



N° 1834

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 avril 2019.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à **modifier le règlement de l'Assemblée nationale**
aux fins de présenter l'**exécution par la France**
des **arrêtés de la Cour européenne des droits de l'Homme**
et à en **faire débattre l'Assemblée,***

présentée par

Mesdames Marietta KARAMANLI, Valérie RABAULT
et les membres du groupe Socialistes ⁽¹⁾ et apparentés ⁽²⁾,
députés.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Joël Aviragnet, Ericka Bareigts, Marie-Noëlle Battistel, Gisèle Biémouret, Christophe Bouillon, Jean-Louis Bricout, Luc Carvounas, Alain David, Laurence Dumont, Olivier Faure, Guillaume Garot, David Habib, Marietta Karamanli, Jérôme Lambert, George Pau-Langevin, Christine Pires Beaune, Dominique Potier, Joaquim Pueyo, Valérie Rabault, Hervé Saulignac, Sylvie Tolmont, Cécile Untermaier, Hélène Vainqueur-Christophe, Boris Vallaud, Michèle Victory.

(2) MM. Christian Hutin, Régis Juanico, Serge Letchimy, Mme Josette Manin.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis plusieurs années, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, s'efforce de contribuer à l'exécution effective des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Il s'agit :

– d'une part, de mettre face à leurs responsabilités les gouvernements des pays où l'exécution des arrêts de la Cour apparaît très difficile, soit en raison d'une durée excessive des procédures judiciaires, soit en raison d'une non-exécution chronique des décisions judiciaires internes ;

– d'autre part, et c'est plus nouveau, de mobiliser les parlements nationaux sur l'exécution des décisions, en aval de celles déjà prises, et en amont des modifications d'organisation et de législation qui pourraient et devraient être prises pour prévenir les situations de nature à faire naître le contentieux au niveau de la CEDH.

Autrement dit, dans cette nouvelle approche, il s'agit pour le Conseil de l'Europe de faire que les parlements nationaux deviennent des acteurs « aval » de l'exécution des décisions de la CEDH et « amont » de la prévention des contentieux nés d'une interprétation différente par les États des décisions prises en matière de droits fondamentaux.

Les décisions de la CEDH font partie des sources du droit national en matière de droits fondamentaux et sont intégrées progressivement dans le droit national.

Cette appropriation est parfois difficile pour des raisons que certains appellent des traditions « historico juridiques » ou que d'autres qualifient de « politico-juridiques ».

La source du progrès réside dans des évolutions institutionnelles qui débouchent sur une appropriation collective des sujets c'est-à-dire qui créent du débat, des oppositions et une décision politique.

Plusieurs exemples peuvent être donnés de décisions prises par la CEDH qui ont débouché dans notre pays sur une prise de conscience de l'inadaptation du droit national aux standards européens qui devaient s'imposer eu égard à l'« état de civilisation commune », comme l'aurait dit l'éminent juriste Guy Braibant.

Notre code de procédure pénale comporte un titre (III), on ne peut plus, explicite. Il s'agit « du réexamen d'une décision pénale consécutif au prononcé d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme ». Cet article a été introduit par voie d'amendement parlementaire à un projet de loi sur la présomption d'innocence devenue la loi du 15 juin 2000. « Le réexamen d'une décision pénale définitive peut être demandé au bénéfice de toute personne reconnue coupable d'une infraction lorsqu'il résulte d'un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme que la condamnation a été prononcée en violation des dispositions de la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ou de ses protocoles additionnels, dès lors que, par sa nature et sa gravité, la violation constatée entraîne pour le condamné des conséquences dommageables auxquelles la "satisfaction équitable" allouée sur le fondement de l'article 41 de la convention ne pourrait mettre un terme. »

En 2013 le premier projet de loi transposant des directives européennes dans le domaine pénal devenue la loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France a introduit, là encore, par voie d'amendements plusieurs dispositions visant à améliorer notre droit national en assurant la compatibilité avec le droit tel qu'interprété par la CEDH.

Peuvent être cités :

- l'abrogation du délit d'offense au chef de l'État tel qu'il résultait d'une loi vieille de plus 130 ans (1881) et condamné dans ses effets et ses modalités par une décision de la CEDH l'arrêt Eon c. France du 14 mars 2013. Y a été substitué un mécanisme de droit commun conciliant la liberté d'expression et la répression de la diffamation et des injures au Président et autres autorités politiques ;

- la création d'un crime de réduction en esclavage et d'un crime d'exploitation de personnes réduites en esclavage ; au moins deux arrêts de la CEDH, les arrêts Siliadin du 26 juillet 2005 et C.N et V. du 1^{er} octobre 2012 avaient condamné la France pour ne pas disposer d'articles prenant en compte la nécessaire répression de certaines infractions constitutives de ces crimes même si cette répression existait de fait au travers du recours à d'autres dispositions mais avec un effet de qualification plus aléatoire. Notre code pénal prévoit désormais :

– d’une part, l’esclavage c’est-à-dire l’exercice à l’encontre d’une personne de l’un des attributs de la propriété

– d’autre part, l’exploitation d’une personne réduite en esclavage, qui est la séquestration, la commission d’une infraction sexuelle ou la soumission à du travail forcé d’une telle personne, dès lors que l’auteur connaît sa condition.

Voici pour les exemples.

Ainsi le droit de la Convention européenne des droits de l’Homme tel qu’interprété par la Cour européenne irrigue le droit français et ce, au travers de l’intervention du parlement et notamment de l’Assemblée nationale.

Néanmoins ces progrès cachent ou recèlent encore des lacunes ou réticences à appliquer les décisions de la CEDH au nom de traditions juridiques nationales. Dans le domaine des droits fondamentaux, l’État national discute souvent plus ardemment de ce qui fait sa spécificité que de ce qu’il est dans le domaine des échanges économiques.

Un des éléments permettant de faire avancer les choses est le moment du débat public et de la délibération politique. À ce titre, les parlements nationaux continuent de créer du débat public, des clivages, et évidemment produisent de la délibération politique, toutes choses qui donnent son sens à la loi et à ses évolutions.

La comparaison avec ce que font d’autres États et le retard pris par l’État français, condamné par les décisions d’une juridiction à vocation internationale, peuvent et doivent aussi être des éléments de ce débat public.

C’est ce que font d’autres États. Le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou l’Allemagne débattent en commission ou en séance publique du suivi des décisions de la CEDH.

Qu’en est-il en France aujourd’hui ?

Actuellement seuls les rapports annuels commis respectivement par la délégation de l’Assemblée nationale et par celle du Sénat à l’APCE en vertu des règlements des chambres font état globalement de l’évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’Homme et de son suivi par les États. En 2011, plusieurs députés, à l’initiative de notre collègue M. Jean-Claude Mignon, avaient déposé une proposition de

loi (n° 3345) visant tendant à faire présenter au Parlement par le Gouvernement un rapport annuel sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme par la France. Cette proposition n'a pas connu de suite.

Il est donc proposé d'adapter le règlement de notre Assemblée et d'adopter le principe qu'une partie relative à l'exécution des décisions de la CEDH figure systématiquement dans le rapport annuel de notre délégation et donne lieu à une discussion en séance publique.

Cette proposition donnerait à notre Assemblée l'avantage d'évaluer l'exécutif sur le sujet et permettrait de ne pas le laisser seul présenter son appréciation de l'exécution des décisions.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article 1^{er}

- ① L'article 29 du Règlement est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe consacre chaque année dans son rapport d'activité une partie à l'exécution par la France des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme. »

Article 2

- ① Après l'avant-dernière phrase du huitième alinéa de l'article 48 du Règlement, il est inséré une phrase ainsi rédigée :
- ② « Dans le cadre de cette semaine, une séance annuelle est réservée à la présentation par la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de son rapport d'activité concernant l'exécution par la France des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme. »

