

N° 358

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 mars 2018

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,*

Par M. Hugues SAURY,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Robert del Picchia, Thierry Foucaud, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Cédric Perrin, Gilbert Roger, vice-présidents ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, secrétaires ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 510, 642 et T.A. 86

**Sénat :** 304 et 359 (2017-2018)



## SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS .....	5
EXAMEN EN COMMISSION.....	7
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	10



Mesdames, Messieurs,

À la suite de l'Assemblée nationale, qui l'a adopté sans modification le 15 février 2018 en première lecture, le Sénat est saisi du projet de loi n° 304 (2017-2018) autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Votre rapporteur a présenté ses conclusions sur ce texte à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 14 mars 2018, sous la présidence de M. Robert del Picchia, vice-président. À l'issue de cette réunion, la commission, suivant la proposition de votre rapporteur, a adopté, sans modification, le projet de loi précité.

Conformément aux orientations du rapport d'information « *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités* »<sup>1</sup> adopté le 18 décembre 2014 par la commission, celle-ci a autorisé la publication du présent rapport sous forme synthétique : le compte-rendu de l'examen en commission qu'on pourra lire ci-après en tient lieu.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 204 (2014-2015).



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le 14 mars 2018, sous la présidence de M. Robert del Picchia, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Hugues Saury sur le projet de loi n° 304 (2017-2018) autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Nous examinons le projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette convention bien connue, en date du 4 novembre 1950, a institué la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui siège à Strasbourg, et qui exerce un contrôle du respect par les États parties des droits et libertés garantis par la convention.

Au fil du temps, cette convention a dû évoluer pour tenir compte, d'une part, du processus d'élargissement du Conseil de l'Europe, qui compte désormais 47 États membres, et, d'autre part, de l'afflux de requêtes individuelles à l'encontre des États membres. Plusieurs protocoles additionnels ont ainsi été adoptés pour accompagner cette évolution.

Le protocole que nous examinons ce matin, le n° 16, vise à renforcer le dialogue entre les juges de la CEDH et les hautes juridictions nationales, en permettant à la CEDH de rendre des avis consultatifs sur l'interprétation de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Concrètement, les hautes juridictions de chaque État signataire pourraient, à l'avenir, solliciter l'avis de la Cour sur une question de principe relative à l'application de la convention, et ce uniquement dans le cadre d'une affaire pendante devant elle. Il ne s'agira donc pas pour la CEDH de procéder à un examen abstrait d'une législation nationale, mais bien d'en apprécier la conformité aux droits et libertés définis par la convention.

Aujourd'hui, les hautes juridictions nationales fondent leur position sur la jurisprudence, parfois ancienne, de cette Cour. La saisine rendue possible par ce nouveau protocole serait donc l'occasion d'inviter la CEDH à réviser sa position sur les décisions rendues il y a plusieurs années.

Chaque demande d'avis devra être motivée et étayée. Elle sera ensuite examinée par le collège de la Grande chambre de la CEDH, composée de cinq juges. Afin de garantir la bonne appréhension du droit national en litige, l'un de ces cinq juges sera élu de la partie contractante dont relève la juridiction qui a formé la demande d'avis.

Le collège sera fondé à refuser la demande qui lui est adressée. Le cas échéant, il motivera son refus afin de renforcer le dialogue avec les juridictions nationales.

En cas d'accord, l'État dont relève la juridiction ayant sollicité l'avis, ainsi que le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, pourront adresser des observations écrites à la CEDH. Le président de la Cour pourra également solliciter la production d'observations d'un autre État partie à la convention ou de tout autre tiers.

L'avis rendu par la CEDH sera motivé et rendu public. S'il n'exprime pas, en tout ou en partie, l'opinion unanime des juges, chacun d'eux aura le droit d'y joindre l'exposé de son opinion dissidente.

Il est important de souligner que l'avis de la CEDH ne revêt aucun caractère contraignant pour la juridiction nationale qui l'a sollicité ; il lui appartiendra de décider des effets de l'avis sur la procédure interne engagée devant elle.

Les hautes juridictions disposant de cette faculté doivent être désignées par chaque État signataire. La France envisage de désigner trois juridictions, en accord avec celles-ci : il s'agirait de la Cour de cassation, du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel.

Pour le Conseil d'État et la Cour de cassation, ce mécanisme d'avis consultatif répond à un véritable besoin, même s'ils devraient, *a priori*, y recourir de manière tout à fait occasionnelle, en tout cas dans un premier temps.

D'après la Chancellerie que j'ai auditionnée pour ce rapport, la saisine de la CEDH pourrait être utile sur certaines questions de principe, telles que l'accès au dossier pendant une garde à vue. S'agissant du Conseil constitutionnel, il pourrait user de cette faculté dans le cadre du contentieux électoral.

Ces avis ne seront soumis à aucun délai, mais devraient se voir réserver un traitement prioritaire, comme le prévoit une disposition du règlement de la CEDH adoptée en septembre 2016. Par conséquent, la consultation de la Cour ne devrait pas entraîner de retard excessif dans le traitement des procédures devant la juridiction nationale à l'origine de la demande qui sont, vous le savez, déjà fort longues.

En l'espace d'une dizaine d'années, le nombre de requêtes individuelles déposées à la CEDH a été multiplié par six pour atteindre environ 150 000 recours au début des années 2010. La France ne représente qu'une très faible part de l'activité contentieuse de cette Cour. En effet, sur les quelque 6 200 requêtes communiquées l'an dernier par la CEDH aux États membres, la France n'a reçu communication que d'une cinquantaine de nouvelles requêtes.

---

Ce nouveau protocole devrait contribuer à désengorger la CEDH en dissuadant les requérants de déposer une requête devant elle si l'avis rendu lui est défavorable. Néanmoins, l'avis consultatif n'empêchera pas la saisine de la Cour après épuisement des voies de recours internes.

En conséquence, compte tenu de la pertinence de ce mécanisme et de l'intérêt qu'il suscite de la part de nos hautes juridictions, je préconise l'adoption de ce projet de loi, déjà adopté le mois dernier par l'Assemblée nationale.

Le présent protocole n'implique aucune modification juridique de nature législative ou réglementaire dans l'ordre interne. Il entrera en vigueur dès lors que 10 États signataires l'auront ratifié ; à ce jour, parmi les 18 États ayant signé ce protocole - Albanie, Arménie, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Italie, Lituanie, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Turquie et Ukraine -, huit ont d'ores et déjà déposé leur instrument de ratification auprès du Secrétariat général du Conseil de l'Europe. La France pourrait donc être le neuvième État membre à le ratifier, et devrait être suivie des Pays-Bas et de l'Italie.

Le président de la commission des lois nous a fait part de son avis favorable à la ratification de ce protocole, laquelle a fait d'ailleurs l'objet d'une communication présentée ce matin même devant sa commission.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 22 mars, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté sans modification le rapport et le projet de loi précité. M. Stéphane Ravier s'est abstenu.*

*Conformément aux orientations du rapport d'information n° 204 (2014-2015) qu'elle a adopté le 18 décembre 2014, la commission a autorisé la publication du présent rapport synthétique.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### ➤ *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères*

- **François Alabrune**, directeur des affaires juridiques
- **Florence Merloz**, sous-directrice des droits de l'homme, direction des affaires juridiques
- **Élise Troalen**, rédactrice à la sous-direction des droits de l'homme, direction des affaires juridiques

### ➤ *Ministère de l'intérieur*

- **Judith Vailhé**, adjointe au bureau de l'expertise et des questions institutionnelles, délégation aux affaires européennes et internationales
- **Tania Racho**, rédactrice au bureau de l'expertise et des questions institutionnelles, délégation aux affaires européennes et internationales