

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1980

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées (1), sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'adhésion de la République française au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ouvert à la signature le 19 décembre 1966.

Par M. Francis PALMERO

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillières, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longoqueue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Pèridier, Mme Rolande Perlican, MM. Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Georges Spénale, Jean-Louis Vigier, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 788, 1470 et in-8° 297.

Sénat : 262 (1979-1980)

Traité et Conventions. - Droits de l'homme - Organisation des Nations unies - Pacte international.

S O M M A I R E

	Pages
INTRODUCTION	5
I^{re} PARTIE : Le contexte.	
Un accord d'une grande importance au plan des principes.	7
A. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a pour ambition de répondre à l'un des buts fixés à l'Organisation des Nations Unies par sa Charte, et dont la réalisation a donné lieu à des initiatives nombreuses mais jusqu'alors ponctuelles et d'une portée pratique généralement limitée.	7
1° Le Pacte s'inscrit dans le droit fil de l'article premier de la Charte qui fait de l'encouragement au respect des droits de l'homme, l'un des buts des Nations Unies.	7
2° Le bilan de l'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme : une vigilance appuyée mais des actions ponctuelles et largement dépourvues de force obligatoire :	7
- les résolutions	8
- les déclarations	8
- les conventions	8
- l'action des organismes spécialisés des Nations Unies	9
3° L'ambition du Pacte	9
- un texte à vocation universelle.	9
- un texte concret et directement utile	9
B. Résultat d'un compromis dont l'élaboration a été particulièrement longue et délicate, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques exprime la capacité des Nations Unies de réaliser une œuvre de synthèse universaliste, dans un domaine particulièrement sensible.	10
1° La mise en place d'un mécanisme international de protection des droits a été prévue dès l'origine, en complément de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1947 ; les raisons d'une longue et difficile gestation.	10
2° Le Pacte a été adopté le 16 décembre 1966 dans des circonstances particulièrement satisfaisantes puisqu'il a fait l'objet d'une quasi unanimité.	10
3° Son entrée en vigueur a cependant été tardive puisqu'elle date du 23 mars 1976. Ce retard s'explique par le peu d'empressement de nombreux Etats à engager les procédures de ratification.	11
II^e PARTIE : Le texte. Une construction très élaborée, mais d'une portée pratique relativement limitée.	12
A. Description et caractéristiques générales de l'instrument international lui-même : un texte sur lequel l'Organisation des Nations Unies garde la haute main.	12
1° La forme : le Pacte relatif aux droits civils et politiques comporte six parties et 53 articles et est assorti d'un Protocole facultatif.	12

2° Le fond : l'Organisation des Nations Unies conserve un droit de contrôle sur le fonctionnement du Pacte : le dépôt des instruments de ratification, la procédure de révision, le respect des dispositions de la Charte.	13
B. L'analyse des droits protégés par le Pacte : un souci de faire œuvre concrète ; une recherche d'exhaustivité ; un effort de synthèse dans lequel les influences tiers-mondialistes ne sont pas absentes ; les limites inhérentes à de telles ambitions.	14
1° Un effort pour préciser le contenu concret des droits garantis	14
– les droits inhérents à la personne humaine	14
– les droits qui garantissent la démocratie politique	14
– la mise en exerçue du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ...	14
2° Les limites inhérentes à une telle ambition	15
– les droits omis	15
– les droits définis de façon restrictive	15
– les ambiguïtés possibles dans l'interprétation de certains droits	15
C. Les restrictions prévues par le Pacte à l'exercice des droits qu'il énumère.	15
1° La fin ne peut justifier les moyens (a. 5, al. 1)	15
2° Les impératifs de la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public ou des droits et libertés d'autrui peuvent comporter des limites à l'exercice de certains droits	16
3° L'existence d'une clause de sauvegarde	16
D. La mise en place par le Pacte d'un mécanisme complexe et prudent de protection des droits affirmés.	16
1° Le premier niveau : une protection et une promotion des droits par simple investigation	17
2° Le second niveau : une concertation directe d'Etat à Etat	17
3° Le troisième niveau : un système facultatif de règlement des différends d'Etat à Etat	17
4° Le quatrième niveau : les requêtes individuelles prévues par un Protocole facultatif	18
E. Esquisse d'un bilan d'application du Pacte	18
III^e PARTIE : Les conditions de l'adhésion de la France au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.	21
A. Les conditions restrictives mises par le gouvernement à l'adhésion de la France au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.	21
1° Les réserves et Déclarations interprétatives	21
– La réserve de l'article 4 : les circonstances exceptionnelles telles que les prévoit le Pacte et la liberté d'action du gouvernement français dans le cadre des législations nationales d'exception	22
– La réserve des articles 9 et 14 : les garanties procédurales prévues par les articles 9 et 14 ne doivent pas faire obstacle à l'application du régime disciplinaire dans les armées	22
– La Déclaration interprétative relative à l'harmonisation des articles 19, 21 et 22 du Pacte avec les articles 10, 11 et 16 de la Convention européenne des droits de l'homme ; le maintien de la possibilité de régler l'activité politique des étrangers	23

- La Déclaration interprétative sur l'article 19 : les dispositions dudit article ne doivent pas faire obstacle au maintien du régime de monopole de la radiodiffusion télévision française	24
- La Déclaration interprétative visant à préciser que les obligations souscrites dans le cadre de la Charte des Nations Unies devront prévaloir, en cas de conflit entre les deux textes, sur les obligations qui résultent du Pacte	24
- La Déclaration interprétative sur l'article 13 du Pacte : le souci du gouvernement de concilier les dispositions du Pacte relatives aux expulsions d'étrangers avec celles en vigueur en France	24
- La Déclaration visant à préciser le sens du mot « guerre » pour l'interdiction de toute propagande en faveur de la guerre, prévue à l'article 20 du Pacte	24
- La Déclaration tendant à éluder l'application de l'article 27 garantissant le droit des minorités au profit de l'article 2 de la Constitution	24
2° La non-adhésion aux procédures facultatives ouvertes par le Pacte. . .	25
- La Déclaration facultative de l'article 41 sur le recours facultatif des États parties devant le comité des Droits de l'Homme	25
- Le Protocole facultatif instituant un droit de recours individuel . . .	25
B. La Convention Européenne des Droits de l'Homme et la France en 1980 : esquisse d'un bilan d'application.....	26
CONCLUSIONS	28

Mesdames, Messieurs,

Droits de l'Homme régulièrement bafoués au Chili, en Uruguay, en Argentine, en U.R.S.S., en Tchécoslovaquie ; exode massif de populations vietnamiennes, cambodgiennes, cubaines ou afghanes ; lent étouffement par la misère et par le sang des habitants de l'île de Timor ; martyre du peuple afghan ; maintien de l'apartheid en Afrique du Sud ; écrasement impitoyable de l'Erythrée ; fusillades sans procès au Libéria ; massacres d'enfants au Centrafrique ; prise d'otages cautionnée par un gouvernement en Iran... Cette évocation est malheureusement très loin d'être exhaustive et, près de deux siècles après la Déclaration de 1789, trente ans après la Déclaration universelle de 1948, les Droits de l'Homme restent dans le monde un bien d'autant plus précieux que rare.

Et pourtant sous l'égide des Nations Unies une quarantaine de textes ont été élaborés pour assurer la protection des droits fondamentaux de la dignité humaine.

Dans un tel contexte, le consensus quasi universel sur l'énonciation, la définition, la promotion et la sauvegarde des droits civils et politiques les plus importants que réalise le Pacte qui nous est soumis, prend la valeur d'un événement de grande portée.

De fait, l'accord de synthèse sur un certain nombre de droits définis d'une manière aussi concrète que possible, que constitue le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, témoigne d'une volonté à la fois réelle et très large de compléter l'œuvre amorcée en 1948.

Cependant, si la volonté de promouvoir les Droits de l'Homme est une chose, la méfiance profonde de la quasi totalité des Etats à l'égard de toute procédure juridique ou politique qui pourrait, de près ou de loin, paraître entamer quelque peu leur libre arbitre et leur souveraineté nationale, est une autre réalité bien tangible.

Le texte qui nous est soumis exprime fort bien cette contradiction essentielle qui, en fait, n'en est pas tout à fait une car l'attachement au libre arbitre national l'emporte sans discussion sur l'acceptation des procédures contraignantes qu'impliquerait une véritable volonté de promouvoir et de garantir les droits civils et politiques. Car il est clair que s'il ne dépend que de la seule volonté des Etats, l'essor des Droits de l'Homme ne sera pas toujours garanti nécessairement de manière efficace. La solution qu'apporte le Pacte international relatif aux droits civils et politiques à cette contradiction essentielle est timide, mais habile car son caractère peu contraignant n'est pas, en principe, de nature à dissuader un Etat démocratique de se trouver engagé par le Pacte.

Cependant, pour des raisons diversement convaincantes, le Gouvernement français a jugé bon de n'adhérer qu'incomplètement et non sans réserve au Pacte.

On s'efforcera de rendre compte de manière aussi exhaustive que possible du présent projet de loi en examinant, dans une première partie, l'incontestable signification du Pacte en fonction notamment du contexte juridique international dans lequel il s'inscrit. Dans une seconde partie, on rendra compte de la portée et des limites du subtil mécanisme juridique de garantie et de protection mis en place par le Pacte et le présent rapport se terminera par un examen des conditions restrictives dont le Gouvernement se propose d'assortir sa ratification. Cet examen sera l'occasion d'un bilan de l'application de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui, à bien des égards, concerne très directement l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en France.

I^{re} PARTIE

LE CONTEXTE : UN ACCORD D'UNE GRANDE IMPORTANCE AU PLAN DES PRINCIPES

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est un texte d'une réelle importance au plan des principes. A cela, trois raisons principales :

- L'encouragement au respect des droits de l'homme constitue l'un des objectifs de la Charte des Nations Unies ;

- Les dispositions du Pacte vont largement au-delà des réalisations multiples, mais ponctuelles et largement dépourvues de mécanismes de protection, poursuivies jusqu'alors par l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme ;

- La rédaction du Pacte et son adoption à une quasi unanimité témoignent de la capacité, pourtant souvent décriée, des Nations Unies, de réaliser dans un domaine particulièrement délicat, une œuvre de synthèse universaliste.

A. LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES A POUR AMBITION DE REPOUDRE A L'UN DES BUTS FIXES A L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES PAR SA CHARTE, ET DONT LA REALISATION A DONNE LIEU A DES INITIATIVES NOMBREUSES MAIS JUSQU'ALORS PONCTUELLES ET D'UNE PORTEE GENERALEMENT LIMITEE.

1) *L'article premier* (alinéa 2) de la Charte fait de l'encouragement au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales l'un des buts des Nations Unies. « Les buts des Nations Unies sont les suivants : ... réaliser la coopération internationale... en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Cet objectif général est repris et précisé par l'article 55 de la Charte qui stipule que « ... Les Nations Unies favoriseront... le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

2) De fait, les diverses institutions des Nations Unies ont, dès l'origine, attaché une grande importance aux Droits de l'Homme. Cependant, si elle a été soutenue, importante et variée, l'action des Nations Unies dans ce

domaine essentiel n'en apparaît pas moins, dans l'ensemble, excessivement ponctuelle et largement dépourvue de force obligatoire.

Dès le début, les diverses institutions des Nations Unies ont attaché une grande importance à de multiples aspects de la préservation des droits de l'homme. Différents procédés juridiques ont été mis en place à cette fin.

- *Les Résolutions*

Un grand nombre de « Résolutions » concernant les droits de l'homme au sens le plus large, ont été votées par l'assemblée générale. Mais l'objet de ces résolutions a toujours été limité dans la mesure où ces dernières ont été adoptées à propos d'atteintes bien déterminées à un droit de l'homme bien précis.

C'est ainsi par exemple le cas des nombreuses résolutions de l'assemblée générale condamnant la politique de l'apartheid poursuivie par l'Afrique du Sud. Limitée dans leur *objet*, les résolutions de l'assemblée générale le sont également par leur *portée*. Elles sont en effet dépourvues de toute force contraignante et n'ont qu'une valeur politique et morale.

- *Les Déclarations*

L'absence de force obligatoire constitue également la principale lacune de cet autre moyen d'action largement utilisé par les institutions des Nations Unies dans le but de faire progresser le respect des Droits de l'Homme, que sont les Déclarations. Les Déclarations de droits ont été nombreuses et la plus importante d'entre elles est assurément la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme adoptée le 10 décembre 1948 par l'assemblée générale des Nations Unies. Outre les ambiguïtés, voire les contradictions que recèle la Déclaration universelle dans la définition de certains droits essentiels, sa lacune essentielle réside - comme pour les autres déclarations adoptées par les Nations Unies - dans le fait qu'elle n'est pas assortie d'un système international coercitif de garantie des droits proclamés.

- *Les Conventions*

Le caractère finalement très formel des Résolutions et des Déclarations explique que l'activité des organes politiques des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme ne soit pas limité qu'à ces deux catégories de textes. De nombreuses conventions ont été adoptées par les diverses institutions de l'O.N.U. afin de promouvoir une meilleure protection de certains droits ou principes humanitaires. Ainsi par exemple : la convention de 1948 sur la répression du crime de génocide ; la convention de 1949 relative à la répression de la traite des femmes et des enfants ; la convention de 1951 relative au statut des réfugiés ; la convention de 1952 sur les droits politiques de la femme ; la convention de 1954 sur le statut des apatrides ; la convention de 1965 sur l'élimination de la discrimination sociale, etc. Ces conventions

qui ont pour vocation d'être ratifiées par un grand nombre d'Etats ont une force juridique réelle, qui est celle de tout traité. Cependant leur objet est bien précis et ne concerne que la préservation d'un droit bien déterminé. En outre, la portée des diverses conventions élaborées par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme est très variable, certaines d'entre elles limitant leur objet à une reconnaissance internationale d'un droit, d'autres accompagnant la reconnaissance de ce droit d'un système de garantie international plus ou moins complexe et efficace du droit reconnu.

- *Les divers travaux des multiples organes spécialisés des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme.*

L'énumération qui précède, des divers procédés utilisés par les Nations Unies pour marquer l'intérêt de l'organisation pour les problèmes touchant aux Droits de l'Homme serait incomplète si l'on ne faisait pas état de très nombreuses *investigations à caractère technique* (enquêtes, études, rapports) auxquelles ont procédé les multiples organes techniques spécialisés dans l'étude de certains aspects de la promotion des droits de l'homme : Commission des droits de l'homme ; Comité des rapports permanents sur les droits de l'homme ; Commission sur la condition de la femme ; Comité pour l'année internationale des droits de l'homme, etc. Les travaux de ces divers organismes ont en commun leur caractère technique et *subordonné*. Les organismes spécialisés ne peuvent en effet prendre eux-mêmes aucune décision de caractère politique et ils se limitent à transmettre la synthèse de leurs travaux aux institutions politiques de l'Organisation, en particulier à l'Assemblée, qui seules sont habilitées à prendre des décisions concrètes ; décisions qui, si elles aboutissent, se concrétisent par des Résolutions, des Déclarations ou des Conventions dont on a vu plus haut la portée relativement limitée.

3) On le voit, si elle est importante et variée, l'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales est longtemps restée très *incomplète*. C'est afin de tenter de remédier à cette situation qu'a été entreprise la préparation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. A cet effet, toute la préparation du Pacte a été organisée autour de deux idées directrices fondamentales.

- La première réside dans la *vocation universelle* que devrait avoir le Pacte. De fait, le Pacte apparaît comme une *synthèse* entre les *diverses conceptions* idéologiques de *l'ensemble* des droits civils et politiques.

- La seconde apparaît dans le souci de réaliser une *œuvre concrète et directement utile*. La Déclaration universelle de 1948 n'aurait en effet guère de sens si elle n'était pas complétée par un système international de protection effectif des droits proclamés. Le Pacte qui nous est soumis répond à cet objectif à la fois ambitieux et essentiel en prévoyant tout à la fois une *reconnaissance* de droits définis avec la plus grande précision et une *protection* de ces droits, par la mise en place d'un mécanisme international de garantie.

B. RESULTAT D'UN COMPROMIS DONT L'ELABORATION A ETE PARTICULIEREMENT LONGUE ET DELICATE, LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES EXPRIME LA CAPACITE DES NATIONS UNIES DE REALISER UNE ŒUVRE DE SYNTHESE UNIVERSALISTE, DANS UN DOMAINE PARTICULIEREMENT SENSIBLE.

1) Ce n'est qu'après de très difficiles discussions, notamment au cours de l'année 1947, qu'un accord a été réalisé à l'Assemblée générale des Nations Unies autour de l'idée selon laquelle la protection internationale des Droits de l'Homme, dont on a vu qu'elle était inscrite en filigramme dans la Charte, devrait être organisée à partir d'un système combinant une Déclaration et deux grandes Conventions. Ce préalable ayant été acquis, la Déclaration a été adoptée dès décembre 1948, sous le vocable de *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*.

Ce texte fondamental ne constituerait cependant que la *première étape* du programme des Nations Unies pour la mise en place d'un système international de reconnaissance et de garantie des Droits fondamentaux. Conformément à l'accord difficilement réalisé en 1947 à l'Assemblée générale, il a été prévu dès l'origine que la Déclaration universelle devrait être complétée par la mise en place d'un mécanisme international de protection des droits. C'est ainsi que deux projets de Conventions ont été mis à l'étude à partir de deux listes de droits, les uns civils et politiques, les autres économiques, sociaux et culturels. L'élaboration même de ces deux listes, au sein de la Commission des droits de l'homme, a été longue et difficile dans la mesure où cette simple énonciation des droits dans l'une ou l'autre liste préjugait, pour une large part, du contenu qui serait ultérieurement donné au droit énoncé. Les débats se sont ensuite poursuivis au sein de la Troisième Commission de l'Assemblée où ils ont longuement achoppé sur la formulation et l'étendue des droits reconnus, les divergences politiques, doctrinales et philosophiques étant naturellement nombreuses et parfois profondes entre les divers participants. L'établissement d'un travail de synthèse s'est en outre trouvé retardé par la brièveté des sessions de la Troisième Commission ainsi que par l'ampleur de son ordre du jour. Les débats se trouvaient en outre animés par l'arrivée d'Etats nouvellement indépendants particulièrement attachés à faire valoir certaines exigences spécifiques. L'ensemble de ces raisons explique que ce n'est que dix-huit années après la Déclaration universelle qu'un accord sur le Pacte qui en constitue le corollaire a pu intervenir.

2) Cet accord qui ne prévoit, il est vrai, qu'un mécanisme très timide de préservation des droits énoncés sous la forme d'une synthèse prudente entre des conceptions diverses sinon opposées, a cependant été *adopté dans des conditions particulièrement satisfaisantes par l'Assemblée générale* : 105 voix et aucune opposition. L'accueil réservé au Protocole, prévoyant à titre facultatif un mécanisme plus contraignant de préservation des droits énoncés, a été plus nuancé puisque 66 Etats seulement ont voté pour ce texte. Il y a eu 38 abstentions et 2 voix contre.

3) Adopté le 16 décembre 1966, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'est entré en vigueur que dix années plus tard, le 23 mars 1976. Ce retard s'explique, mais ne se justifie pas, par le nombre de ratifications exigées pour l'entrée en vigueur, et qui est de 35. A ce jour, 61 Etats ont ratifié le Pacte, parmi lesquels 22 ont adhéré au Protocole facultatif.

II^e PARTIE.

LE TEXTE : UNE CONSTRUCTION TRÈS ÉLABORÉE, MAIS D'UNE PORTÉE PRATIQUE LIMITÉE.

A. DESCRIPTIONS ET CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'INSTRUMENT INTERNATIONAL LUI-MÊME : UN TEXTE SUR LEQUEL L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES GARDE LA HAUTE MAIN.

1^o La forme.

Le Pacte relatif aux droits civils et politiques comporte six parties et est assorti d'un Protocole facultatif.

La *Première Partie* est constituée du seul article premier qui traite du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La mise en exergue de ce principe témoigne du poids qu'ont pesé les pays en voie de développement nouvellement indépendants dans l'élaboration du Pacte.

La *Deuxième Partie* qui inclut les articles 2 à 5 énonce un certain nombre de principes généraux d'application du Pacte : la préservation des droits énoncés constitue pour les Etats signataires un impératif immédiat dont ils ne sauraient s'affranchir en invoquant des considérations économiques ; le respect des droits énoncés ne doit comporter aucune discrimination « notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre d'origine nationale ou sociale, de fortune de naissance ou de toute autre situation » ; la survenance de circonstances exceptionnelles peut, à certaines conditions bien déterminées, autoriser un assouplissement temporaire dans l'application du Pacte par les Etats signataires.

La *Troisième Partie* du Pacte définit avec précision, des articles 6 à 27, les droits garantis.

La *Quatrième Partie* organise le mécanisme de contrôle de l'application du Pacte. A cet égard, il convient de noter que l'article 41 ouvre aux Etats signataires la possibilité de faire une *déclaration facultative* comportant l'acceptation d'un système de règlement des différends interétatiques.

La *Cinquième Partie* réserve les responsabilités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées en ce qui concerne les questions traitées par le Pacte.

La *Sixième Partie* est consacrée aux dispositions finales : signature, adhésion, entrée en vigueur, révision.

Le Pacte est assorti d'un *Protocole facultatif* qui institue un droit de recours individuel des particuliers devant un Comité des Droits de l'Homme. Ce mécanisme est destiné à affiner et à compléter le système de contrôle d'application du Pacte assez peu contraignant, prévu par la quatrième partie de ce dernier.

2° Le fond. L'Organisation des Nations Unies conserve un droit de contrôle sur le fonctionnement du Pacte.

Le Pacte fait partie de cette catégorie de plus en plus nombreuse d'accords internationaux élaborés par l'Assemblée Générale des Nations Unies. Comme pour l'ensemble de ces textes, l'Organisation des Nations Unies, et singulièrement l'Assemblée, jouent un rôle qui n'est pas négligeable dans le fonctionnement du Pacte.

C'est le Secrétaire Général des Nations Unies qui est dépositaire du Pacte et qui reçoit les instruments de ratification et d'adhésion. Afin de conférer dès le départ une certaine signification concrète au Pacte, son entrée en vigueur a été subordonnée à l'enregistrement d'un nombre relativement élevé d'adhésions (35).

- La *procédure de révision* décrite à l'article 51 montre le rôle de l'Assemblée Générale dans le fonctionnement du Pacte. La révision du Pacte, comme il est normal, est laissée à l'initiative des Etats parties mais l'entrée en vigueur définitive d'une révision est subordonnée à l'approbation de la majorité des membres de l'Assemblée Générale, qui peut ainsi bloquer une procédure qui aurait pourtant été décidée par la majorité des Etats parties au Pacte. Cette situation apparemment paradoxale où des Etats non parties à un texte international détiennent une compétence quant à sa révision, s'explique par la volonté de l'Assemblée de garder le contrôle de l'évolution d'un texte qu'elle a en définitive elle-même élaboré et qu'elle n'entend pas voir dénaturé par des amodiations dont elle n'aurait pas le contrôle.

- Le caractère subordonné du Pacte par rapport à l'Organisation des Nations Unies se trouve confirmé par l'article 46 qui édicte très précisément qu'aucune disposition du Pacte ne pourra être considérée comme portant atteinte aux dispositions de la Charte des Nations Unies ou des constitutions des institutions spécialisées qui « définissent les responsabilités respectives des divers organes de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées en ce qui concerne les questions traitées dans le présent Pacte. »

B. L'ANALYSE DES DROITS PROTÉGÉS PAR LE PACTE : UN SOUCI FAIRE ŒUVRE CONCRÈTE ; UNE RECHERCHE D'EXHAUSTIVITÉ ; UN EFFORT DE SYNTHÈSE DANS LEQUEL LES INFLUENCES TIERS MONDIALISTES NE SONT PAS ABSENTES. LES LIMITES INHÉRENTES A DE TELLES AMBITIONS.

1) Les auteurs du Pacte ont été animés du souci constant de faire œuvre utile. C'était là une voie étroite compte tenu de l'ampleur des exigences contradictoires qu'il convenait de concilier. Les divergences idéologiques, politiques mais également des différences fondamentales entre des éléments aussi importants que les traditions ou le niveau de développement, entraînent des interprétations fort différentes, même lorsqu'il s'agit de droits réputés universels et fondamentaux. Le Pacte n'évite par les difficultés considérables qui résultent de cette situation. Ses auteurs ont voulu faire œuvre utile en ne se limitant pas à une énonciation vague de droits décrits de façon très générale. Ils se sont appliqués à en préciser le contenu de manière relativement détaillée afin d'éviter une profusion d'interprétations pour les besoins de la cause qui aboutirait à vider le Pacte de son contenu.

On peut dire en schématisant que trois séries de droits sont ainsi énoncées dans le Pacte International relatif aux droits civils et politiques :

- *Les droits inhérents à la personne humaine* tout d'abord. Ces droits sont énoncés et définis par les articles 6 à 27 du Pacte. Il s'agit du droit à la vie ; de l'interdiction de la torture et de l'esclavage ; du droit à la sûreté individuelle ; de l'interdiction des détentions arbitraires ; du droit de recours ; du respect des droits de la défense ; du droit à la personnalité juridique ; des libertés de circulation et de résidence ; des libertés de conscience, de religion, d'opinion, d'expression, de réunion, d'association ; du droit à la famille ; du droit de mariage et enfin du droit à la nationalité.

- *Les droits qui garantissent la démocratie politique* sont énumérés aux articles 25 à 27. C'est ainsi que sont affirmés le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; le droit de voter et d'être élu ; le droit d'accéder aux fonctions publiques ; l'égalité devant la loi ; l'interdiction de toute discrimination ; le droit des minorités ethniques religieuses ou linguistiques à leur propre vie culturelle linguistique et religieuse.

- Une place particulière est en outre réservée au *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de leurs ressources naturelles*. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est en effet proclamé dans l'article premier du Pacte, qui constitue à lui seul la première partie du texte. Cette mise en exergue du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes indique l'importance qu'ont voulu lui conférer les auteurs du Pacte. Cette importance, qui traduit l'influence qu'ont eue les pays en voie de développement nouvellement indépendants lors de l'élaboration du Pacte, est d'autant plus marquée que le contenu du principe est défini de façon très complète puisqu'il s'étend, d'une part, au

droit à la libre disposition des richesses et des ressources naturelles (qui est d'ailleurs réaffirmé à l'article 47) et, d'autre part, au principe de l'émancipation des territoires non autonomes.

2) Un tel effort pour réaliser une synthèse concrète et exhaustive des droits civils et politiques reconnus par l'ensemble des Etats du monde, constitue une œuvre remarquable dont il convient de souligner la difficulté. Si cette difficulté a très largement été surmontée par les auteurs du Pacte, elle explique cependant certaines lacunes dans l'évocation des droits protégés par le Pacte.

C'est ainsi que pour des raisons évidentes certains droits proclamés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme *ne se retrouvent pas dans le Pacte international* relatif aux droits civils et politiques. Ainsi en est-il du droit de propriété ou du droit d'asile. D'autres droits sont *définis de façon plus timide* que dans la Déclaration. C'est le cas du droit de recours qui est entendu comme un « droit de recours utile devant l'autorité compétente » sans par exemple préciser si cette autorité doit être juridictionnelle ou non. Enfin, force est de constater que malgré un effort certain et généralement réussi pour éviter ce genre d'écueil, *le libellé de certains droits peut prêter à diverses interprétations.*

C. LES RESTRICTIONS PRÉVUES PAR LE PACTE A L'EXERCICE DES DROITS QU'IL ÉNUMÈRE.

Le Pacte prévoit un certain nombre d'assouplissements à l'exercice des droits qu'il proclame. De tels aménagements, que l'on retrouve d'ailleurs dans la quasi totalité des textes internationaux ou nationaux relatifs aux droits de l'homme, n'appellent guère de critiques de principe dans la mesure où il serait irréaliste de ne pas prévoir certaines hypothèses spécifiques et en particulier les circonstances exceptionnelles dans lesquelles tout Etat peut paraître en droit d'exiger qu'une certaine liberté d'action lui soit reconnue. Il reste que ces assouplissements, pour limités et bien définis qu'ils soient, pourraient dans certains cas réduire la portée du Pacte.

1) Le premier assouplissement, qui constitue en fait un garde-fou, a une valeur générale. Il résulte du *premier alinéa de l'article 5* qui stipule que « la disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque à se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues dans ledit Pacte ».

Cette utile disposition vise naturellement à prévenir tout détournement du Pacte en évitant que ce dernier puisse servir de justification à des excès autoritaires, animés par le principe que la fin justifie les moyens. Il est clair en revanche que cette disposition revient à conférer aux Etats une certaine

liberté d'appréciation quant à l'application effective des droits proclamés et partant, à en assouplir la signification.

2) Un second assouplissement résulte du fait que les dispositions reconnaissant *certaines droits* prévoient expressément que l'exercice de ces droits peut être subordonné à des limitations, prévues par la loi et qui résulteraient des « *impératifs de protection de la sécurité nationale, de l'ordre public ou des droits et libertés d'autrui* ». Il en est ainsi de la liberté de circulation et de résidence (a 12) ; de la liberté de conscience et de religion (a 18) ; de la liberté d'expression (a 19) ; de la liberté de réunion (a 21) ; de la liberté d'association et de la liberté syndicale (a 22).

3) Enfin le Pacte, comme la plupart des textes internationaux comparables et notamment la Convention Européenne des Droits de l'Homme, comporte une *clause de sauvegarde* dont l'invocation par une partie peut autoriser cette dernière à suspendre temporairement l'application du Pacte. Le recours à la clause de sauvegarde est cependant, comme il convient, rigoureusement limité.

- La clause de sauvegarde ne peut, tout d'abord, être invoquée que dans certaines circonstances bien déterminées : il faut que survienne un « danger exceptionnel » menaçant « l'existence de la nation » ;

- Le recours à la clause de sauvegarde doit, en second lieu, revêtir certaines formes : il doit résulter d'un « acte officiel » qui doit être signifié au Secrétaire Général de l'ONU en faisant mention des raisons du recours à la clause, des dispositions exceptionnelles qui seront prises ainsi que de la date à laquelle elles prendront fin ;

- Enfin, l'invocation de la clause de sauvegarde n'a pas pour effet de conférer une liberté totale à l'Etat qui s'en prévaut. Aucune dérogation aux principes posés par le Pacte n'est possible pour certains droits considérés comme inviolables quelles que soient les circonstances : droit à la vie ; interdiction de la torture, de la prison pour dette ou de l'esclavage ; non-rétroactivité de la loi pénale ; droit à la personnalité juridique ; liberté de conscience et de religion.

D. LA MISE EN PLACE PAR LE PACTE D'UN MÉCANISME COMPLEXE ET PRUDENT DE PROTECTION DES DROITS AFFIRMÉS.

La mise en place à l'échelon international d'un mécanisme de protection des droits constitue une gageure compte tenu, d'une part, des conceptions fort différentes que les Etats professent en matière de Droits de l'Homme et, d'autre part, de leur attachement sourcilleux au principe de la compétence nationale exclusive affirmée avec vigueur par l'article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations Unies.

Les auteurs du Pacte se sont néanmoins efforcés de surmonter ces difficultés. Ils l'ont fait en mettant au point un système assez complexe, qui laisse une grande part au libre arbitre des Etats et qui vise *beaucoup plus à concilier les points de vue qu'à prononcer des condamnations.*

En simplifiant à l'extrême un mécanisme complexe, on peut dire que le système mis au point par le Pacte comporte quatre niveaux dont les deux derniers sont facultatifs.

1) *Premier niveau* : une protection et une promotion des droits garantis par simple investigation. Les Etats membres sont tenus d'adresser des *rapports* sur les mesures qu'ils ont arrêtées pour la mise en œuvre du Pacte ainsi que sur les progrès réalisés dans la jouissance des droits reconnus. Ces rapports sont transmis à l'institution qui est au cœur du système de protection mis en place : le *Comité des Droits de l'Homme*. Le Comité est composé de dix-huit membres élus *ès qualités* par les Etats parties et siégeant à titre individuel après avoir prêté serment d'impartialité. Les rapports, dont certains éléments peuvent être communiqués aux institutions spécialisées intéressées, sont examinés par le Comité, qui adresse aux Etats parties ses propres rapports, ainsi que toutes observations générales qu'il jugerait appropriées. Le Comité peut transmettre au Conseil économique et social ces observations, accompagnées de copies des rapports des Etats parties. De leur côté, ces Etats peuvent présenter au comité des commentaires sur les observations qui leur auraient été faites. Par ailleurs, le Comité adresse chaque année à l'assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, un rapport sur ses activités (art. 45).

2) *Deuxième niveau*. Il s'agit d'une procédure de négociation directe d'Etat à Etat. Toute partie qui estime qu'un autre Etat signataire ne respecte pas le Pacte a la possibilité d'en faire la remarque à l'Etat en question qui fournira des éléments de justification à son interpellateur.

3) *Le Troisième niveau*. Il s'agit désormais d'une procédure dont l'engagement est subordonné à l'approbation préalable des Etats.

Les articles 41 à 43 établissent un système de règlement des différends selon lequel le Comité des Droits de l'Homme peut connaître des communications dans lesquelles un Etat partie prétendrait qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations à la double condition que l'Etat dont émanent ces communications ait fait une *déclaration reconnaissant, en ce qui le concerne, la compétence du Comité* et que l'Etat visé dans la communication ait fait une déclaration analogue, ces déclarations pouvant être faites à tout moment. Le Comité demande alors des renseignements et propose ses bons offices pour la recherche d'une solution amiable. En cas d'échec, il établit un rapport communiqué aux Etats intéressés et, *si lesdits Etats en sont d'accord*, il peut désigner une commission de conciliation ad hoc.

4) *Le quatrième niveau* : le *Protocole facultatif complémentaire* prévoyant la possibilité de *requêtes individuelles* devant le Comité des Droits de l'Homme. Le pacte est assorti d'un Protocole facultatif qui stipule que le Comité des Droits de l'Homme peut examiner des requêtes émanant de *particuliers relevant de la juridiction d'Etat signataire du Protocole* et qui estimeraient être victimes d'une violation, par cet Etat, de l'un des droits énoncés dans le Pacte. La recevabilité de telles requêtes est subordonnée à la réalisation de plusieurs conditions, notamment à l'épuisement des voies de recours interne dans un délai raisonnable et à l'inexistence d'un autre recours international parallèle. Le rôle du Comité est lui-même fort discret, puisqu'il se limite à des appréciations confidentielles sur le dossier à l'intention de l'Etat concerné et du particulier requérant.

E. ESQUISSE D'UN BILAN DE L'APPLICATION DU PACTE.

Les obligations imposées par le Pacte relatif aux droits civils et politiques sont plus des obligations d'abstention que des obligations d'intervention de la part de l'Etat. Il n'en reste pas moins que le contenu effectif d'un droit, même civil ou politique, dépend largement des dispositions concrètes qui seront prises par l'Etat pour en assurer la garantie effective. C'est la raison pour laquelle, malgré la nature particulière des droits qu'il vise à protéger, la portée effective du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dépend très largement du bon vouloir des Etats signataires. Compte tenu des caractéristiques du mécanisme de protection des droits garantis mis en place par le Pacte, cette considération s'applique bien évidemment également à la sanction des droits garantis par le Pacte.

De fait, la liste des Etats signataires qui figure en annexe au présent rapport comporte des pays qui, quoique ayant souscrit au Pacte, ne se sont pas, en toutes circonstances, montré comme des modèles de démocratie. On l'a vu, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'en a pas moins une valeur certaine et qui n'est pas purement symbolique. Dans sa résolution 6 (XXXV) du 2 mars 1979, la *Commission des Droits de l'Homme* a réaffirmé l'importance des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme en tant qu'éléments majeurs dans les efforts déployés sur le plan international pour promouvoir le respect et l'observation universels des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle a invité de nouveau tous les *Etats qui ne l'avaient pas encore fait* à adhérer au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à *envisager la possibilité d'adhérer au Protocole facultatif s'y rapportant*. Elle a également invité les Etats parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques à *envisager de faire la déclaration prévue à l'article 41 de ce Pacte*. Depuis que la Commission a adopté sa résolution 6 (XXXV), les pays suivants ont ratifié les deux Pactes ou y ont adhéré : El Salvador, Gambie, Inde, Islande, Japon et Maroc. Ainsi, 61 Etats sont désormais parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Douze d'entre eux, jusqu'ici, ont fait la déclaration visée à l'article 41 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, aux termes de laquelle ils reconnaissent la compétence du Comité des Droits de l'Homme pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles un Etat partie prétend qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte. Les dispositions de l'article 41 sont entrées en vigueur le 28 mars 1979, comme prévu au paragraphe 2 dudit article.

En outre, l'Islande a adhéré au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Au 31 décembre 1979, 22 Etats parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques étaient également parties au Protocole facultatif s'y rapportant.

En ce qui concerne l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme a tenu sa sixième session au siège de l'Organisation des Nations Unies, du 9 au 27 avril 1979, sa septième session à l'Office des Nations Unies à Genève, du 30 juillet au 17 août 1979, et sa huitième session à l'Office des Nations Unies à Genève, du 15 au 26 octobre 1979. Au cours de ces trois sessions, le Comité a examiné les rapports présentés par 12 Etats parties conformément à l'article 40 du Pacte ; il a par ailleurs achevé l'examen de deux communications et fait part de ses constatations à leur sujet, conformément au paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif.

Le troisième rapport annuel du Comité des Droits de l'Homme sur les activités de ses sixième et septième sessions a été adopté à la fin de la septième session le 17 août 1979. Il a été communiqué à l'Assemblée générale à sa trente-quatrième session sous le couvert du Conseil économique et social.

Le Comité des Droits de l'Homme ayant décidé, à sa cinquième session, d'adopter ses rapports annuels à la fin de ses sessions d'été pour qu'ils puissent être transmis à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social, conformément aux dispositions de l'article 45 du Pacte, les travaux de la session d'octobre du Comité seront pris en compte dans son prochain rapport annuel.

Dans sa résolution 34/35 du 23 novembre 1979, l'Assemblée générale a pris acte avec satisfaction du rapport du Comité des droits de l'homme sur ses sixième et septième sessions et s'est félicitée du sérieux et de l'esprit constructif avec lesquels le Comité continuait à s'acquitter de ses fonctions, et aussi du fait que les Etats parties au Pacte avaient coopéré avec le Comité en présentant leurs rapports conformément à l'article 40 du Pacte. Elle a instamment prié les Etats parties qui ne l'avaient pas encore fait de présenter leurs rapports au Comité dans les meilleurs délais ; elle a prié le Secrétaire général de continuer à tenir le Comité des Droits de l'Homme informé des activités de la Commission des droits de l'homme, de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, ainsi que de transmettre les

rapports annuels du Comité des droits de l'homme à ces organes. Elle a en outre prié le Secrétaire général, en établissant le rapport mentionné dans la résolution 23 (XXXV) de la Commission des droits de l'homme relative au développement des activités d'information du public dans le domaine des Droits de l'Homme, d'avoir à l'esprit la question de l'amélioration de la publicité concernant les travaux du Comité des droits de l'Homme.

Le Comité des Droits de l'Homme a tenu sa neuvième session du 17 mars au 3 avril 1980 à l'Office des Nations Unies, à Genève. Dans sa résolution 34/45, l'Assemblée générale a pris note avec l'attention qui convient de la recommandation du Comité des Droits de l'Homme concernant l'organisation de réunions futures du Comité dans des pays en développement et a prié le Secrétaire général d'étudier cette possibilité, en tenant compte de la recommandation du Comité, et de présenter à l'Assemblée générale, lors de sa trente-cinquième session, un rapport à ce sujet.

III^e PARTIE

LES CONDITIONS DE L'ADHÉSION DE LA FRANCE AU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES.

Le gouvernement envisage d'assortir l'adhésion de la France au Pacte qui nous est soumis, d'un certain nombre de réserves et de déclarations interprétatives. Cette *prudence* apparente à l'égard du Pacte peut paraître regrettable en soi de la part d'un Etat qui a joué un rôle essentiel dans la promotion des Droits de l'Homme. Elle n'a cependant rien de surprenant dans la mesure où elle vise principalement à harmoniser les effets des dispositions du Pacte avec ceux de la Convention européenne des Droits de l'Homme ratifiée en 1973. De fait, les nombreuses réserves et déclarations interprétatives dont le gouvernement se propose d'assortir sa ratification ne sont pour l'essentiel que le reflet exact de la réserve générale que le gouvernement de l'époque avait manifestée, il y a sept ans, à l'occasion de la ratification de la convention européenne des Droits de l'Homme. Une telle attitude d'ensemble paraît s'expliquer fondamentalement, même si elle ne se justifie pas toujours, par le fait que contrairement à ce qui se passe dans d'autres Etats, les dispositions internationales *s'appliquent directement dans notre droit en vertu de l'article 55 de la Constitution et qu'il convient d'assurer d'emblée une certaine harmonisation entre des textes nationaux ou internationaux qui pourront être les uns et les autres invoqués devant les tribunaux par les justiciables.*

A. LES CONDITIONS RESTRICTIVES MISES PAR LE GOUVERNEMENT A L'ADHÉSION DE LA FRANCE AU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES.

Pour les raisons que l'on vient d'indiquer, elles sont nombreuses.

1° Les Réserves et Déclarations interprétatives.

- Une première réserve porte sur l'article 4 du Pacte qui, on le rappelle, donne aux Etats la possibilité de s'affranchir du respect de certains droits en cas de *circonstances exceptionnelles* moyennant un droit de regard de la part des autres Etats parties. Ce droit de regard est jugé par le Gouvernement comme plus important que celui que la Constitution a réservé aux institutions nationales françaises elles-mêmes dans l'hypothèse d'une mise en application de l'article 16 ou des dispositions relatives à l'état de siège ou à l'état

d'urgence. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a marqué son intention de faire une réserve sur ce point. Le texte de cette réserve, dont la formulation est naturellement une prérogative spécifique de l'exécutif, serait semblable à celui de la réserve qui avait déjà été faite il y a sept ans au sujet de l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui est grosso modo comparable à l'article 4 du Pacte. La réserve établirait, d'une part, que, si le Gouvernement français estime que les circonstances requises pour la mise en vigueur de l'article 16, des lois sur l'état de siège ou l'état d'urgence sont réunies, les conditions nécessaires à la mise en œuvre de l'article 4 du Pacte le sont également ipso facto. Elle poserait, d'autre part, que l'article 4 du Pacte ne doit pas limiter la liberté du Président de la République de prendre les mesures « exigées par les circonstances » dans les conditions définies par l'article 16 de la Constitution.

On sait que l'article 16 de notre Constitution prévoit que lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées 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 ces circonstances après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des Assemblées, ainsi que du Conseil constitutionnel. Aucune limite constitutionnelle (1) n'est donc fixée à l'étendue des pouvoirs du Président de la République dont les mesures doivent seulement être inspirées par la volonté d'assurer aux Pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Sans exclure un certain contrôle international sur cette mise en jeu de l'article 16 de notre Constitution, il a été jugé nécessaire d'éviter que des appréciations divergentes puissent s'élever entre les mesures prises en conformité de l'article 16 de la Constitution et celles de l'article 4 du Pacte. Cette préoccupation prévoit également pour notre législation relative à l'état d'urgence et à l'état de siège.

Dans l'état actuel de notre droit constitutionnel – et quelle que soit l'opinion que l'on peut avoir sur les dispositions mêmes de l'article 16 ou plus encore sur celles, à bien des égards dépassées et peu cohérentes entre celles qui régissent l'état de siège et l'état d'urgence –, nous pensons qu'une telle réserve est normale.

– Une seconde réserve porte sur les articles 9 et 14 dont le Gouvernement estime que les garanties procédurales qu'ils édictent ne doivent pas être en mesure de faire obstacle à l'application des règles relatives au régime disciplinaire dans les armées. Une réserve analogue avait été formulée en 1973, pour les mêmes motifs, à l'égard des dispositions comparables des articles 5 et 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Bien qu'il puisse paraître douteux que le Pacte semble être applicable

(1) Il existe des limites jurisprudentielles.

aux règles de discipline militaire, le Gouvernement a préféré spécifier expressément que les dispositions du Pacte ne sauraient faire obstacle à l'application des dispositions de l'article 27 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires relatives au régime disciplinaire dans les armées, ainsi qu'à celle de l'article 375 du Code de justice militaire.

L'article 27 de la loi portant statut général des militaires indique en effet que les militaires sont soumis à la loi pénale du droit commun ainsi qu'aux dispositions du Code de justice militaire ; il énumère les sanctions qui peuvent être appliquées aux militaires.

L'article 375 du Code de justice militaire déclare que les infractions au règlement relatif à la discipline sont laissées à la répression de l'autorité militaire et punies de peines disciplinaires qui, lorsqu'elles sont privatives de liberté, ne peuvent excéder soixante jours. L'échelle des peines disciplinaires est fixée par décret.

Il est bien évident que ces dispositions échappent au droit commun, *notamment parce qu'en matière civile toute peine doit être prévue par la loi alors qu'ici l'échelle des peines est fixée par décret. Cela dit, les règles de notre Code de justice militaire ne sont pas très différentes de celles qui régissent les armées de nos partenaires européens. Ceux-ci n'ont dans l'ensemble pas jugé utile de formuler de réserve sur ce point.*

Un cas intéressant s'est cependant présenté il y a quelques années aux Pays-Bas : quatre jeunes militaires condamnés à des peines disciplinaires pour avoir enfreint les règlements militaires ont présenté un recours devant la Commission des Droits de l'Homme pour atteinte aux principes inscrits dans la Convention.

Bien qu'ayant déclaré la *requête recevable*, la Commission des Droits de l'Homme l'a rejetée au fond.

On peut donc comprendre qu'une réserve soit apportée sur ce point par le Gouvernement français afin d'éviter de risquer se voir opposer des dispositions qui, une fois le Pacte ratifié, auront une valeur supérieure à la loi nationale.

- Une première déclaration interprétative est prévue afin d'assurer la compatibilité des dispositions du Pacte garantissant la liberté d'expression, de réunion et d'association (articles 19, 21 et 22) avec les dispositions analogues des articles 10, 11 et 16 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

En fait, cette déclaration a pour principale motivation la volonté du Gouvernement de pallier au fait, qu'à la différence de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Pacte ne comporte pas de disposition

permettant de *réglementer l'activité politique des étrangers*. Une telle déclaration, même si elle est conforme aux dispositions de l'article 16 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, *n'en a pas moins pour conséquence de limiter la portée de l'adhésion de la France dans un domaine où les occasions de violation des droits des individus peuvent paraître nombreuses*.

- Une seconde Déclaration interprétative est motivée par le *régime juridique des entreprises de radiodiffusion et de télévision*. En concordance avec la position qui avait été la sienne lors de la ratification de la Convention européenne, le Gouvernement indique que l'article 19 qui traite de la liberté d'expression « ne saurait faire obstacle au régime de monopole de la radiodiffusion télévision française ». Le Gouvernement considère une Déclaration sur ce point comme *d'autant plus nécessaire, que contrairement à la Convention européenne (article 10), le Pacte ne comporte pas de disposition précisant que cet article « n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation »*.

Ceci dit, le statut de la radiodiffusion française n'est pas unique en son genre puisque de nombreux Etats connaissent un système similaire. Le Gouvernement a cependant tenu à préciser que le texte national est considéré à priori comme se trouvant en harmonie avec les dispositions du Pacte.

- Une Déclaration interprétative est également prévue afin de préciser, que conformément à l'article 103 de la Charte des Nations Unies, *les obligations souscrites en vertu de la Charte des Nations Unies devront prévaloir en cas de conflit entre les deux dispositions sur les obligations qui résultent du Pacte*. Une précaution analogue a été prise par de nombreux Etats. Cette déclaration peut néanmoins paraître superflue compte-tenu du fait que l'article 46 du Pacte stipule qu'aucune disposition du Pacte ne pourra être considérée comme portant atteinte aux dispositions de la Charte des Nations Unies.

- Les dispositions de l'article 13 du Pacte relatives aux *expulsions d'étrangers* sont apparues comme étant « trop générales et trop vagues » au Gouvernement qui se propose de préciser dans une Déclaration que ces dispositions ne devront pas porter atteinte au Chapitre IV de l'Ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

- Le Gouvernement se propose également de préciser la portée qu'il entend donner à l'article 20 du Pacte qui interdit toute propagande en faveur de la guerre en spécifiant dans une Déclaration que le mot « guerre » doit s'entendre comme guerre contraire au droit international et qu'à cet égard la législation française est adaptée aux exigences internationales.

- Enfin le Gouvernement a manifesté son intention de préciser que les dispositions de l'article 27 du Pacte qui garantissent les droits des minorités, n'ont pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la France, puisque l'article 2

de la Constitution garantit l'indivisibilité de la République en même temps que l'égalité de tous devant la loi.

2° La non-adhésion aux procédures facultatives ouvertes par le Pacte.

Fort peu contraignant en lui-même, le Pacte relatif aux droits civils et politiques est – on l'a vu – assorti de deux procédures complémentaires facultatives intéressantes, quoiqu'elles-mêmes également assez peu contraignantes. Or, conformément à l'habitude prise en la matière, le Gouvernement n'a pas jugé bon, pour l'instant, d'accepter de se voir engagé par les deux procédures. *Une telle attitude est regrettable.*

– Cela est patent pour la *Déclaration facultative prévue à l'article 41* du Pacte et qui permet aux Etats parties de reconnaître la compétence du Comité des Droits de l'Homme pour recevoir et examiner des communications par lesquelles un Etat partie se plaindrait qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte. Cette procédure n'est en effet guère menaçante pour la souveraineté des Etats car en cas d'échec d'une tentative préalable de règlement direct d'Etat à Etat, le Comité des Droits de l'Homme, saisi unilatéralement par l'un des Etats, se borne à examiner à *huis clos* les communications des deux Etats *pour leur présenter in fine un rapport qui n'a aucun caractère contraignant*. Cette procédure est néanmoins importante pour le développement et la protection des droits car, pour prudente qu'elle soit, elle est la seule qui permette au Comité des Droits de l'Homme d'exercer un rôle direct dans la protection des droits garantis par le Pacte. En tout état de cause, cette procédure a été acceptée par la Suède, l'Autriche, le Danemark, la Norvège, la Finlande, la R.F.A., la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, l'Islande et le Canada.

Votre Rapporteur regrette pour sa part que la France ne s'honore pas de figurer dans cette liste de pays.

– Tout aussi injustifié, mais plus compréhensible, est le refus manifesté par le Gouvernement de devenir partie au *Protocole facultatif instituant un droit de recours individuel des particuliers devant le Comité des Droits de l'Homme*.

On sait en effet que sept années après son adhésion, pourtant bien tardive à la Convention européenne des Droits de l'Homme, *la France n'a toujours pas souscrit à la Déclaration de l'article 25* de ladite Convention *qui instaure un recours individuel*. Le Gouvernement semble considérer que le délai de réflexion qu'il s'était donné en 1973 avant de se prononcer sur l'opportunité d'une acceptation du droit de recours individuel doit se poursuivre. Dans un tel contexte la non-adhésion au Protocole facultatif institué par le Pacte se comprend. L'exposé des motifs du projet de loi indique au demeurant que « la question ne sera éventuellement *envisagée qu'après celle de l'acceptation du droit de recours individuel dans le cadre de la Convention*

Européenne des Droits de l'Homme pour lequel le Gouvernement a estimé nécessaire de nous laisser un temps de réflexion... »

Une telle situation de la part d'un Etat qui n'a pas grand chose à se reprocher dans le domaine du respect des droits de l'homme est regrettable, cela d'autant plus que la procédure prévue par le Pacte est fort respectueuse de souveraineté des Etats : la recevabilité des requêtes, qui sont soumises aussitôt à l'Etat incriminé, est subordonnée à de sévères conditions ; le Comité des Droits de l'Homme ne délibère qu'à huis clos ; il se limite à faire part de ses constatations à l'Etat partie intéressé et au requérant. A ce jour une vingtaine d'Etats sont déjà parties au Protocole facultatif qui *constitue assurément la garantie la plus tangible de la protection et de l'essor des droits affirmés par le Pacte.*

B. LA CONVENTION DES DROITS DE L'HOMME ET LA FRANCE

La référence à la Convention Européenne des Droits de l'Homme est une donnée importante de l'exposé des motifs du gouvernement relatif au présent projet de loi : souci de ne pas souscrire par le biais de l'adhésion au Pacte, à des engagements qui ne seraient pas en parfaite harmonie avec ceux qui avaient été contractés en 1973 lors de l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, refus d'envisager que la France devienne partie au protocole facultatif instituant un droit de recours individuel des particuliers devant le Comité des droits de l'homme avant que l'acceptation d'un droit de recours individuel n'ait été prise dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme...

Dans de telles conditions un bilan de l'adhésion de la France à la Convention européenne des droits de l'homme paraît s'imposer dans le cadre du présent rapport.

Depuis l'adhésion de la France à la Convention européenne des droits de l'homme, cette Convention s'applique - on le sait - directement dans notre droit où, en vertu de l'article 55 de notre Constitution, elle a une autorité supérieure à celle des lois. A la différence de ce qui se passe dans d'autres Etats parties à la Convention, les justiciables peuvent donc *invoquer la Convention devant les tribunaux français*, qui sont tenus de l'appliquer et ont eu à plusieurs reprises l'occasion de le faire. On peut sur ce point, se référer à la récente décision du Conseil d'Etat « Winter » du 15 février 1980 ou aux arrêts de la Cour de Cassation des 3 juin 1975 (Bulletin n° 141, page 382), 30 juin 1976 (Bulletin n° 236, page 620), 9 février 1978 (Bulletin n° 52, page 127), 5 mai 1978 (Bulletin n° 139, page 352), 5 décembre 1978 (Bulletin n° 346, page 906), 4 janvier 1979 (Bulletin n° 5, page 9), 20 février 1979 (Bulletin n° 76, page 208), 7 juin 1979 (Bulletin n° 197, page 542).

Pour ce qui est de l'incidence de l'adhésion de la France à la Convention Européenne des Droits de l'Homme au regard du droit communautaire,

il peut paraître prématuré de prétendre dresser un bilan. On peut cependant mentionner que la Cour de Justice des Communautés Européennes dans son arrêt Nold - affaire 4/73 (Recueil 1973, page 507) a jugé que les « instruments internationaux concernant la protection des Droits de l'Homme peuvent... fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire. »

Pour compléter ce bilan rapide on indiquera qu'à ce jour, ni la commission ni la Cour européenne des Droits de l'Homme n'ont été saisies de cas concernant la France.

Mais la question fondamentale demeure bien évidemment celle de l'acceptation par la France du droit de recours individuel : A cet égard la position du gouvernement, telle qu'elle résulte de réponses à de nombreuses questions écrites parlementaires, est de considérer que l'acceptation du droit de recours individuel dans le cadre de l'homme ne peut intervenir qu'après une étude et une analyse approfondie des implications sur le droit interne des dispositions de ladite Convention.

Le Gouvernement continue d'estimer que les conditions qu'il avait fixées pour que la France accepte le principe du droit de recours individuel, ne sont pas encore réunies, tout en assurant que l'examen de la question ne s'en poursuit pas moins. Il fait en outre valoir que l'absence de formulation par la France de la déclaration facultative prévue à l'article 25 de la Convention européenne n'engendre pas de préjudice pour les citoyens français puisque, contrairement à ce qui se passent dans d'autres Etats parties à la Convention, les justiciables peuvent en France invoquer directement la Convention devant les Tribunaux.

Il reste que la France est à ce jour le seul Etat membre de la Communauté Européenne à persister dans son refus d'accepter le droit de recours individuel prévu par l'article 25 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et, qu'après un délai de réflexion de sept années, cette situation est particulièrement regrettable.

Le recours individuel constitue, en effet, la pierre angulaire du mécanisme de la Convention. C'est la première fois que des individus se voient reconnaître en matière de droit de l'homme, un droit d'accès direct devant un organe international à caractère partiellement judiciaire. Les Etats européens ont montré une grande réserve lorsqu'il s'est agi d'introduire des requêtes les uns contre les autres. Peu de requêtes étatiques ont été déposées en trente années de fonctionnement de la Convention. Au contraire, le nombre de requêtes individuelles a été très élevé. La Commission européenne a d'ailleurs fait preuve d'une très grande vigilance quant à leur recevabilité puisque très peu de requêtes ont été déclarées recevables et parmi elles, un bon nombre ont pu être réglées à l'amiable et ne sont donc pas parvenues jusqu'à la Cour européenne des Droits de l'Homme.

A la vérité, s'il est vrai que notre système judiciaire est l'un des plus élaborés, avec le principe de la première instance de l'appel et de la cassation, avec en outre la juridiction administrative et enfin le tribunal des conflits qui évite théoriquement tout risque de déni de justice, il peut cependant arriver que, dans quelques rares cas, un individu ou un groupe de personnes puisse être lésé soit parce qu'aucune législation n'a prévu leur cas, soit que jugé par une instance nationale, il puisse exciper des dispositions internationales évoquant un droit de recours individuel, pour se voir appliquer un traitement moins sévère.

Certes, l'argument donné concernant l'introduction directe dans notre droit de textes internationaux tels que la Convention européenne des Droits de l'Homme ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a quelque poids puisqu'on sait que l'article 55 de la Constitution stipule que les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de réciprocité.

Mais nous ne pensons pas que les principes inscrits dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme ou à fortiori dans le Pacte, soient de nature à constituer une dangereuse révolution dans notre système judiciaire. Depuis maintenant trois décennies, nous avons pu suivre chez nos partenaires les conséquences de l'application de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Nous avons nous-mêmes, en adhérant aux Communautés européennes, souscrit à certains engagements concernant la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes, ce qui constitue tout de même un précédent appréciable.

On peut ajouter que la Convention comme le Pacte apportent toutes les garanties aux Etats pour les prémunir contre les recours abusifs et que la sanction des recours, notamment en ce qui concerne le Pacte, n'apparaît pas de nature à bafouer l'autorité de l'Etat.

Votre rapporteur tient donc à attirer tout spécialement l'attention du gouvernement sur l'intérêt qu'il voit à ce que la déclaration d'acceptation du droit de requête individuelle puisse être faite dans les délais les plus rapprochés.



Sous le bénéfice de ces observations, et au terme de cette longue étude, votre rapporteur vous propose d'approuver le projet de loi qui nous est soumis. Après en avoir délibéré lors de sa séance du 5 juin 1980 votre Commission des Affaires Étrangères, de la Défense et des Forces Armées vous propose d'approuver le projet de loi qui nous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale)

Article unique.

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

Délibéré en séance publique, à Paris, le 22 mai 1980.

**Le Président,
Signé : JACQUES CHABAN-DELMAS.**

(1) Voir le document annexé au document n° 788 de l'Assemblée nationale.