications de toute nature sur le marché ainsi qu'aux abords des écoles et bâtiments publics « constitue une entrave à la libre circulation des idées, contraire à l'esprit et à la lettre de la Constitution française ainsi qu'aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, applicable en France » (45).

Il n'y a certainement pas dans ces quelques décisions un motif suffisant d'inquiétude pour le gouvernement ; et l'on doit considérer que les tribunaux auxquels M. Jobert avait, en 1973, imposé une période de

(41) <sup>v</sup> les exemples cités par Karel VASAK, *La Convention européenne des droits de l'homme*, L. G. D. J., 1964, n° 444.

(42) Q.É., n° 36211, *J. O.*, Débats parl., A. N., 7 mai 1977, p. 2570.

(43) *Ann. Conv. eur. D. H.*, 1977, p. 744.

(44) *Ibid.*, p. 757.

(45) Non publié, cité in *G. P.*, 11-12 avril 1980, p. 4 (Sommaires de jurisprudence).

probation (46), ont brillamment surmonté l'épreuve — dont le principe est d'ailleurs assez blessant pour les magistrats ainsi que l'avait relevé M. Monnerville lors du débat sur le projet de loi autorisant la ratification (47).

Ainsi, il apparaît que, comme l'affirment les gouvernements français successifs, la Convention se trouve effectivement intégrée dans l'ordre juridique de ce pays, mais le contrôle de sa mise en œuvre est imparfait.

#### B. — LE CONTRÔLE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DEMEURE PARTIEL

17. L'application effective et, dans l'ensemble, très positive, de la Convention par les tribunaux français n'est, malheureusement, pas suffisante pour rendre inutile l'acceptation par la France du droit de requête individuelle devant la Commission européenne des droits de l'homme.

Dans le dernier *Bilan de la Convention européenne des droits de l'homme*, établi en 1979 par le Secrétaire de la Commission, on peut lire : « La Convention n'est pas violée volontairement ni avec préméditation, mais il lui est arrivé de l'être, *grosso modo*, de trois façons : soit par inadvertance, de la part du gouvernement intéressé, dans des cas individuels, soit en raison d'une législation ou de pratiques dépassées, remontant parfois au XIX<sup>e</sup> siècle, soit encore par suite d'une interprétation de la Convention différente de celle du requérant, de celle de la Commission et enfin de celle de la Cour » (48).

Malgré le contrôle exercé par le juge, la France n'est à l'abri d'aucune de ces trois catégories de manquements : des « inadvertances » sont possibles ; des problèmes d'interprétation peuvent surgir ; certaines pratiques administratives ou juridictionnelles peuvent se révéler dépassées.

##### 1. — Des « inadvertances » sont possibles.

18. Les juridictions françaises ne sont pas complètement à l'abri des « inadvertances » qu'évoque le Secrétaire de la Commission et, comme tout juge, les tribunaux de ce pays peuvent commettre des erreurs en exerçant leur contrôle.

Si, dans l'ensemble, les tribunaux ont témoigné d'un grand sens

(46) « Il faut aussi que nos tribunaux aient le temps de s'adapter aux dispositions de la Convention qui sont nouvelles pour eux », *J. O.*, Débats parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7278.

(47) *J. O.*, Débats parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1543.

(48) P. 134.

des responsabilités en appliquant la Convention de 1950, l'attitude de certains juges révèle une incompréhension totale de la portée de la ratification française — ou un refus de prendre celle-ci en considération.

Ainsi, le Tribunal de grande instance de Laval, dans un jugement du 29 avril 1977, n'a pas craint d'affirmer « que les juges ont pour mission et obligation d'appliquer les lois régulièrement votées et promulguées sans pouvoir en apprécier ni la constitutionnalité, ni la compatibilité avec tel principe consacré par une convention internationale, fût-elle ratifiée » (49).

Plus curieusement, le Tribunal de grande instance de Paris a, par un jugement du 10 juillet 1975, accepté de faire application de la Convention et a considéré que des écoutes téléphoniques ne constituaient pas par elles-mêmes des voies de fait dans la mesure où la Convention (probablement l'article 10 § 1), admet dans certains cas le principe d'une ingérence de l'autorité publique dans les correspondances entre les personnes, de telle sorte que ces pratiques ne sont pas manifestement insusceptibles d'être rattachées à un pouvoir appartenant à l'administration (50) — résultat paradoxal de la ratification de la Convention de Rome !... et raisonnement de toute manière inadmissible dans la mesure où l'article 60 de celle-ci en présente les dispositions comme un minimum.

19. Renchérissant dans l'incompréhension des dispositions de la Convention et de leur portée, un juge au Tribunal de grande instance de Nanterre a violemment critiqué la décision de 1976, citée *supra* de la Chambre de contrôle de l'instruction de la Cour de sûreté de l'État, et dressé — bien involontairement ! — un véritable sottisier dont on peut citer certains passages, pour le moins inattendus :

— « Tout d'abord, la Chambre de contrôle de l'instruction aurait pu répondre aux prétentions de l'inculpé (...) touchant la Convention par un motif de pure irrecevabilité, puisque cette Convention ne prévoit pas de procédure particulière applicable par chaque État signataire ».

— « En fait, toute requête fondée sur la violation des droits garantis par la Convention paraît par avance vouée à l'échec. Le fait même que la France l'ait signée démontre que sa législation interne est en accord avec les principes de celle-ci et assure avec au moins autant de rigueur le respect des mêmes droits », etc. (51).

(49) *Ann. Conv. eur. D. H.*, 1977, p. 750 ; v. aussi T. G. I., Paris, 24 mai 1977, *ibid.*, p. 751.

(50) *Ann. Conv. eur. D. H.*, 1975, p. 425.

(51) Note Pierre Chambon sous Cour de sûreté de l'État, Chambre de contrôle de l'instruction, 6 mai 1976, *N., J. C. P.*, 1976.II.18416.

Curieuse conception et du rôle du juge et de la place des traités dans l'ordre juridique national, que, fort heureusement, M. Georges Chevalier, Président à la Cour d'appel de Paris, a, quelques semaines plus tard, vilipendée dans une chronique publiée dans la même revue, mettant fort opportunément les choses au point et constituant une critique virulente et fondée de ces erreurs trop manifestes pour que l'on s'y attarde (52).

20. De telles erreurs sont sans doute inévitables et l'on pourrait citer un certain nombre de décisions de juridictions étrangères qui n'ont rien à envier à celles qui viennent d'être mentionnées (53). Elles n'en risquent pas moins de compromettre le contrôle effectif de l'application de la Convention par les autorités françaises.

De cette constatation, on peut tirer deux conséquences :

— ou bien on estimera qu'elle conforte l'attitude prudente du gouvernement et que mieux vaut ne pas s'exposer à une condamnation à Strasbourg ;

— ou bien, au contraire, on considérera que ces « bavures » rendent plus nécessaires encore le contrôle international qu'effectuent la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme, contrôle qui ne sera effectif (v. *infra*, II) que si la France fait la déclaration prévue à l'article 25.

Plusieurs considérations militent en faveur de cette seconde attitude. D'une part, il y a quelque chose d'assez alarmant dans l'argumentation officielle : ce sont précisément les risques de « dérapage » qui rendent ce contrôle particulièrement nécessaire ; comme l'écrit le professeur R. Goy, « l'accent mis sur les tâtonnements des organes internes peut inquiéter et appeler un contrôle international » (54).

D'autre part, il faut remarquer que :

1) dans l'immense majorité des cas, les tribunaux français ont appliqué la Convention de manière correcte,

2) les erreurs que l'on a pu relever semblent jusqu'à présent être exclusivement le fait de juridictions de première instance. Or, comme le précise l'article 26 de la Convention, la Commission européenne ne peut être saisie qu'« après l'épuisement des voies de recours internes » ;

(52) Au sujet de l'application par les juridictions françaises de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *J. C. P.*, 1977.I.2832.

(53) V., par exemple, T. comm. de Luxembourg, 24 octobre 1960, *Ann. Conv. eur. D. H.*, 1961, p. 629.

(54) *Op. cit.*, p. 48.



si bien que ces erreurs d'appréciation seraient sans aucun doute rectifiées avant que soit mis en branle le mécanisme de Strasbourg.

Il apparaît donc que l'éventualité du contrôle de la Commission ne constitue pas une menace réelle dans la mesure où les tribunaux effectuent eux-mêmes un contrôle globalement satisfaisant, mais que son intervention pourrait constituer une sorte de garantie des garanties dont on ne saurait prédire qu'elle sera dans tous les cas totalement superflue. Elle le serait d'autant moins que le contrôle effectué par les tribunaux français du respect des dispositions de la Convention suppose qu'ils les interprètent, ce qui peut susciter certaines difficultés.

## 2. — Des problèmes d'interprétation peuvent surgir.

21. A vrai dire, si un contrôle international s'impose, ce n'est pas méfiance — elle serait abusive — envers la faculté d'adaptation des tribunaux français, mais plutôt pour leur faciliter l'interprétation des dispositions de la Convention, interprétation qui, dans certains cas, peut se révéler difficile et conduire les différentes instances saisies à adopter des positions inconciliables.

Bien qu'un délai relativement bref se soit écoulé depuis la ratification de la Convention, de tels problèmes ont d'ores et déjà surgi, notamment en ce qui concerne la portée de son article 9 dont certains tribunaux estiment qu'il est incompatible avec le statut français de l'objection de conscience (55) tandis que d'autres se montrent indécis et sursoient à statuer en attendant l'interprétation du Ministre des Affaires étrangères (56) et que les derniers considèrent qu'il n'existe aucune incompatibilité entre les dispositions de la Convention et celles de la loi française du 10 juin 1971 (57).

Bien que la Cour de cassation ait consacré cette dernière opinion (57 bis) les hésitations de la jurisprudence montrent qu'il y a là un véritable problème qu'il y aurait tout intérêt à soumettre aux instances européennes. D'autant plus que, si lorsque des divergences d'interprétation naissent entre tribunaux appartenant au même ordre de juridiction — administrative ou judiciaire —, les cours suprêmes — Conseil d'État ou Cour de Cassation — peuvent faire prévaloir

(55) T. G. I., Béziers, 7 décembre 1976, *Ann. Conv. eur. D. H.*, 1977, p. 744 ; T. G. I., Montpellier, 3 octobre 1977, *ibid.*, p. 757.

(56) T. G. I., Orléans, 22 juin 1977, *Ann. Conv. eur. D. H.*, 1977, p. 753.

(57) T. G. I., Le Havre, 14 février 1977, *Ann. Conv. eur. D. H.*, 1977, p. 746 ; T. G. I., Valence, 22 avril 1977, *ibid.*, p. 748 ; C. A., Orléans, 28 juillet 1977, *ibid.*, p. 756.

(57 bis) Cf. Crim., 5 décembre 1978, *Baroum, Bull.*, n° 346, p. 906 ; Crim., 7 juin 1979, *Dif, Bull.*, n° 197, p. 542.

leur point de vue, en revanche la solution des conflits de jurisprudence entre les deux ordres de juridiction est tout à fait impossible, ce qui renforce l'intérêt d'une intervention externe.

De surcroît, il faut remarquer que, dans la mesure où les juridictions françaises, conformément à leur jurisprudence traditionnelle, demandent au Ministre des Affaires étrangères de trancher les difficultés d'interprétation de la Convention et considèrent que cette interprétation s'impose à elles, elles n'exercent bien évidemment aucun contrôle (58).

22. Certes, ce n'est pas la première fois que des conflits d'interprétation d'un texte juridique se produisent entre tribunaux français soit appartenant à un même ordre juridictionnel, soit même entre les deux ordres de juridiction eux-mêmes.

Il est vrai également qu'il n'existe pas de raison *a priori* pour suspecter que l'interprétation ministérielle trahirait l'esprit de la Convention.

Et il est non moins exact enfin que le mode normal d'interprétation des traités en droit des gens est l'interprétation unilatérale par chaque État (59).

Il n'en reste pas moins que, dans l'état actuel des choses, rien ne garantit que l'interprétation des dispositions de la Convention, donnée par les juges ou par le Ministre, sera conforme à celle qui prédomine chez nos partenaires ou qu'adoptent les organes de Strasbourg. « Une partie contractante a beau aligner complètement son ordre juridique sur la Convention, si elle ne reconnaît pas la compétence de la Commission pour les recours individuels (...) les normes conventionnelles n'en risquent pas moins d'être interprétées autrement par les instances nationales que par la Commission et la Cour. Du fait des divergences d'interprétation entre les organes nationaux et les organes européens, on risque d'aboutir ainsi, dans les pays membres du Conseil de l'Europe, à une protection différente des droits de l'homme, ce qui compromettrait

(58) Outre le jugement précité (note (56)) relatif à l'objection de conscience et demandant au Ministre l'interprétation authentique de l'article 9 de la Convention (jugement d'ailleurs réformé par la Cour d'appel d'Orléans (v. note (57)), il faut noter que telle a été également l'attitude de la Chambre criminelle de la Cour de cassation, conformément au rapport du Conseiller Mongin, dans l'affaire *Glaeser-Touvier* (préc.) en ce qui concerne l'interprétation de l'article 2 § 7, combiné avec l'article 60 de la Convention (au contraire, la Cour de sûreté de l'État, dans l'affaire précitée *Alain Stuart*, a considéré que les articles 5 § 4, 6 et 13 étaient dépourvus d'ambiguïté).

(59) V. NGUYEN QUOC DINH, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit international public*, L. G. D. J., 1980, p. 241 ou Hubert THIERRY, J. COMBAU, S. SUR et Ch. VALLÉE, *Droit international public*, Domat-Montchrestien, 1979, p. 159.

le but suprême de la Convention : créer un système européen unique de sauvegarde des droits de l'homme » (60).

Or la Convention de Rome institutionnalise un système ayant précisément pour objet d'éviter et ces conflits d'interprétation et cette lacune du contrôle juridictionnel : d'une part en permettant aux organes de la Convention de se prononcer sur les requêtes qui lui sont soumises, d'autre part en conférant une compétence consultative à la Cour européenne des droits de l'homme. Cette double chance, la France ne l'a pas saisie : elle a privé la première d'efficacité en n'effectuant pas la déclaration de l'article 25 (v. *infra*, II), elle a refusé la seconde en ne ratifiant pas le Protocole n° 2 à la Convention.

Mais, toujours en se plaçant exclusivement sur le terrain du contrôle par le juge interne de la mise en œuvre de la Convention par les autorités françaises, il y a plus grave : dans certains cas, le contrôle n'est pas imparfait, — ni difficile —, il est inexistant.

### 3. — Le contrôle du juge est incomplet.

23. Ce contrôle en effet, contrairement à ce qu'implique la thèse gouvernementale ne s'étend pas à l'ensemble des actes susceptibles d'être contraires aux dispositions de la Convention.

La ratification de la Convention en 1974 fait peser des obligations sur l'ensemble des autorités françaises : sur le pouvoir exécutif et sur l'Administration, sur le pouvoir législatif comme sur l'autorité judiciaire. Ainsi non seulement les décisions administratives doivent être conformes aux dispositions de la Convention, mais encore les juges, dans le déroulement de l'instance pénale par exemple, doivent en respecter la lettre et l'esprit, et le législateur doit mettre les lois internes en harmonie avec ses dispositions comme l'a rappelé fréquemment la Commission, par exemple dans l'affaire *De Becker* en 1962 (61). De plus, comme l'a déclaré la Cour dans l'affaire *Irlande c. Royaume-Uni* : « En substituant le mot « reconnaissent » à « s'engagent à reconnaître » dans le libellé de l'article 1, les rédacteurs de la Convention ont voulu indiquer de surcroît que les libertés du titre I seraient directement reconnues à quiconque relèverait de la juridiction des États contractants » (62).

Ceci ne constitue du reste que l'application d'un principe très général et très traditionnel du droit international public déjà défini par la

(60) Alfred VERDROSS, La place de la Convention européenne des droits de l'homme dans la hiérarchie des normes juridiques, in *Les droits de l'homme en droit interne et en droit international*, préc., p. 93. V. aussi Karel VASAK, *La Convention européenne des droits de l'homme*, préc., p. 248.

(61) *Ann. Conv. eur. D. H.*, 1962, p. 128.

(62) Arrêt du 18 janvier 1978, *Rec.*, p. 91.

C. P. J. I. dans son avis consultatif du 21 février 1925 comme étant « un principe allant de soi d'après lequel un État qui a valablement contracté des obligations internationales est tenu d'apporter à sa législation les modifications nécessaires pour assurer l'exécution des engagements pris » (63).

Dans son état actuel, le droit français ne garantit en aucune manière que ces obligations très larges sont respectées et, surtout, il ne permet pas au juge de s'en assurer. En effet, son contrôle sur les actes administratifs est incomplet et celui qu'il exerce sur les lois est encore plus limité. A ces deux points de vue, il est impossible de dresser, dans le cadre de cette étude, un tableau complet de la situation française, ce qui obligerait à présenter en détail les rapports entre pouvoirs publics et les carences du contrôle juridictionnel et serait fort inutilement long, s'agissant de problèmes bien connus. On se bornera à énumérer les principales manifestations de ces insuffisances.

24. Au premier rang de celles-ci figure la très grande fragilité du contrôle juridictionnel exercé sur les actes du pouvoir législatif.

Il faut rappeler d'abord que le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, refuse d'« examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international ». Exprimée une première fois par la décision du 15 janvier 1975 rendue à propos de la conformité de la loi sur l'interruption volontaire de la grossesse à l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (64), cette doctrine a été reprise dans les mêmes termes par la décision du 20 juillet 1977 (65). Plus récemment encore, saisi par des députés de l'opposition de la constitutionnalité de la loi du 27 juin 1978 relative à la protection du monopole de la radio-télévision cette juridiction n'a même pas mentionné le moyen tiré de la violation de l'article 10 de la Convention (66).

Aussi regrettable et critiquable qu'apparaisse cette solution, il n'en reste pas moins qu'il n'existe aucun moyen d'empêcher le législateur d'adopter, et le Président de la République de promulguer, une loi

(63) Échange des populations grecque et turque, série B, n° 10, *Rec.*, p. 20. On peut voir aussi dans le texte précité de l'arrêt de la Cour de Strasbourg, une prise de position dans la querelle doctrinale ancienne sur le point de savoir si les droits protégés par la Convention doivent ou non être *ipso facto* considérés comme intégrés dans le droit interne des États ayant ratifié la Convention indépendamment des dispositions constitutionnelles pertinentes (v. *supra*, alinéa 9).

(64) *G. P.*, 1976, p. 9, note Pellet.

(65) *A. J. D. A.*, 1977, p. 437.

(66) Décision du 27 juillet 1978, *A. J. D. A.*, octobre 1979, p. 28, note Franck.

contraire aux dispositions de la Convention de 1950, sa supériorité sur les lois, reconnue par l'article 55 de la Constitution demeurant tout à fait théorique, au moins à ce niveau (67).

Les choses pourraient être moins graves qu'il n'y paraît si, saisis de litiges concrets, les tribunaux acceptaient de faire prévaloir la Convention sur des dispositions législatives contraires. Ici encore, la situation est très différente selon que l'on considère les juridictions de l'ordre judiciaire ou celle de l'ordre administratif.

25. Ni les unes, ni les autres ne font de difficulté pour appliquer un traité international de préférence à une loi antérieure. Le Conseil d'État l'a rappelé récemment dans l'affaire *Croissant* par son arrêt d'Assemblée du 7 juillet 1978 (68). Il en résulte que tous les tribunaux français feraient prévaloir les dispositions de la Convention de Rome sur une loi française éventuellement contraire, au moins si celle-ci a été adoptée avant le 3 mai 1974.

Le problème se pose très différemment s'agissant des lois adoptées depuis cette date. On sait en effet que les juridictions judiciaires, respectueuses des termes de l'article 55 de la Constitution, font prévaloir les dispositions d'un engagement international — et le feraient dans le cas de la Convention de 1950 — sur toute loi interne, même postérieure. Cette jurisprudence traditionnelle (69) a été réaffirmée avec éclat récemment par la Chambre mixte de la Cour de cassation dans le litige opposant l'administration des douanes à la société « Cafés Jacques Vabre », par un arrêt du 24 mai 1975 (70).

Malheureusement, l'attitude du Conseil d'État est toute différente : en cas de contrariété entre un traité et une loi postérieure, son attitude constante est d'appliquer la loi. Cette jurisprudence, maintenue par le célèbre arrêt de section du 1<sup>er</sup> mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France* (71), vient d'être confirmée par deux arrêts du 22 octobre 1979 (72).

(67) En ce sens, v. P.-H. TEITGEN, *Bilan politique de la garantie européenne des droits de l'homme*, Colloque de Rome de 1975 sur la Convention européenne des droits de l'homme, H/Coll. (75), I, p. 6.

(68) *Rec. Lebon*, p. 292.

(69) V. par exemple : C. A., Aix, 10 novembre 1947, *J. C. P.*, 1948, p. 4150 ; Paris, 22 mai 1950, *G. P.*, 1950.2.108 ; Cass. ch. réunies, 16 novembre 1966, *Bull.*, n° 5 ; Crim., 22 octobre 1970, *Bull.*, n° 276 ; Paris, 8 juin 1971, *G. P.*, 1971.2.792, note Cosson.

(70) *G. P.*, 1975.2.470, concl. Touffait, note R. C. ; *D.*, 1975, p. 495, concl. Touffait.

(71) *Rec. Lebon*, p. 149 ; *A. J. D. A.*, 1968, p. 235, concl. Mme Questiaux.

(72) *Union démocratique du travail et Élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes*, *A. J. D. A.*, 1980, p. 40, chron. Robineau et Feffer, note B. G.

Par conséquent, contrairement aux juridictions de l'ordre judiciaire, ni le Conseil constitutionnel, ni le juge administratif ne se reconnaissent le droit de faire respecter par le législateur les obligations internationales assumées en 1974.

26. Ceci constitue sans doute la plus grave des carences du système français de contrôle mais on peut en citer d'autres. On en évoquera brièvement deux.

1° Il faut rappeler les très larges immunités dont bénéficient les juges — au moins vis-à-vis des particuliers ! — qui leur confèrent en fait une quasi-irresponsabilité. Certes, on ne saurait soupçonner des magistrats de violer les dispositions de la Convention dans l'exercice de leurs fonctions ! ... Mais si, par impossible, cela venait à se produire, force est de reconnaître que le justiciable se trouverait singulièrement démuné.

2° Le refus de la juridiction administrative de connaître des actes de gouvernement peut également poser des problèmes car une personne qui estime avoir été victime de violations de la Convention par suite d'un tel acte se trouve en fait privé de tout recours et il n'est pas du tout établi que l'octroi d'une indemnité constitue une réparation suffisante.

27. Ainsi, la thèse selon laquelle les tribunaux assurent le respect de la Convention dans l'ordre juridique français est partiellement fondée — mais elle ne l'est que partiellement : les juges ne sont pas à l'abri d'une « inadvertance », ils peuvent en donner une interprétation différente de celle de nos partenaires, et, surtout, ils ne sont pas appelés à connaître de tous les problèmes que pose son application.

Il n'est donc certainement pas inutile pour la France de reconnaître aux personnes privées le droit de saisir la Commission européenne des droits de l'homme. Celle-ci pourrait sans doute jouer le rôle salutaire d'un « huron » et l'on peut penser qu'une nouvelle visite de celui-ci au Palais Royal ne serait pas totalement superflue...

Au surplus, le refus français prive la ratification effectuée en 1974 de la plus grande part de sa portée au plan international.

## II — L'INAPPLICABILITÉ DE LA CONVENTION A L'ÉGARD DE LA FRANCE AU PLAN INTERNATIONAL

28. La Convention européenne des droits de l'homme constitue — tous les auteurs se plaisent à le souligner — une très grande innovation par rapport aux traités traditionnels. En aucune manière elle

ne se borne à être un contrat liant des États entre eux, elle est bien plutôt le creuset où se fondent leurs aspirations communes. En ne faisant pas la déclaration prévue à son article 25, la France relègue celle-ci au rang de traité « normal » auquel sont applicables les règles les plus traditionnelles du droit international; elle en fait un simple engagement interétatique, les manquements qui lui seraient imputables ne pouvant guère, concrètement, être sanctionnés et réparés.

Le refus par le gouvernement français du droit de requête des particuliers, qui prive la Convention de toute efficacité internationale, témoigne à la fois d'une grande méfiance à l'encontre des principes sur lesquels la Convention est fondée (A) et d'une grave ignorance de l'esprit dans lequel elle est appliquée (B).

A. — LE REFUS FRANÇAIS, TÉMOIGNAGE DE MÉFIANCE  
POUR LES PRINCIPES DE LA CONVENTION

29. Contrairement au droit de saisine des États — dont l'efficacité à l'égard de la France est à peu près nulle —, le droit de requête individuelle est seul susceptible de donner un contenu réel à l'engagement pris en 1974.

I. — *L'inefficacité de l'action étatique.*

30. Aux termes de l'article 24 de la Convention : « Toute partie contractante peut saisir la Commission, par l'intermédiaire du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, de tout manquement aux dispositions de la présente Convention qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre partie contractante ».

En ratifiant la Convention, la France a accepté du même coup l'application de cette disposition, qui n'est pas facultative. Mais si elle a, ce faisant, pris des risques, ceux-ci sont tout à fait limités. La saisine de la Commission par voie de requête étatique est en effet extrêmement rare et suppose que soient réunies des conditions de fait — et non de droit — qui selon toute vraisemblance ont bien peu de chances (de risques) de se trouver remplies à l'égard de la France.

31. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, le 3 septembre 1953, la Commission a été saisie de 14 requêtes interétatiques concernant en réalité cinq groupes d'affaires :

- la situation à Chypre (1956-1957, *Grèce c. Royaume-Uni*),
- la situation au Tyrol méridional (1960, *Autriche c. Italie*),
- le régime grec « des colonels » (1967-1970, *Danemark, Norvège, Suède et Pays-Bas c. Grèce*),

- l'affaire d'Irlande (1971-1972, *Irlande c. Royaume-Uni*),
- la nouvelle situation à Chypre (1974, 1975, 1977 et 1978, *Chypre c. Turquie*).

Si l'on tient compte des circonstances dans lesquelles la Commission a été saisie, on note que dans quatre cas l'État demandeur avait un intérêt direct et politique à voir le problème réglé et que le litige constituait en fait un conflit interétatique; dans un seul, l'affaire grecque, les États ont agi conformément aux espoirs des rédacteurs de la Convention et ont mis « en mouvement l'action publique dans l'intérêt de toute la communauté européenne des droits de l'homme » selon l'expression de M. Vasak (73).

Mais les circonstances étaient tellement exceptionnelles, les manquements tellement graves, que l'on peut espérer — et que l'on ose penser — que la France ne se trouvera pas, dans un avenir prévisible, dans la situation d'être mise ainsi en accusation. Quant à des conflits l'opposant à l'un de ses partenaires, il peut en surgir; il ne semble pas qu'il en existe actuellement qui soit susceptible de mener l'un d'eux à saisir la Commission.

32. Bien que l'action étatique devant la Commission diffère sensiblement de celle qui s'exerce au titre de la protection diplomatique, elle « ne peut être, comme l'écrivait le professeur Monconduit dès 1965, considérée comme suffisante pour assurer la protection efficace des droits et des libertés garantis. En effet, l'intervention d'un État présente l'inconvénient inévitable de politiser le débat » (74). De plus, comme l'a souligné le même auteur, les gouvernements sont mal placés pour apprécier l'importance et la gravité des violations subies par les personnes — surtout si les victimes n'ont pas leur nationalité. Enfin, l'État est paralysé par des considérations diplomatiques, par le souci de ne pas indisposer ses pairs, de ne pas être lui-même, à son tour, objet d'une action. « Ainsi se trouve-t-il dans cette situation ambiguë du redresseur de torts qui sait à l'occasion être lui-même l'auteur de torts » (75).

Dès lors, les États parties qui, comme la France, n'ont pas accepté le droit de requête individuelle « sont pratiquement à l'abri de toute réclamation » (76). Cette acceptation apparaît donc clairement comme le seul moyen de conférer une efficacité pratique, à l'égard de la France,

(73) *La Convention européenne des droits de l'homme*, préc., p. 96.

(74) François MONCONDUIT, *La Commission européenne des droits de l'homme*, Sijthoff, Leyde, 1965, p. 181.

(75) *Ibid.*, p. 182.

(76) K. VASAK, *La Convention européenne des droits de l'homme*, préc., p. 103.

aux mécanismes internationaux institués par la Convention de 1950 et qui seuls garantissent l'application effective des principes qu'elle proclame.

## 2. — La nécessité de l'action individuelle.

33. L'admission par la France du droit de saisine de la Commission par les particuliers présenterait sans aucun doute un grand nombre d'avantages que l'on peut regrouper principalement en quatre catégories.

En premier lieu, la déclaration de l'article 25 témoignerait que la France adhère pleinement aux idéaux que traduit la Convention ; et ce n'est pas un hasard si, et l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, dès 1953 (77), et la Commission, dès 1954 (78) ont considéré « qu'une garantie limitée aux litiges interétatiques ne saurait assurer une protection complète des régimes démocratiques, but essentiel de la Convention ». Non seulement, en effet, la France donnerait ainsi une portée effective à son engagement, aujourd'hui inachevé, mais encore, il est clair que « la consécration du droit de recours individuel constitue l'aboutissement logique de l'intention profonde des auteurs de la Convention : il implique la reconnaissance de valeurs individuelles transcendantes aux valeurs nationales et étatiques, et la nécessité de trouver pour ces valeurs, au-delà du cadre national, une garantie institutionnelle et juridique » (79).

Celle-ci est pleinement acquise à partir du moment où un État fait la déclaration prévue à l'article 25 de la Convention. Les personnes privées se trouvent en effet « hissées » par cette déclaration au rang de véritables sujets du droit international. Tant que celle-ci n'est pas intervenue, les particuliers sont, en quelque sorte, des objets du droit international : ils bénéficient, grâce à la ratification de la Convention, d'une certaine capacité de jouissance, mais ils ne peuvent faire valoir leurs droits qu'au plan du droit interne et devant les tribunaux nationaux. Lorsque la déclaration de l'article 25 a été faite, ils sont reconnus comme de véritables sujets actifs du droit des gens et peuvent agir au plan international — au moins devant la Commission ; leur capacité d'exercice complète et garantit leur capacité de jouissance. De mineurs incapables, ils se transforment — aux fins limitées de la Convention — en sujets « majeurs » (80).

(77) Recommandation n° 52 du 24 septembre 1953.

(78) Conclusions de la 2<sup>e</sup> session plénière, *D. H.* (55), 8, p. 4.

(79) F. MONCONDUIT, *op. cit.*, p. 193.

(80) A cet égard, l'expression « *petition* » du texte anglais de la Convention ne doit pas faire illusion. Ce n'est pas d'une simple « pétition » qu'il s'agit, mais bien d'un véritable droit d'action. V. en ce sens, Félix ERMACORA,

34. En second lieu, il faut souligner que seule la reconnaissance du droit d'action des personnes privées, « clef de voûte des libertés » (81) permettrait à la France de prendre rang, à part entière, au sein de la communauté des « libres démocraties d'Europe ».

En effet, aujourd'hui, seules Chypre, l'Espagne, la Grèce, Malte et la Turquie accompagnent la France dans le refus. Encore faut-il souligner que la « ré-adhésion » de la Grèce et l'adhésion de l'Espagne sont postérieures à celle de la France et que, lorsqu'elle a déposé ses instruments de ratification, l'Espagne a exprimé l'intention de reconnaître le droit de requête individuelle « dès que les développements législatifs consécutifs à la promulgation de la constitution espagnole le permettront » (82), alors que ce pays est un nouveau venu dans l'Europe des droits de l'homme. Il en va de même pour le Portugal, qui n'en a pas moins effectué la déclaration de l'article 25 le jour même du dépôt de ses instruments de ratification ; et la Suisse, qui a également ratifié la Convention après la France (le 28 novembre 1974) a, en même temps accepté le droit de requête individuelle — comme treize autres États d'Europe occidentale.

La France se trouve d'autant plus isolée qu'elle est aujourd'hui le seul État membre des Communautés européennes à n'avoir pas accompli cette formalité ; ceci ne manquera pas de poser de difficiles problèmes si les Communautés adhèrent en tant que telles à la Convention, comme le suggère le mémorandum de la Commission de Bruxelles du 10 mai 1979. Il est vrai que le gouvernement français a fait savoir qu'il « n'attachait pas d'intérêt à ces propositions » (83)...

35. En troisième lieu, et cela est sans doute le plus important, il convient de ne pas perdre de vue le fait que les mécanismes institués par la Convention n'ont pas principalement une fonction punitive ou « curative » ; ils assurent aussi, et plus encore, une mission préventive ou, comme on l'a écrit, « prophylactique » (84).

Par le seul fait que les requêtes individuelles sont possibles, les autorités administratives, le juge, le législateur, sont attentifs à ne pas commettre d'excès susceptibles d'être portés à l'attention des autorités de Strasbourg. Tant que leur intervention est improbable, la Convention est certes obligatoire, mais elle sera interprétée dans un « esprit » natio-

L'accès aux mécanismes juridictionnels de protection des personnes privées dans la Convention européenne des droits de l'homme, *R. D. H.*, 1973, p. 649 et Karel VASAK, Le Conseil de l'Europe, préc., p. 543.

(81) A. COCATRE-ZILGIEN, *op. cit.*, p. 651.

(82) *Le Monde*, 5 octobre 1979.

(83) Réponse du Ministre des Affaires étrangères à la Q.É., n° 15752 de M. Debré, *J. O.*, Débats parl., A. N., 21 janvier 1980, p. 161.

(84) Thomas BUERGENTHAL, *op. cit.*, p. 80.

nal ; au contraire, à partir du moment où la saisine de la Commission devient effectivement possible, les mentalités évoluent et les juges, comme les parlementaires ou les autorités gouvernementales acquièrent une vision plus ouverte des problèmes. Les juristes, la doctrine, sont également mieux sensibilisés ; et l'opinion elle-même devient plus attentive, plus « concernée ». Sir Humphrey Waldoock a insisté, par exemple, sur les changements considérables qui se sont produits au Royaume-Uni à cet égard depuis l'acceptation par ce pays du droit de requête individuelle en 1966 (85). La même évolution est sensible en Italie depuis 1973.

On peut certes faire valoir que, depuis la ratification de la Convention en 1974, celle-ci est mieux connue en France. Toutefois, l'étude des débats parlementaires n'est pas très encourageante et ceux-ci ne témoignent pas d'une évolution significative des mentalités. Si l'on s'en tient aux débats de la dernière législature (1978-1980), il semble que la Convention n'a été évoquée qu'une seule fois à l'Assemblée nationale (86) et deux fois au Sénat (87). C'est peu. Et l'on est en droit d'estimer que, si la France faisait la déclaration de l'article 25, les parlementaires comme le gouvernement, seraient plus attentifs aux exigences de la Convention.

36. Enfin, et c'est le quatrième avantage que présenterait l'acceptation du droit de requête des particuliers, il semble y avoir de la part de ceux-ci une certaine « demande » que la déclaration de l'article 25 permettrait de satisfaire.

Il y a longtemps déjà que la Commission doit rejeter des requêtes émanant de personnes privées et dirigées contre la France avant même que celle-ci ratifie la Convention (88), et l'on cite souvent une lettre

(85) La convenzione Europea sui diritti dell'uomo vista da un giudice, *La Comunità internazionale*, 1975, p. 3-14.

(86) Lors du débat sur la loi du 27 juin 1978 complétant celle du 7 août 1974 relative à la radio-diffusion et à la télévision : une question préalable déposée par M. Ralite était motivée notamment par le fait que le texte du projet était incompatible avec l'article 10 de la Convention (sur lequel la France a fait une déclaration interprétative en 1974). *J. O.*, Débats parl., A. N., 19 mai 1978, p. 2608-2609.

(87) Une première fois lors de la discussion du projet de loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, *J. O.*, Débats parl., Sénat, 2 juin 1978, p. 1098, et une seconde fois à propos d'une question avec débat, posée par M. Bosson, sur la conférence de Belgrade, *J. O.*, Débats parl., Sénat, 25 octobre 1978, p. 2804. Dans les deux cas, l'allusion à la Convention a été furtive.

(88) V. les exemples cités par F. MONCONDUIT, *op. cit.*, p. 193 ou Anne-Marie NAY-CADOUX, *Les conditions de recevabilité des requêtes individuelles devant la Commission européenne des droits de l'homme*, L. G. D. J., 1966, p. 73.

adressée en 1961 au Secrétariat de la Commission par Me Tixier-Vignancour et demandant à celle-ci d'intervenir, lors du procès de Salan.

D'après des chiffres aimablement communiqués par le Secrétariat de la Commission, on peut constater qu'actuellement les individus ont souvent le réflexe de porter leur affaire à l'attention de la Commission. Il s'agit du nombre de dossiers provisoires ouverts à la suite de lettres de personnes qui se sont adressées à la Commission en se plaignant de l'attitude des autorités françaises ; ces chiffres sont les suivants (89) : 1974 : 88, 1975 : 78, 1976 : 80, 1977 : 128, 1979 : 106,

C'est relativement peu si l'on compare ces chiffres au total des dossiers provisoires ouverts chaque année par le Secrétariat, qui est d'environ 2.500. C'est relativement beaucoup si l'on garde à l'esprit que ces demandes ne peuvent faire l'objet d'aucun examen, alors qu'elles sont porteuses d'espoir et traduisent peut-être de graves injustices.

Ceci, au demeurant, ne signifie pas que la France ferait l'objet d'une cascade de condamnations si elle acceptait le droit de requête individuelle, ni même que les recours seraient examinés au fond. Car la Commission ne déclare pas facilement une requête recevable et l'estime fondée moins souvent encore. A ce point de vue, l'attitude de la France témoigne d'une grave ignorance de l'esprit dans lequel la Convention est appliquée.

#### B. — LE REFUS FRANÇAIS, TÉMOIGNAGE D'IGNORANCE DE L'ESPRIT DANS LEQUEL LA CONVENTION EST APPLIQUÉE

37. Non seulement, en effet, les rédacteurs de la Convention de Rome ont enfermé les compétences de la Commission dans d'étroites limites, mais encore celle-ci a fait preuve d'une prudence extrême dans leur utilisation.

##### 1. — *Les garde-fous juridiques.*

38. Les dispositions de la Convention relatives au droit de requête des particuliers sont très en deçà de ce qui avait été prévu initialement, et l'on a assisté, tout au long des travaux préparatoires, à une véritable émasculature du statut des personnes privées. Le rapport Teitgen, établi au nom de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, proposait que le droit de recours des individus soit obligatoire et ne soit assorti d'aucune restriction ; devant l'hostilité du Comité des Ministres plusieurs solutions furent envisagées : ne maintenir la faculté de saisine des

(89) En l'absence de statistiques portant sur les années antérieures à 1974, il n'est pas possible de déterminer si la ratification de la Convention a modifié les choses à cet égard.

particuliers dans toute sa rigueur que si la violation des droits les plus fondamentaux était invoquée ; instituer un filtrage de nature politique, s'analysant en un véritable droit de veto pour l'État concerné ; lui substituer partiellement un droit de pétition (90).

Finalement toutes ces propositions furent écartées au profit de la solution actuelle qui donnait une double satisfaction au Comité des Ministres, c'est-à-dire aux États : d'une part, le droit de requête des personnes privées est strictement facultatif ; d'autre part, même lorsqu'il est accepté par les États, son exercice est soumis à des conditions très strictes et ses effets sont relativement limités.

39. On l'a maintes fois souligné (91), la Convention donne aux États toutes les garanties possibles pour les prémunir contre les requêtes abusives ou malveillantes ou constituant des opérations de pure propagande.

Les conditions de recevabilité de la requête, énoncées par la Convention elle-même, sont en effet extrêmement sévères. Ce n'est pas, ici, le lieu de les détailler, on peut du moins les rappeler :

— d'abord, contrairement aux États, les personnes privées ne peuvent s'ériger en procureurs : conformément aux termes de l'article 25, elles doivent se « prétendre victimes d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus » dans la Convention qui, par conséquent, écarte toute *actio popularis* (les particuliers se trouvent à cet égard dans une position très différente de celle des États) ;

— ensuite, ceci est plus secondaire, la requête ne doit pas être anonyme ;

— elle ne doit pas être « essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Commission » (art. 27) ;

— en outre, celle-ci doit écarter les requêtes manifestement abusives ou mal fondées.

Toutes ces conditions sont particulières aux requêtes introduites sur la base de l'article 25 et ne concernent pas les plaintes étatiques. Au surplus, les unes et les autres sont soumises à des conditions strictes de délai puisqu'elles doivent être introduites dans les six mois suivant les décisions internes définitives qui les fondent.

40. Surtout, et c'est cela la garantie suprême, conformément à l'article 26, « la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus ».

(90) Sur ces discussions, v. F. MONCONDUIT, *op. cit.*, p. 176 et s.

(91) V. notamment le rapport précité de M. POUJONSON au Sénat, en 1973, p. 16.

A cet égard, la Convention de Rome est très classique, mais ceci est amplement justifié : elle traduit la confiance des États parties dans leurs institutions nationales et confirme, indiscutablement, que les rédacteurs de la Convention ont voulu que la garantie de sa mise en œuvre effective soit d'abord une garantie interne.

Mais c'est à ce point de vue que l'argumentation gouvernementale est incompréhensible : le fait que les tribunaux nationaux aient la possibilité et le devoir d'appliquer la Convention ne saurait justifier le refus des requêtes individuelles puisque, précisément, les auteurs de ce traité ont expressément prévu que la protection internationale doit, non se substituer, à la protection nationale mais s'y ajouter, constituant ainsi un ultime filet de sécurité.

En refusant de faire la déclaration de l'article 25, la France travaille, en quelque sorte, « sans filet ». Ceci est moins admirable qu'inutilement périlleux.

41. La France pourrait tirer des dispositions de la Convention d'autres motifs d'être rassurée, même si une requête individuelle, dirigée contre elle, venait à passer le stade, redoutable, de la recevabilité.

D'abord parce que la procédure devant la Commission se déroule à huis clos, ce qui limite considérablement les risques de voir la requête se transformer en mise en scène publicitaire.

Ensuite parce que, comme on l'a écrit, « Le droit d'action du requérant individuel s'arrête, pour ainsi dire, au droit d'accès à la Commission » (92) ; tandis que l'État requérant — comme du reste l'État objet d'une requête — dûment représenté soit devant, soit au sein même des trois organes appelés à statuer (la Commission, le Comité des Ministres et la Cour), peut également poursuivre son affaire devant la Cour — alors que le requérant individuel n'a pas ce droit (Il faut toutefois souligner que, grâce à l'action persévérante de la Commission, l'égalité des armes devant la Cour — mais pas au niveau du Comité des Ministres — est à peu près réalisée aujourd'hui).

Il ne faut pas oublier enfin que la Commission a toujours pris grand soin de ne pas se comporter comme une « quatrième instance » (93). « La Commission, écrit le professeur Fawcett, ne peut adresser aucune injonction produisant d'effets à l'intérieur des États membres et elle ne peut ni modifier, ni annuler une mesure nationale quelconque.

(92) Ekkehart MULLER-RAPPARD, Le droit d'action en vertu des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, *R. B. D. I.*, 1968, p. 487.

(93) J. E. S. FAWCETT, Some Aspects of the Practice of the Commission of Human Rights, *I. C. L. Q.*, Suppl. publ. n° 11 (1965), p. 70.

Plus même : alors que les décisions du Comité des Ministres et de la Cour sont obligatoires pour les parties, elle ne sont pas directement applicables en droit interne » (94). L'article 50 de la Convention prévoit du reste l'hypothèse dans laquelle le droit interne ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences d'une mesure déclarée contraire à la Convention.

L'acceptation par la France du droit de requête individuelle n'introduirait dans notre droit aucune espèce de révolution et suppose des bouleversements sans commune mesure avec ceux qu'ont entraînés les ratifications des traités de Paris et de Rome créant les Communautés. Ceci est d'autant plus certain que si la Cour de Luxembourg se veut le gardien sourcilieux d'une certaine orthodoxie communautaire, la Commission de Strasbourg a une attitude bien différente et fait preuve d'une très grande prudence dans la mise en œuvre de la Convention de 1950.

## 2. — La prudence dans la mise en œuvre de la Convention.

42. M. Monnerville l'a fait remarquer lors du débat sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention au Sénat : « L'attitude constante de la Commission et de la Cour européenne, la jurisprudence de la Cour, portent le souci constant de ne jamais gêner les États parties à la Convention, de chercher plutôt à les aider, tous, quels qu'ils soient, à mettre au point des règles communes qui puissent leur permettre d'harmoniser leurs législations nationales avec les principes de la Convention européenne. Le souci est moins, si je peux dire, de juger que d'essayer d'harmoniser.

« Loin de tout esprit polémique (...) et, évidemment de tout esprit de dénigrement, ces instances n'ont qu'une préoccupation, qu'elles ont sans cesse manifestée : s'appliquer à faciliter en tous pays le respect des droits de l'individu et de sa dignité » (95).

La Commission a en effet toujours pris grand soin de faire sa part à la souveraineté (96). Sa pratique le montre à l'évidence, par exemple sa conception très large de la notion de requête manifestement abusive ou mal fondée ou, au contraire, son interprétation stricte de sa compétence *ratione temporis* ; elle a, notamment tenu compte des réserves formulées à cet égard par le Royaume-Uni et l'Italie (97). Plus que

(94) J. E. S. FAWCETT, *The Application of the European Convention on Human Rights*, *Mél. Jessup*, p. 236, notre traduction.

(95) *J. O.*, Débats parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1543.

(96) Cf. ce qu'écrivait Th. ΕΥΣΤΑΘΙΑΔΗΣ dès 1958, in *Le recours individuel à la Commission européenne des droits de l'homme*, *Mél. Spiropoulos*, p. 111-137, notamment p. 126.

(97) V., par exemple, sa décision du 9 juin 1968, *Ann.*, II, p. 215.

toute autre chose, son attachement à la mission de conciliation amiable, que lui confie l'article 28 de la Convention, témoigne de son très grand pragmatisme : plus des deux tiers des requêtes déclarées recevables et paraissant fondées ont abouti soit à un règlement amiable, soit à un arrangement hors procédure.

Ce souci de ménager les susceptibilités nationales ressort clairement de la jurisprudence de la Commission ; sa « politique jurisprudentielle » constante a été, en quelque sorte, de ne pas « effaroucher » les États, de manifester la plus grande compréhension pour les problèmes auxquels ils sont affrontés — peut-être le caractère facultatif de la reconnaissance du droit de requête individuelle n'y est-il pas étranger, les États pouvant toujours refuser de renouveler leur déclaration.

Comme l'a souligné le professeur Sørensen, faisant part de son expérience comme membre de la Commission à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Convention, deux conceptions sont possibles, qui, du reste, ne s'excluent pas forcément : « Pour les uns, la Convention était précisément destinée à protéger, dans toute la mesure du possible, les droits des particuliers dans les cas d'espèce. Pour les autres, l'objectif de la Convention était plutôt, à travers les cas d'espèce, de déceler et de porter remède aux défaillances des systèmes nationaux » (98). Il paraît clair que cette seconde conception a particulièrement influencé la Commission.

43. Cette extrême circonspection trouve son reflet très parlant dans les statistiques relatives au travail de la Commission — sur lesquelles M. Jobert a jugé bon d'ironiser, de manière que l'on peut trouver inconvenante, en 1973 devant l'Assemblée Nationale (99).

Au 31 décembre 1979, le total des requêtes enregistrées (depuis 1955) s'élevait à 8.826 (378 pour l'année 1979 — année « moyenne » —) et 8.352 décisions avaient été rendues. 8.137 requêtes ont été déclarées irrecevables et 215 recevables (25 pour l'année 1979, qui est plutôt une « grosse » année à cet égard), ce qui représente environ 2,5 0/0 de l'ensemble. Au surplus, « parmi les affaires déclarées recevables, beaucoup peuvent être regroupées en des catégories d'affaires dans lesquelles des problèmes juridiques quasiment identiques ont été soulevés » (100).

(98) L'expérience d'un membre de la Commission, *R. D. H.*, 1975, p. 333.

(99) *J. O.*, Débats parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7278 : « Je ne voudrais pas faire preuve d'un esprit trop malicieux en disant que la Commission a besoin de dossiers et qu'il serait même important pour elle d'avoir un surcroît de travail (...). Le dépôt de quelques dossiers supplémentaires procurerait donc une occupation nouvelle à la Commission. Mais différons quelque peu ce surcroît de travail que nous allons lui imposer ! ».

(100) *Bilan de la Convention européenne*, préc., p. 5.



Et « recevabilité » ne signifie pas « bien-fondé » : il ressort du dernier *Bilan de la Convention* établi par le Secrétariat de la Commission que, sur 190 requêtes déclarées recevables au 31 décembre 1978, une violation n'a été constatée que dans 14 cas...

De plus, il est toujours loisible aux autorités compétentes de « rectifier le tir » alors que la Commission, voire la Cour, examine une affaire ; et l'on peut citer maints exemples de réformes législatives qui sont intervenues dans ces conditions. Le plus célèbre est sans doute la loi belge du 30 juin 1961, réformant certaines dispositions du Code de procédure pénale après que la Commission eut estimé que celles-ci étaient incompatibles avec l'article 10 de la Convention ; mais l'on pourrait citer bien d'autres réactions de ce type (cf. par exemple les modifications apportées au Code de procédure pénale autrichien en 1962 et 1963 durant l'examen des affaires *Patacki* et *Dunshirn*, ou au Code de procédure pénale allemand par une loi de 1964 alors que les affaires *Weinhoff* et *Gericke* étaient pendantes).

Il n'y a rien de déshonorant dans ces attitudes de respect de la parole donnée et l'on peut penser que la France aurait tout intérêt à s'en inspirer.

44. S'il en était besoin de surcroît, l'attitude des partenaires de la France porterait témoignage du caractère très excessif de ses craintes.

Quatorze d'entre eux ont effectué l'acte de confiance que constitue la déclaration de l'article 25. Aucun n'a été victime d'une avalanche de requêtes. Ainsi, la Suisse qui a fait cette déclaration en 1974 n'est l'objet, bon an, mal an, que d'une trentaine de requêtes individuelles, l'Italie, dont la déclaration date de 1973, d'une quinzaine et, en 1979, trois requêtes seulement ont été déposées contre le Portugal (qui n'a cependant reconnu la compétence de la Commission en la matière que le 9 novembre 1978).

Au surplus, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont étendu leur reconnaissance du droit de requête individuelle à certaines de leurs possessions d'Outre-Mer, montrant ainsi qu'ils ne redoutent pas l'intervention de la Commission ; et ceci alors même que les Britanniques ont longtemps hésité à faire la déclaration de l'article 25 pour la métropole elle-même (ils ne s'y sont résolus qu'en 1966) et qu'ils sont, si l'on peut dire, les plus gros « clients » de la Commission (avec la R. F. A.) avec plus d'une centaine de requêtes par an.

Il faut noter d'ailleurs que tous les États qui ont accepté la compétence de la Commission pour connaître des requêtes des particuliers ont toujours renouvelé leur acceptation et que si quatre seulement de ces déclarations ont été faites sans limitation de durée (Irlande, Islande, Pays-Bas, et Suède), la tendance est plutôt d'allonger la durée de leur validité (on peut cependant remarquer une diminution tempo-

raire de cette durée lorsque l'État en cause a été déclaré responsable de violations durant la période précédente (101)).

« Le fait que les États renouvellent leur reconnaissance du droit de recours individuel, constitue une preuve que, malgré, les problèmes que leur crée l'application de la Convention par la Commission, ils gardent pleinement confiance en cette dernière » (102). Ils n'en ont pas été ébranlés dans leurs fondements, la subversion n'a pas triomphé chez eux plus qu'ailleurs. Ils ont, au contraire, manifesté qu'ils étaient suffisamment sûrs d'eux-mêmes, sûrs de leur pratique des droits de l'homme, sûrs de leurs ressortissants, pour n'avoir rien à redouter d'un contrôle international.

\*  
\* \*

45. Pas plus qu'elle n'est inutile, la reconnaissance par la France du droit d'action individuelle devant la Commission européenne des droits de l'homme n'est redoutable. La menace est irréaliste.

Et pourtant... la France se refuse à parfaire son geste de 1974 et à lui donner sa pleine signification.

Y aurait-il, pour reprendre l'expression utilisée en 1970 par Mme Batailler-Demichel lors d'un précédent colloque de Besançon (103), quelque « vice caché » soit dans la Convention par rapport au droit français, soit dans celui-ci par rapport à la Convention, qui impose la perpétuation de la demi-mesure de 1974 ?

Il est vrai que certaines réglementations françaises ne semblent pas parfaitement compatibles avec les exigences de la Convention, et que certaines pratiques administratives ou policières paraissent y être contraires. Sans prétendre nullement être exhaustif, ni prendre position sur le fond du problème, on peut penser par exemple aux droits et libertés reconnus (ou non reconnus...) aux militaires, à la liberté d'expression à Radio-France et à la télévision, à certaines pratiques électorales dans les départements et territoires d'Outre-Mer, à la détention provisoire et à d'autres aspects de la procédure pénale, aux contrôles d'identité, au régime des associations étrangères, au sort des travailleurs immigrés... à bien des choses encore, assurément.

Mais ce n'est pas un bon terrain de discussion.

46. La ratification de 1974 conduit en effet, de toute manière, à écarter ce type d'objections : la France s'est engagée et si certaines

(101) V. Claudio ZANGHI, *L'effectivité et l'efficacité de la garantie des droits de l'homme inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme*, in Colloque de Rome, 1975, H/Coll. (75), 6, p. 13.

(102) Félix ERMACORA, *op. cit.*, p. 649.

(103) Francine BATAILLER-DEMICHEL, Y a-t-il des « vices cachés » dans la Convention ?, *R. D. H.*, 1970, p. 68 et s.

de ces pratiques sont contraires à la Convention, elle doit, respectant les engagements qu'elle a librement assumés, les réformer — avec ou sans droit de requête individuelle à la Commission.

La répugnance du gouvernement français à faire la déclaration de l'article 25 paraît, au demeurant, dictée par des raisons moins ponctuelles, moins « cérébrales ». Elles sont celles-là mêmes qui, pendant si longtemps, ont retardé la ratification de la Convention dans son ensemble, et le problème de l'acceptation de la compétence de la Commission pour se prononcer sur les requêtes des personnes privées est, en modèle réduit, le même que celui qu'a posé la ratification. Il y a là comme un microcosme : les mêmes défenses cachent le même éloignement profond des gouvernants de ce pays pour tout ce que représentent les requêtes individuelles. On les redoute moins qu'on en désapprouve le principe.

On invoque des nécessités techniques pour retarder le moment de parfaire un engagement que l'on a pris sans enthousiasme il y a six ans. Et, les mêmes causes produisant les mêmes effets, ce qui était vrai alors l'est encore aujourd'hui : « 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 unique. Cela ne signifie pas que les gouvernements qui se sont succédé depuis 1958 — sous la IV<sup>e</sup> République le problème était autre — n'ont pas partagé cet idéal mais 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 » (104).

Cette répugnance instinctive transparait clairement dans les propos tenus à l'Assemblée nationale en 1973 par M. H. Rivierez, député de la majorité : « Ce qui n'a pas été souligné, c'est que des recours pourraient être exercés devant une juridiction, une commission, un organisme international contre nos lois ou contre des actes de gouvernement dont le Conseil d'État se refuse à connaître, ou encore contre des arrêts du Conseil d'État lui-même, voire même contre des décisions de la Cour de Cassation. Il s'agit donc d'une novation considérable : on jugerait ainsi nos juges et nos lois » (105).

Où l'on voit reparaître la méfiance pour tous les « machins » ...

Les mêmes raisons qui ont rendu si difficile la ratification de la

(104) V. Alain PELLET, La ratification par la France de la Convention européenne des droits de l'homme, cette *Revue*, 1974, p. 1340-1341.

(105) *J. O.*, Débats parl., A. N., 21 décembre 1973, p. 7264.

Convention de Rome, rendent aujourd'hui hypothétique la reconnaissance par la France du droit de requête individuelle devant la Commission.

En 1973, évoquant l'article 25, M. Jobert a promis qu'après « un délai normal de quelques années, quelques années pas trop longues et pas trop nombreuses, nous pourrions accepter ces dispositions » (106).

Six ans, cela est déjà bien long. Trop long (\*).

Alain PELLET,

Professeur à l'Université de Paris-Nord  
et à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

(106) *J. O.*, Débats parl., Sénat, 31 octobre 1973, p. 1547.

(\*) Le texte de cette étude a été établi sur la base d'une communication présentée à l'occasion du VIII<sup>e</sup> Colloque sur les Droits de l'Homme en France, organisé par la Faculté de Droit et des Sciences économiques et politiques de Besançon les 8, 9 et 10 mai 1980.