

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1984.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à insérer dans le préambule de la Constitution, la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

PRÉSENTÉE

Par MM. Louis JUNG, Philippe de BOURGOING, Jacques GENTON, Maurice SCHUMANN, Charles ORNANO, Christian BONNET, Marcel RUDLOFF, Jean-Pierre CANTEGRIT, Pierre SCHIÉLÉ, André BETTENCOURT, Daniel HOEFFEL, Raymond BOURGINE, Jacques DESCOURS-DESACRES, Georges TREILLE, Louis SOUVET, Michel CRUCIS, Henri GOETSCHY, Pierre CROZE, Jacques MOUTET, Jean DELANEAU, Yves GOUSSEBAIRE-DUPIN, Mme Brigitte GROS, MM. Louis LAZUECH, Pierre LOUVOT, Roland du LUART, Hubert MARTIN, Jean-Pierre TIZON, Alain PLUCHET,

et les membres du Groupe de l'Union centriste (1)
et rattachés administrativement (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, René Ballayer, Jean-Pierre Blanc, Maurice Blin, André Bohl, Roger Boileau, Charles Bosson, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Louis Caiveau, Jean Cauchon, Pierre Ceccaldi-Pavard, Adolphe Chauvin, Auguste Chupin, Jean Cluzel, Jean Colin, André Diligent, Jean Faure, Charles Ferrant, André Fosset, Jean Francou, Jacques Genton, Henri Goetschy, Marcel Henry, Rémi Herment, Daniel Hoefel, Jean Huchon, Louis Jung, Pierre Lacour, Bernard Laurent, Jean Lecanuet, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Georges Lombard, Jacques Machet,

...
Constitution. — Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme - Droits de l'homme - Libertés publiques - Préambule de la Constitution.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La première convention conclue entre les Etats membres du Conseil de l'Europe a été la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

C'est en effet dans le cadre de cette grande institution qu'est le Conseil de l'Europe qu'a pu être conclue, pour la première fois sur notre continent, un traité international garantissant le libre exercice des libertés fondamentales en consacrant les valeurs qui représentent les fondements mêmes des sociétés démocratiques, c'est-à-dire du monde libre.

Bien avant la constitution de la Communauté économique du charbon et de l'acier, puis de la Communauté économique européenne, l'Europe a donc trouvé son identité en se rassemblant sur une conception commune de la Démocratie et en acceptant de partager l'impératif de défense et de promotion des Droits de l'homme.

La Convention européenne des Droits de l'homme définit douze droits et libertés qui sont expressément garantis par les signataires du texte ; il s'agit des droits et libertés garantis par tous les pays démocratiques du monde : liberté de pensée, de conscience, de religion, d'expression, de réunion, d'association, de propriété, d'éducation, etc.

Ce texte synthétise l'ensemble des droits et garanties qui ont forgé au cours des siècles le creuset de l'histoire de la Démocratie.

Cette Convention ne se contente pas d'énumérer un ensemble de droits, elle les garantit en assurant à toute personne la possibilité d'introduire une action contre l'un des Etats signataires qui les violerait. Par ailleurs, ces Etats s'engagent eux-mêmes à assurer la promotion et le développement des Droits de l'homme.

...

Jean Madelain, Guy Malé, Kléber Malécot, Louis Mercier, Daniel Millaud, René Monory, Claude Mont, Jacques Mossion, Dominique Pado, Francis Palmero, Alain Poher, Raymond Poirier, Roger Poudonson, André Rabineau, Jean-Marie Rausch, Marcel Rudloff, Pierre Salvi, Pierre Schiélé, Paul Séramy, Pierre Sicard, Michel Souplet, Pierre Vallon, Albert Vecten, Louis Virapoullé, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

(2) *Rattachés administrativement :*

MM. Paul Alduy, Jean-Marie Bouloux, Marcel Daunay, Alfred Gérin, Claude Huriot, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Roger Lise, Georges Treille.

La portée de la Convention européenne des Droits de l'homme, et des protocoles qui font corps avec celle-ci, est donc considérable tant sur le plan moral que juridique.

• **La consécration définitive de certaines libertés.**

En présentant cette proposition de loi constitutionnelle, nous entendons permettre à tous ceux qui sont attachés aux valeurs de notre société démocratique, de s'unir pour en rappeler le caractère essentiel, par-delà les querelles partisans ou le sectarisme trop souvent partagé.

Lorsqu'ils étaient dans l'opposition, les hommes qui président aujourd'hui les destinées de notre pays, étaient apparus comme de farouches défenseurs de la Convention européenne. Ils ont longtemps réclamé la ratification par la France de l'article 25 qui autorise le recours individuel devant la Commission européenne des Droits de l'homme, et l'ont finalement proposée au Parlement à l'automne 1981.

Il faut reconnaître à l'actuelle majorité le mérite d'avoir su prendre cette initiative, acceptée par les deux Assemblées, et dont la conséquence est la garantie juridique formelle du plein exercice des libertés. La démocratie dans notre pays ne doit avoir en effet rien à craindre d'un examen attentif de nos partenaires, signataires de cette Convention.

Le Président de la République lui-même, et récemment encore en 1982, a affirmé à de nombreuses reprises son attachement à la Convention européenne.

A l'heure où les Français s'interrogent sur l'avenir de certaines des libertés fondamentales dans notre pays, il nous paraît opportun de proposer au Parlement l'introduction, dans le préambule de la Constitution, d'une référence expresse à la Convention européenne des Droits de l'homme qui, notamment dans ses articles 8 à 11, consacre et garantit la liberté de « manifester sa conviction, individuellement ou collectivement, par le culte, par l'enseignement... », la liberté d'opinion, d'expression et de communication.

Il nous appartient de rejeter dans le passé les querelles surannées et d'œuvrer pour que se manifeste un consensus sur des principes qui doivent rassembler tous les vrais démocrates.

• **L'incorporation dans le préambule n'est pas sans portée juridique.**

Une controverse qui puisait sa source dans des divergences jurisprudentielles, a longtemps divisé les juristes sur le point de savoir si la Convention européenne avait une valeur constitutionnelle, voire supra-constitutionnelle, ou seulement valeur législative, voire supra-législative.

L'évolution de la jurisprudence a incontestablement consacré l'application de la Convention en droit interne et a donc renforcé sa primauté juridique formelle.

Les tribunaux de l'ordre judiciaire, comme de l'ordre administratif, font application ou se réfèrent de plus en plus à la Convention. Mais l'applicabilité de celle-ci, comme d'ailleurs de tous les traités et pactes ratifiés par notre pays, reste victime des ambiguïtés de l'organisation de notre ordre juridique et notamment de l'interprétation de l'article 55 de la Constitution, qui réaffirme la primauté des conventions sur les lois, sans qu'une Cour constitutionnelle puisse vérifier l'application des traités par les juridictions inférieures.

Le Conseil constitutionnel lui-même, animé du souci de ne pas consacrer d'une manière brutale la supériorité de tous les traités sur la loi interne, dans sa décision du 15 janvier 1975 (loi sur l'interruption volontaire de grossesse) s'était déclaré incompétent pour apprécier la conformité d'une loi à la Convention, en affirmant que :

« ... Si (les) dispositions (de l'article 55 de la Constitution) confèrent aux traités une autorité supérieure à celle des lois, elles ne prescrivent ni n'impliquent que le respect de ce principe doive être assuré dans le cadre du contrôle de la conformité des lois à la Constitution... »

Or, la Convention européenne des Droits de l'homme est un texte tout à fait exceptionnel puisque, réaffirmant la nature imprescriptible des droits de la personne, elle institue et organise un véritable droit de recours à une juridiction internationale chargée d'en assurer la protection.

Pour toutes ces raisons, et s'agissant d'un texte d'une grande portée morale, déjà inclus dans certaines constitutions étrangères, comme celle de l'Autriche ou de l'Espagne, les auteurs de la présente proposition estiment nécessaire que le préambule de notre Constitution, dont la valeur constitutionnelle a été consacrée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel, vise expressément la Convention européenne des Droits de l'homme. Ils sont en cela conscients de faciliter le dénouement d'une vieille querelle juridique, aujourd'hui en voie d'être dépassée par la jurisprudence, et de donner aux juridictions françaises la possibilité d'appliquer sans difficulté la Convention.

Ils sont en cela conscients de contribuer au renforcement des libertés dans notre pays, tant au niveau de leur consécration morale qu'à celui de l'organisation de leur protection et de leur garantie.

Ils sont en cela désireux de promouvoir l'amélioration d'un état de droit déjà élaboré.



Soucieux de rassembler autour de la Convention européenne de Droits de l'homme l'ensemble des parlementaires attachés aux valeurs qui fondent la démocratie, au-delà des clivages partisans et sans aucune exclusive, les auteurs de la présente proposition de loi constitutionnelle vous demandent, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir l'adopter.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique.

Rédiger comme suit le premier alinéa du préambule de la Constitution :

« Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale, tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmés et complétés par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi que par la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales. »