

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 octobre 1985.

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° 6 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort.

Par M. Charles BOSSON,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Jacques Genton, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de la Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmentier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2732, 2769, 2818 et in-8° 829.

Sénat : 413 (1984-1985).

Traités et conventions. — Peine de mort.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
Le protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concerne l'abolition de la peine de mort et a été signé à Strasbourg le 28 avril 1983	3
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DU PROTOCOLE N° 6 ...	5
A. <i>Le contexte</i>	5
La Convention européenne des droits de l'homme a été complétée par huit protocoles successifs	6
B. <i>Genèse et contenu du protocole</i>	8
– Les travaux préparatoires	8
– Analyse des neuf articles	8
a) les dispositions de fond	8
b) les modalités d'application et les clauses finales	10
C. <i>La décision du Conseil constitutionnel du 22 mai 1985</i>	11
DEUXIÈME PARTIE : LES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LA RATIFICATION DU PROTOCOLE N° 6	13
A. <i>L'engagement international proposé sera-t-il irréversible ? Difficultés juridiques ou pratiques présentées par ses possibilités de dénonciation</i>	13
B. <i>Les conséquences constitutionnelles de la ratification</i>	14
1° <i>Décision du Conseil constitutionnel du 22 mai 1985 : le Protocole n° 6 ne comprend pas de clause contraire à la Constitution</i>	14
2° <i>Reste posé le problème des conséquences d'une adhésion de la France sur les pouvoirs dévolus au Président de la République par l'article 16 de la Constitution</i>	15
C. <i>Opportunité politique de cet engagement international</i>	16
Le Gouvernement n'a pas tenu sa promesse de présenter un texte créant une peine de sûreté incompressible à la suite de la suppression de la peine de mort	16
L'abstention gouvernementale jusqu'à ce jour pose problème tant au Parlement qu'à l'opinion publique	18
Il paraît en conséquence inopportun, en tout cas prématuré, d'envisager la ratification qu'il sollicite	20
Conclusions : Motion opposant la question préalable	21

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi tend à autoriser la ratification par la France du Protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui constitue, sauf erreur, le premier instrument international faisant de l'abolition de la peine de mort une obligation juridique pour les Etats parties.

Ce projet ne vise pas à rouvrir devant le Parlement le débat sur la peine de mort, qui a été abolie en France par la loi du 9 octobre 1981.

Notre législation actuelle est donc en conformité avec l'instrument international qui nous est soumis. La seule question essentielle qui puisse se poser est la suivante : la France entend-elle confirmer au plan international la réforme votée il y a quatre ans dans le cadre de sa législation nationale ?

Le Protocole n° 6 a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 28 avril 1983. Ces vingt-et-un pays se répartissent à ce jour en trois groupes :

a) *cinq d'entre eux ont signé et ratifié le texte*, permettant son entrée en vigueur le 1^{er} mars 1985 conformément aux dispositions de son article 8 ; il s'est agi successivement des pays suivants : le Danemark le 1^{er} décembre 1983 ; l'Autriche le 5 janvier 1984 ; la Suède le 9 février 1984 ; l'Espagne le 14 janvier 1985 et le Luxembourg le 19 février dernier ;

b) *dix autres pays - dont la France - ont signé le Protocole n° 6 sans l'avoir, à ce jour, ratifié ou approuvé* ; sept l'ont signé le 28 avril 1983 : l'Allemagne fédérale, la Belgique, la France, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et la Suisse ; trois autres ultérieurement : la Grèce le 2 mai 1983, l'Italie le 21 octobre 1983 et l'Islande le 24 avril 1985 ;

c) *enfin, six pays ne l'ont pas signé à ce jour* : Chypre, l'Irlande, le Liechtenstein, Malte, le Royaume-Uni et la Turquie.

Il est à signaler que ce Protocole n° 6 a fait l'objet d'une procédure exceptionnelle en France puisqu'il a été soumis au Conseil constitutionnel par le Président de la République, sur la

base de l'article 54 de la Constitution, afin d'examiner s'il comportait une clause contraire à la Constitution.

Précisons enfin qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale au cours de sa séance du 21 juin dernier.

Avant d'analyser la décision du Conseil constitutionnel et d'examiner l'opportunité de la ratification proposée, il y a lieu de situer ce protocole dans le contexte conventionnel international et d'en examiner les dispositions.

PREMIÈRE PARTIE

PRÉSENTATION DU PROTOCOLE N° 6 CONCERNANT L'ABOLITION DE LA PEINE DE MORT

A. - Le contexte.

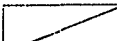
Le document qui nous est soumis s'insère donc dans la Convention européenne des droits de l'homme, élaborée au sein du Conseil de l'Europe au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, signée le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

L'ensemble des vingt-et-un Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié cette Convention qui a manifesté la volonté d'un continent, qui fut le berceau des droits de l'homme, d'en demeurer le foyer privilégié, en ne se limitant pas à la proclamation d'un certain nombre de droits et de libertés, mais en s'efforçant d'en assurer l'application effective par l'institution d'un mécanisme de garantie juridictionnelle : Commission et Cour européennes des droits de l'homme qui viennent s'ajouter, sans s'y substituer, aux garanties internes.

Depuis son élaboration, la Convention européenne a été complétée par huit protocoles additionnels successifs dont les six premiers sont déjà entrés en vigueur.

ÉTAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET DE SES PROTOCOLES (SITUATION DU 1-VI-1985)

Date et lieu de la signature	Convention	Déclarations		Protocole	Protocole n° 2	Protocole n° 3	Protocole n° 4	Protocole n° 5	Protocole n° 6	Protocole n° 7	Protocole n° 8
		Article 25	Article 46								
		Rome 4-XI-1950	Rome 4-XI-1950								
Date d'entrée en vigueur	3-IX-1953	5-VII-1955	3-IX-1958	18-V-1954	21-IX-1970	21-IX-1970	2-V-1968	20-XII-1971	1-III-1985		
Allemagne	5-XII-1952	5 ans 1-VII-1981		13-II-1957	3-I-1969	3-I-1969	1-VI-1968	3-I-1969		19-III-85	
Autriche	3-IX-1958	3 ans 3-IX-1982		3-IX-1958	29-V-1967	29-V-1967	18-IX-1969	9-X-1969	5-I-1984	19-III-1985	
Belgique	14-VI-1955	5 ans 30-VI-1982	5 ans 29-VI-1982	14-VI-1955	21-IX-1970	21-IX-1970	21-IX-1970	21-IX-1970		○	
Chypre	6-X-1962		3 ans 24-I-1983	6-X-1962	22-I-1969	22-I-1969	○	22-I-1969	○	○	○
Danemark	13-IV-1953	5 ans 6-IV-1982		13-IV-1953	6-V-1963	6-V-1963	30-IX-1964	20-I-1966	1-XII-1983		19-III-1985
Espagne	4-X-1979	1-VII-1983 au 14-X-1985	3 ans 15-X-1982	23-II-1978	6-IV-1982	4-X-1979	23-II-1978	4-X-1979	14-I-1985		
France	3-V-1974	5 ans 2-X-1981	3 ans 20-X-1983	3-V-1974	2-X-1981	3-V-1974	3-V-1974	3-V-1974			
Grèce	28-XI-1974		3 ans 31-I-1985	28-XI-1974	8-I-1975	8-I-1975	○	8-I-1975	2-V-1983		
Islande	29-VI-1953	25-III-1960	5 ans 3-IX-1984	29-VI-1953	16-XI-1967	16-XI-1967	16-XI-1967	16-XI-1967	24-IV-1985	○	
Irlande	25-II-1953	25-II-1953		25-II-1953	12-IX-1963	12-IX-1963	29-X-1968	18-II-1966	○	11-XII-1984	20-III-1985
Italie	26-X-1955	3 ans 1-VIII-1984		26-X-1955	3-IV-1967	3-IV-1967	27-V-1982	25-III-1968	21-X-1983		
Liechtenstein	8-IX-1982	3 ans 8-IX-1982		○	8-IX-1982	8-IX-1982	○	8-IX-1982	○	19-III-1985	
Luxembourg	3-IX-1953	5 ans 28-IV-1981		3-IX-1953	27-X-1965	27-X-1965	2-V-1968	26-VI-1968	19-II-1985		
Malte	23-I-1967			23-I-1967	23-I-1967	23-I-1967	○	23-I-1967	○	○	○
Norvège	15-I-1952	5 ans 29-VI-1982		18-XII-1952	12-VI-1964	12-VI-1964	12-VI-1964	20-I-1966			
Pays-Bas	31-VIII-1954	1-IX-1979		31-VIII-1954	11-X-1966	11-X-1966	23-VI-1982	19-V-1971			20-III-1985
Portugal	9-XI-1978	2 ans 9-XI-1982		9-XI-1978	9-XI-1978	9-XI-1978	9-XI-1978	9-XI-1978			
Royaume-Uni	8-III-1951	5 ans 14-I-1981		3-XI-1952	6-V-1963	6-V-1963		24-X-1967	○	○	
Suède	4-II-1952	4-III-1952	5 ans 13-V-1981	22-VI-1953	13-VI-1964	13-VI-1964	13-VI-1964	27-IX-1966	9-II-1984		
Suisse	28-XI-1974	3 ans 28-XI-1983	28-XI-1974	19-V-1976	28-XI-1974	28-XI-1974	○	28-XI-1974		○	
Turquie	18-V-1954			18-V-1954	25-III-1968	25-III-1968	○	20-XII-1971	○	14-III-1985	○

Légende : ○ Le cercle signifie non signé.  La case barrée signifie signé mais non ratifié. 19-III-1985 La case barrée avec une date signifie signé à une date ultérieure à celle qui avait été

- *Le premier Protocole*, ouvert à la signature le 20 mars 1952, a ajouté aux droits énoncés dans la Convention : le droit de propriété, le droit à l'instruction et l'engagement d'organiser des élections libres au scrutin secret.

- *Le Protocole n° 2*, en date du 6 mai 1963, a donné à la Cour européenne compétence pour formuler des avis consultatifs, à la demande du Conseil des ministres, concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles.

- *Le Protocole n° 3*, conclu le 6 mai 1963, a supprimé la possibilité pour la Commission européenne de créer des sous-commissions.

- *Le Protocole n° 4*, du 16 septembre 1963, a ajouté également certains droits et libertés ne figurant pas dans la Convention : nul ne peut être privé de sa liberté pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle ; liberté pour toute personne de quitter n'importe quel pays, y compris le sien ; nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant ; les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.

Le Protocole n° 5, conclu le 10 janvier 1966, a modifié les articles 22 et 40 relatifs au renouvellement des membres de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme.

Deux derniers protocoles ne sont pas encore entrés en vigueur : le *Protocole n° 7* du 22 novembre 1984 qui, comme les Protocoles 1 et 4, concerne des droits et libertés ne figurant pas dans la Convention : droit à certaines garanties lors des mesures d'expulsion ; droit à un examen par une juridiction supérieure, en cas d'infraction pénale, de la déclaration de culpabilité ou de condamnation ; indemnisation des personnes victimes d'erreurs judiciaires ; interdiction des poursuites ou peines pénales contre des infractions ayant déjà fait l'objet d'une condamnation ou d'un acquittement par un jugement définitif rendu par un tribunal du même Etat ; égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage.

Le dernier Protocole n° 8, adopté le 19 mars dernier, tend à accélérer la procédure devant la Commission européenne des droits de l'homme.

Quand au Protocole n° 6, présenté ce jour devant le Sénat, il fait de l'abolition de la peine de mort, comme nous l'avons dit, une obligation juridique pour tous les Etats parties.

La France, après avoir ratifié la Convention européenne le 3 mai 1974, a signé les huit textes additionnels et a ratifié les Protocoles 1, 2, 3, 4 et 5. Le Protocole n° 7 se trouve actuel-

lement en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Seul le processus de ratification du Protocole n° 8 n'est pas encore engagé.

Il échet maintenant d'étudier le Protocole n° 6.

B. - Genèse et contenu du Protocole n° 6.

Les initiatives parlementaires de l'Assemblée du Conseil de l'Europe en vue de favoriser l'abolition de la peine de mort dans les pays membres remontent aux années 1970 au cours desquelles diverses résolutions ont été adoptées en ce sens. En 1980, la même Assemblée a voté plusieurs textes relatifs à la peine capitale et notamment une résolution n° 727 lançant un appel aux Etats du Conseil de l'Europe « qui maintiennent la peine de mort pour les crimes commis en temps de paix pour qu'ils la suppriment dans leurs systèmes pénaux ».

Durant la même période, des initiatives gouvernementales ont fait écho à ces propositions en 1978 et en 1980, sur l'initiative du ministre autrichien de la Justice, sans dépasser le stade de l'étude ou celui du vœu à portée générale.

Ce n'est que le 23 septembre 1981 que mandat a été donné à un comité intergouvernemental de « préparer un projet de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme visant l'abolition de la peine de mort en temps de paix ». Le Protocole n° 6 est le fruit des travaux de ce comité, adopté par les ministres des pays du Conseil de l'Europe en décembre 1982 et ouvert à la signature le 28 avril 1983.

Les neuf articles de ce Protocole s'articulent autour de deux séries de dispositions :

a) *Les dispositions de fond* du Protocole sont définies par les articles premier à cinq.

Article premier.

Le principe de l'abolition.

Le Protocole affirme expressément le principe de l'abolition de la peine de mort en son article premier. Il en résulte, sous réserve des dispositions de l'article 2, qu'un Etat doit, le cas échéant, supprimer la peine capitale de sa législation pénale pour devenir partie au protocole. Tel n'est pas évidemment le cas de la France puisque la loi du 9 octobre 1981 stipule que « la peine de mort est abolie », selon une formule identique à celle du Protocole.

Le second alinéa de l'article premier (« nul ne peut être condamné à une telle peine ni exécuté ») marque que le droit reconnu est un droit subjectif de toute personne qui pourra éventuellement s'en prévaloir devant les instances nationales ou internationales compétentes.

Article 2.

Les actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre.

L'article 2 limite l'obligation de la peine de mort au *temps de paix* : il prévoit la possibilité du maintien de la peine de mort pour des actes commis « en temps de guerre ou de danger imminent de guerre », mais seulement dans les cas prévus par la législation nationale intéressée.

La référence au « danger imminent de guerre », sans être définie de façon plus précise, tient évidemment compte de la nécessité où peut se trouver un Etat d'arrêter les mesures législatives indispensables sans attendre que les hostilités aient été ouvertes.

Article 3.

L'interdiction de dérogation en cas de danger public menaçant la vie de la nation.

Aux termes de l'article 3, les possibilités de dérogation prévues par l'article 15 de la Convention européenne qui concernaient, outre les circonstances de guerre, celles de « danger public menaçant la vie de la nation » sont formellement prohibées dans le cadre du Protocole n° 6 qui est donc plus restrictif que la Convention.

Article 4.

L'impossibilité de formuler des réserves au Protocole.

L'article 4 vient encore renforcer le caractère contraignant du Protocole en excluant toute possibilité de réserve à ses dispositions, ce qui constitue une exception notable à l'article 64 de la Convention européenne qui prévoit expressément la possibilité pour tout Etat de formuler des réserves au moment de sa signature ou du dépôt de ses instruments.

Article 5.

L'application territoriale du Protocole.

Tout Etat peut désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera le Protocole.

Le Gouvernement français a estimé qu'il n'est point nécessaire de formuler une telle déclaration d'application territoriale pour préciser qu'il s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République, étant donné que l'article 8 de la loi du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort dispose en effet que cette loi est « applicable aux territoires d'outre-mer ainsi qu'à la collectivité territoriale de Mayotte ».

Telles sont les dispositions de fond du texte.

b) *Les modalités d'application et les clauses finales* du Protocole n° 6 figurent dans les *articles 6 à 9*.

Article 6.

Les relations entre le Protocole et la Convention.

Il est d'abord précisé, à l'article 6, que les dispositions de fond du Protocole (articles premier à 5) feront partie intégrante de la Convention européenne des droits de l'homme. Elles constituent des articles additionnels.

Il en résulte que toutes les dispositions de la Convention s'appliqueront aux articles premier à 5 du Protocole, en particulier le système de garantie instauré par la Convention, tels le recours individuel devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme ou le caractère obligatoire de la juridiction de la Cour.

Articles 7 à 9.

Clauses finales.

Les trois derniers articles du Protocole reprennent le libellé du modèle de clauses finales adopté par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en février 1980 et n'appellent pas de commentaires particuliers.

C. Décision du Conseil constitutionnel du 22 mai 1985.

La saisine du Conseil constitutionnel par le Président de la République sur le fondement de l'article 54 de la Constitution est une procédure suffisamment exceptionnelle pour s'y arrêter quelques instants.

La Constitution prévoit en effet la possibilité pour le chef de l'Etat, le Premier ministre, le Président du Sénat ou le Président de l'Assemblée nationale, de saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il se prononce sur le conformité à la Constitution d'un engagement international. Si le Conseil constitutionnel déclare que le texte comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

Le Président de la République, conformément à l'article 54, a saisi le Conseil constitutionnel, par lettre en date du 23 avril 1985, du point de savoir si le Protocole n° 6 comportait une clause contraire à la Constitution.

C'est la troisième fois seulement, depuis le début de la V^e République, que le Conseil constitutionnel était appelé à intervenir sur la base de l'article 54. Il n'avait jusqu'alors été saisi dans le cadre de cette procédure qu'en deux circonstances :

- en 1970, à la demande du Premier ministre, sur la décision du Conseil des Communautés européennes du 21 avril 1970 attribuant des ressources financières propres aux Communautés européennes et sur le traité du 22 avril 1970 élargissant les pouvoirs budgétaires du Parlement européen ;

- et en 1976, sur saisine du Président de la République, sur la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 relative à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

Par sa décision du 22 mai 1985, le Conseil constitutionnel a estimé que le Protocole du 28 avril 1983 concernant l'abolition de la peine de mort « ne comporte pas de clause contraire à la Constitution », fondant essentiellement sa décision sur trois considérations :

1° le Protocole, qui stipule que la peine de mort est abolie - sauf à être prévue pour les actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre - peut faire l'objet d'une dénonciation dans les conditions fixées par l'article 65 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

2° le Protocole n'est pas incompatible avec le devoir pour l'Etat « d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et libertés des citoyens » ;

3° il ne porte dès lors pas atteinte aux « conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale ».

Le Conseil constitutionnel a ainsi ouvert la voie à la ratification par la France de ce texte puisque le Conseil constitutionnel ayant dit le droit, ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent à tous, y compris aux pouvoirs publics, et donc notamment au pouvoir législatif.

Mais si la ratification du Protocole n° 6 est juridiquement possible, il reste évidemment toute latitude à la représentation nationale d'apprécier les conséquences et l'opportunité politique d'un tel geste.

*
* *

DEUXIÈME PARTIE

LES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LA RATIFICATION

La ratification par la France du Protocole n° 6 est, dans son principe, compatible avec la législation française depuis la loi du 9 octobre 1981 qui a aboli la peine de mort.

Elle n'en pose pas moins trois problèmes importants.

A. L'abolition prendra-t-elle un caractère irréversible ?

Il a été reproché à l'engagement international proposé de conférer un caractère irréversible à l'abolition de la peine de mort en temps de paix puisqu'il s'imposerait à l'avenir au législateur national conformément à l'article 55 de la Constitution qui stipule que les « traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

L'impossibilité pour une loi française ultérieure de revenir sur cette abolition, telle que consacrée par un engagement international, s'est trouvée d'ailleurs confirmée par la jurisprudence qui, singulièrement celle des juridictions judiciaires, compétentes en la matière, a à plusieurs reprises fait prévaloir les dispositions d'un instrument international applicable en France à celles d'une loi postérieure. De surcroît, si les juridictions françaises disaient applicable une telle loi, le condamné pourrait alors saisir la Cour européenne des droits de l'homme contre l'application d'une peine interdite par un traité international.

La peine de mort ne saurait donc être rétablie en France aussi longtemps que le Protocole n° 6 y demeurerait applicable et, en ce sens, l'abolition deviendrait irréversible.

Il y a lieu cependant de préciser qu'il existe une ou des possibilités de dénonciation dont les conditions et les délais font, il est vrai, l'objet d'hésitations sinon de controverses entre les juristes spécialisés.

Peut-on dénoncer le Protocole isolément de la Convention dont il constitue, selon son article 6, une série d'articles

additionnels » ? Certains en doutent et il n'y a pas de précédent, la dénonciation d'un Protocole séparément de la Convention ne paraissant jamais s'être produite. Dans l'affirmative, cette dénonciation séparée ne pourrait intervenir qu'après un délai initial de cinq années puisqu'il bénéficie de « toutes les dispositions de la Convention ».

Il est d'ailleurs évident qu'une dénonciation globale de la Convention entraînerait *ipso facto* celle du Protocole n° 6, mais serait-ce dans le même délai que la Convention signée en 1974 et pour laquelle le délai initial de cinq années est depuis longtemps expiré, ou seulement au terme d'un nouveau délai de cinq ans suivant la propre ratification du Protocole ?

M. le ministre des Relations extérieures et M. le ministre de la Justice ont devant l'Assemblée nationale répondu affirmativement à la première question. Votre Rapporteur tend à partager leur avis, mais il doit en toute objectivité constater que le débat reste ouvert entre les spécialistes.

Dans toutes les hypothèses, il faut bien reconnaître qu'une dénonciation soit du Protocole, soit de la Convention resterait pour le moins un geste politiquement et moralement difficile.

B. - Le Protocole n° 6 ne comprend pas de dispositions contraires à la Constitution.

Il avait été reproché à la ratification du Protocole de constituer une atteinte grave à la souveraineté nationale en matière pénale.

La décision du Conseil constitutionnel nous paraît avoir tranché le débat puisqu'il a estimé que le Protocole n'est pas incompatible avec le pouvoir par l'Etat d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et des libertés des citoyens, qu'il ne porte donc pas atteinte aux « conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale et « ne contient aucune clause contraire à la Constitution ».

Cette décision est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'engagements internationaux fondée sur la distinction entre « les *transferts* de souveraineté », qui ne peuvent être opérés sans révision constitutionnelle, et les « simples *limitations* » de souveraineté qu'un traité international peut comporter sans être contraire à la Constitution.

Cette question de constitutionnalité n'est pas inédite et le Premier ministre l'avait rappelé en ces termes le 23 juin

1983 en réponse à des questions écrites : « La France signe et ratifie chaque année plusieurs centaines d'accords internationaux qui comportent tous, à des degrés divers, des limitations de souveraineté. De telles limitations sont évidemment nécessaires à l'organisation des rapports internationaux et ne sont nullement contraires à la Constitution. Le préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère expressément le préambule de la Constitution de 1958, prévoit en effet que de telles limitations peuvent être apportées à la souveraineté nationale ».

Ajoutons que de telles limitations ont déjà été apportées en matière pénale. On peut rappeler, à titre d'exemple, que la France a ratifié, après y avoir été autorisée par une loi du 25 juin 1980, le Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, lequel stipule que la peine de mort ne peut être imposée à l'encontre de mineurs de moins de dix-huit ans et ne peut être exécutée contre des femmes enceintes.

La décision du Conseil constitutionnel met fin au débat.

Il a été posé une seconde question d'ordre constitutionnel concernant les pouvoirs dévolus au Président de la République en vertu de l'article 16 de la Constitution qui lui reconnaît le droit de prendre « les mesures exigées par les circonstances » lorsque « les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate » et que « le fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu ».

Si l'on pense, comme il paraît ressortir des textes, que le Président de la République est en droit, dans les conditions de l'article 16, de rétablir de sa seule autorité la peine de mort, la question se poserait de l'incompatibilité entre l'application de l'article 16 et la ratification du Protocole n° 6.

Deux thèses se trouvent alors en opposition entre lesquelles la décision du Conseil constitutionnel n'a pas tranché : selon les uns, l'article 16 conserverait en tout état de cause au Président de la République le droit de rétablir la peine de mort ; selon les autres, au contraire, les dispositions du Protocole s'imposeraient au Président qui n'aurait d'autre possibilité, pour rétablir la peine de mort, que de dénoncer le Protocole ou la Convention.

Cette incertitude se trouve au surplus renforcée du fait que si la France a pu, lors de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme en 1974, émettre une réserve excluant toute limitation des pouvoirs que le Président de la République tient de l'article 16, une telle déclaration est exclue en ce qui concerne le Protocole n° 6 puisque son article 4 élimine

toute possibilité de formuler des réserves sur la base de l'article 64 de la Convention européenne, comme nous l'avons noté plus haut.

De ces diverses considérations, il paraît difficile de ne pas conclure qu'il persiste en ce domaine une ambiguïté sur les conséquences juridiques de la ratification du Protocole.

C. - La ratification demandée par le Gouvernement soulève enfin un problème politique grave, car elle interviendrait de manière absolument prématurée dans le cadre d'une législation française inachevée.

En estimant qu'il n'était pas opportun de rouvrir le débat sur la peine capitale à l'occasion de la discussion du présent projet de loi, votre Commission a estimé qu'il était de son devoir de rappeler les conditions dans lesquelles a été votée l'abolition pour mieux apprécier l'opportunité de l'engagement international qui nous est aujourd'hui proposé par le Gouvernement.

L'article premier de la loi du 9 octobre 1981, abolissant la peine de mort, a été adopté le 30 septembre 1981 au Sénat, par 160 voix pour et 126 contre.

La majorité de notre Assemblée qui s'est prononcée en faveur de l'abolition ne constituait pas un bloc monolithique et surtout de nombreux sénateurs favorables à l'abolition ont souligné la nécessité de voter en contrepartie une réforme pénale.

Je citerai notamment M. Jean-Pierre Fourcade : « Si vous pouviez sur ces deux points (victimes et réformes pénales)... nous apporter des réponses positives, notre vote serait grandement facilité ». M. Paul Pillet : « Certes, on peut regretter que ce texte ne soit pas plus complet et qu'il ne soit pas assorti des moyens de répression indispensables de la sanction du crime qui devraient être inscrits dans notre Code pénal pour faire face à la redoutable violence que représente le crime de sang ». M. Marcel Rudloff : « Si vous aviez en même temps clairement exposé une réforme, que tout le monde souhaite, de l'exécution des peines, votre texte eût rencontré ici un écho plus largement favorable et vous auriez facilité la tâche de ceux qui pensent devoir vous suivre ».

Le Rapporteur de la commission des Lois, notre collègue M. Paul Girod, a d'ailleurs fort justement exprimé ces nuances en distinguant deux points de vue parmi les abolitionnistes : pour les uns, précisait-il, « l'abolition de la peine de mort est une affaire de principe ne souffrant ni transaction, ni exception. Pour eux, l'abolition générale de la peine de mort est un impératif comman-

dé par les valeurs les plus hautes d'une société civilisée. Pour schématiser, on pourrait les qualifier d'abolitionnistes inconditionnels » ; mais, pour de nombreux autres, déclarait-il, « le vrai problème n'était pas celui du caractère intimidant du châtiement capital mais celui de la mise hors d'état de nuire des criminels dangereux. Dans cet esprit, il conviendrait de prévoir une peine incompressible de détention pour des individus qui encourent aujourd'hui la peine de mort. L'assurance que cette peine de longue durée sera effectivement appliquée exige (...) l'existence juridique d'une véritable peine de sûreté... ». « C'est à ces seules conditions, concluait le Rapporteur, que ces sénateurs acceptaient de se prononcer pour le principe de l'abolition ».

Ces collègues constituaient en quelque sorte la masse des « abolitionnistes sous conditions » qui faisaient écho, près de deux siècles plus tard, à Le Peltier de St-Fargeau, l'un des pères historiques de l'abolitionnisme qui écrivait dans son rapport du 23 mai 1791 devenu classique : « Il faut mettre une autre peine à la place, et l'homme sensé ne saurait prendre le parti de détruire le moyen de répression usité jusqu'à présent sans être convaincu de l'efficacité d'une autre mesure pour défendre la société contre le crime ».

En réponse à ces multiples appels, M. le ministre de la Justice - tout en écartant l'appellation de « peine de remplacement » parce que suivant son expression « on ne saurait remplacer la peine de mort » - avait répondu en s'engageant formellement au nom du Gouvernement à soumettre à l'appréciation du Parlement, dès l'année 1982, une révision de l'échelle des peines et la définition de périodes de sûreté. Tout s'est donc passé en 1981, pour de nombreux abolitionnistes, comme si un contrat de confiance était passé entre le Parlement et le Gouvernement, le premier adoptant le principe de l'abolition de la peine de mort devant l'engagement du second de définir une véritable peine de sûreté.

On peut estimer, comme le démontre la lecture des débats de septembre 1981 tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, qu'il s'est agi là d'un facteur décisif dans le vote de la loi du 9 octobre 1981. Les textes n'ont pas besoin d'être sollicités tant les engagements du Gouvernement ont été clairs et réitérés.

Le 17 septembre 1981, devant l'Assemblée nationale, M. le Garde des Sceaux déclarait : « Si je demande à l'Assemblée de ne pas ouvrir un débat tendant à modifier cette mesure de sûreté, c'est parce que, dans un délai de deux ans, délai relativement court au regard du processus de modification de la loi pénale, le Gouvernement aura l'honneur de lui soumettre le projet d'un nouveau Code pénal, un Code pénal adapté à la société française de la fin du vingtième siècle et, je l'espère, de l'horizon du

vingt-et-unième siècle. A cette occasion, il conviendra que soit défini, établi, posé par vous, ce que doit être le système des peines pour la société française d'aujourd'hui et de demain » (*J.O. Débats A.N. du 17 septembre 1981, p. 1143*).

Le 28 septembre suivant, devant le Sénat, M. le Garde des Sceaux a confirmé et précisé la portée de cet engagement : « Le Gouvernement s'engage, sinon à présenter en son entier le projet du nouveau Code pénal, du moins à présenter le titre « Partie générale » et les dispositions relatives aux peines criminelles, aux mesures et aux périodes de sûreté que vous aurez à définir éventuellement, *au plus tard à l'automne 1982, c'est-à-dire dans un an* » (*J.O. Débats Sénat du 28 septembre 1981, p. 1667*).

Les citations pourraient être multipliées à l'envi : à l'occasion d'autres débats en séance publique, notamment lors de la discussion de juillet 1982 du projet de loi abrogeant et révisant la loi dite « Sécurité et liberté », ainsi qu'en réponse à des questions écrites de députés ou de sénateurs, ou lors d'autres déclarations publiques.

L'engagement du Gouvernement était donc formel de compléter et de modifier rapidement la législation pénale française, notamment l'échelle des peines, en tirant les conséquences de l'abolition de la peine de mort.

Le non-respect de cet engagement et l'absence de toutes nouvelles dispositions pénales, complément de l'abolition, nous ont conduits à poser la question de l'opportunité de s'engager aujourd'hui sur le plan international dans un domaine où la législation française est restée inachevée malgré les promesses du Gouvernement, ce qui crée incertitude au Parlement et inquiétude dans le pays, car, depuis septembre 1981, plus de quatre années se sont écoulées.

Où en est-on aujourd'hui ?

A entendre M. le Garde des Sceaux, il n'a pas abandonné cet objectif puisqu'il a déclaré le 21 juin dernier à l'Assemblée nationale au cours de la discussion sur le présent projet de loi : « *Je souhaite pour ma part que la discussion sur la nouvelle échelle des peines intervienne le plus tôt possible* » (*J.O. Débats A.N. du 21 juin 1985, p. 1981*). Nous marquons cependant avec quelque étonnement et quelque souci que si, l'on s'en tient à cette déclaration, l'engagement du Gouvernement ne semble plus être qu'un souhait personnel du Garde des Sceaux et que surtout plus aucune date précise n'est envisagée pour sa réalisation.

Sa réponse à des questions écrites le 25 mars 1985 n'apporte guère plus d'assurances puisqu'il y était indiqué que « les deux premiers livres du projet (de réforme du Code pénal) devraient être déposés devant le Parlement au cours de la prochaine

session » (*J.O. Débats A.N.* du 25 mars 1985, p. 1301). Or, « la plus prochaine session », celle du printemps dernier, s'est achevée sans que le Parlement ne soit saisi d'aucun texte. Faut-il rappeler que la session ordinaire d'automne qui vient de s'ouvrir sera la dernière de la présente législature et qu'il est en conséquence, d'ores et déjà, plus qu'improbable qu'un nouveau texte pénal soit définitivement adopté d'ici la fin de l'année et donc avant les prochaines échéances législatives ?

Sans mésestimer en quoi que ce soit la difficulté de la tâche, même partielle, force est de constater la durée inusitée de la réflexion que s'est accordée le Gouvernement en l'occurrence. De commission de révision en rédaction d'un avant-projet, de concertation interministérielle en arbitrage, cela fera bientôt près de cinquante mois que la loi sur l'abolition de la peine de mort a été votée et que le Parlement n'a toujours pas été saisi d'un projet définissant clairement les peines de sûreté, conséquence logique et complément nécessaire de l'abolition. Pourquoi tant de retard accumulé ? Les exemples ne manquent pourtant pas de réformes législatives d'envergure, aux dispositions complexes, qui, telles les lois relatives à la décentralisation, ont été menées tambour battant.

Nous ne saurions nous satisfaire des regrets de M. le ministre de la Justice à la séance de l'Assemblée nationale du 21 juin dernier (p. 1881) : « J'ai dit que l'abolition de la peine de mort rendait inévitable une nouvelle définition de l'échelle des peines, ce qui est logique... Je reconnais volontiers que nous avons, en la matière, pris un retard que je suis, croyez-le bien, le premier à regretter ».

Bref, si nous suspectons la volonté du Gouvernement, et en particulier du Garde des Sceaux, de mener à son terme la réforme entreprise, tous ces éléments nous inciteraient à croire que le Gouvernement ne souhaite pas aboutir et recourt à tous les expédients suspensifs usuels en pareil cas : commissions et comités d'étude, groupes de travail, avant-projets, concertation, tel le projet, il y a un an, d'une commission mixte, Assemblée nationale et Sénat, qui n'a pas vu le jour, etc.

Comment, en tout cas, ne pas nous interroger sur sa politique en ce domaine ? C'est pourquoi votre Commission entend profiter de la discussion du présent projet de loi pour demander au Gouvernement d'exposer sa position devant la Haute Assemblée.

Une telle mise au clair apparaît d'autant plus nécessaire que devient insupportable le malaise engendré par le simple maintien de l'état de droit actuel, incomplet et inachevé. Il l'est même devenu aux yeux de nombreux abolitionnistes qui ont la conviction que la conjonction de l'abolition de la peine de mort et de l'absence d'une peine de substitution alimente les inquiétudes de

l'opinion publique et renforce les tendances en faveur d'un rétablissement limité de la peine de mort devant la recrudescence des attentats meurtriers dont sont victimes tant de nos compatriotes, particulièrement les personnes âgées, les enfants, les agents de la force publique.

Faut-il dès lors s'étonner de l'accentuation du courant en faveur d'un durcissement de notre législation pénale ? De nombreuses propositions de loi s'en sont fait écho. Au cours de la seule année 1984, - et sans souci d'exhaustivité - votre Rapporteur a ainsi pu dénombrer *cinq propositions de loi* tendant à rétablir, pour certains crimes, la peine de mort :

- *au Sénat* : la proposition de loi n° 212 du 14 février 1984 relative au rétablissement, à titre exceptionnel, de la peine de mort pour les meurtres de mineurs ;

- et la proposition de loi n° 260 du 11 avril 1984 relative au rétablissement de la peine de mort pour les crimes les plus odieux ainsi que pour la protection des fonctionnaires de sécurité et de justice ;

- *à l'Assemblée nationale* : la proposition de loi n° 2190 du 30 mai 1984 tendant au rétablissement de la peine de mort ;

- la proposition de loi n° 2297 du 26 juin 1984 tendant à rétablir la peine de mort pour les crimes les plus odieux et pour ceux dont les victimes sont des magistrats ou des agents de la force publique ;

- et la proposition de loi n° 2454 du 21 novembre 1984 tendant à instaurer quatre cas d'exception à la loi du 9 octobre 1981 abolissant la peine de mort : rapt d'enfant ou prise d'otage ; assassinat d'un agent de la force publique ; assassinat précédé de sévices ou de tortures et récidive de crime à sang.

Votre Commission estime que le Gouvernement doit tenir le plus grand compte de ces initiatives de nos deux assemblées en remplissant tout d'abord les engagements pris.

C'est de ce large examen que résulte la dernière et grave interrogation de votre Commission : faut-il adopter un texte qui lierait la France sur le plan international, alors que la législation française demeure incomplète ?

La réponse de votre Commission a été très largement négative, car la logique impose que l'édifice pénal français soit d'abord achevé, et sa modernisation menée à bien .

C'est pour cette raison que la ratification du Protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'homme lui est apparue, en l'état actuel des choses, soit inopportune, soit tout à fait prématurée.

CONCLUSIONS

Au terme de cette analyse – peut-être longue mais l'importance du sujet ne l'exigeait-il pas ? – il paraît utile de rappeler brièvement les conclusions retenues par la majorité de votre Commission :

1° En ce qui concerne *le caractère irréversible de l'engagement international* qui vous est proposé, des possibilités de dénonciation du Protocole n° 6 existent en droit si elles paraissent politiquement et moralement difficiles.

2° *S'agissant des conséquences constitutionnelles d'une éventuelle ratification*, deux points méritent d'être retenus :

a) le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 22 mai 1985, a expressément indiqué qu'en droit le Protocole n° 6 ne porte pas atteinte aux « conditions essentielles » de *l'exercice de la souveraineté nationale* ;

b) reste par contre posée la seconde question d'ordre constitutionnel visant les conditions d'application de *l'article 16 de la Constitution*.

3° Enfin le bien-fondé de l'engagement international ne peut être apprécié sans considérer le contexte national dans lequel il s'inscrit : les conditions de l'adoption de la loi d'abolition du 9 octobre 1981 : *la demande réitérée d'une peine de sûreté incompressible* ; les engagements gouvernementaux datés, répétés, mais non suivis d'effets après plus de quatre ans d'attente. Bref, *notre législation pénale incomplète et inachevée ne permet pas d'envisager l'engagement international que supposerait l'adoption du projet de loi*.

Ce sont les motifs pour lesquels votre Commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de délibérer du présent projet de loi et vous propose en conséquence d'adopter la motion suivante tendant à *opposer la question préalable* à son examen.

**MOTION TENDANT A OPPOSER
LA QUESTION PRÉALABLE**

« En application de l'article 44, troisième alinéa, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du Protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort. »

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification du Protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, fait à Strasbourg le 28 avril 1983 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) *Nota* : Voir le document annexé au texte A.N. n° 2732.

ANNEXE N° 1

Saisine du Conseil constitutionnel en date du 23 avril 1985 par le Président de la République en application de l'article 54 de la Constitution et visée dans la décision n° 85-188 DC.

Paris, le 23 avril 1985

Monsieur le Président,

La République française a signé, le 28 avril 1983, le protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif à l'abolition de la peine de mort.

Je vous transmets cet engagement international afin que le Conseil constitutionnel indique, conformément à l'article 54 de la Constitution, s'il comporte une clause contraire à celle-ci.

Je vous prie de croire, monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments de haute considération.

FRANÇOIS MITTERRAND

Monsieur le Président
du Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier, 75001 Paris

Décision n° 85-188 DC du 22 mai 1985

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 avril 1985 par le Président de la République, conformément à l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si le protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif à l'abolition de la peine de mort, signé par la France le 28 avril 1983, comporte une clause contraire à la Constitution :

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 ;

Le Rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que le Protocole n° 6 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, soumis à l'examen du Conseil constitutionnel, stipule que la peine de mort est abolie, qu'elle peut toutefois être prévue pour des actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre ; que cet accord peut être dénoncé dans les conditions fixées par l'article 65 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

Considérant que cet engagement international n'est pas incompatible avec le devoir pour l'Etat d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et libertés des citoyens ;

Considérant, dès lors, que le Protocole n° 6 ne porte pas atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale et qu'il ne contient aucune clause contraire à la Constitution,

Décide :

Article premier. – Le Protocole n° 6 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort ne comporte pas de clause contraire à la Constitution.

Article 2. – La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 22 mai 1985.

Le président

DANIEL MAYER

ANNEXE N° 2.

Loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article premier. – La peine de mort est abolie.

Article 2. – La loi portant réforme du Code pénal déterminera en outre l'adaptation des règles d'exécution des peines rendue nécessaire pour l'application de la présente loi.

Article 3. – Dans tous les textes en vigueur prévoyant que la peine de mort est encourue, la référence à cette peine est remplacée par la référence à la réclusion criminelle à perpétuité ou à la détention criminelle à perpétuité suivant la nature du crime concerné.

Article 4. – Les articles 12, 13, 14, 15, 16, 17 du Code pénal et l'article 713 du Code de procédure pénale sont abrogés.

Article 5. – Le 1° de l'article 7 du Code pénal est supprimé. Les 2°, 3°, 4° et 5° de cet article deviennent en conséquence les 1°, 2°, 3° et 4°.

Article 6. Les articles 336 et 337 du Code de justice militaire sont abrogés.

Article 7. – L'alinéa 1^{er} de l'article 340 du code de justice militaire est remplacé par l'alinéa suivant :

« A charge d'en aviser le ministre chargé de la défense, l'autorité militaire qui a donné l'ordre de poursuite ou revendiqué la procédure peut suspendre l'exécution de tout jugement portant condamnation ; elle possède ce droit pendant les trois mois qui suivent le jour où le jugement est devenu définitif. »

Article 8. – La présente loi est applicable aux territoires d'outre-mer ainsi qu'à la collectivité territoriale de Mayotte.

Article 9. – les condamnations à la peine de mort prononcées après le 1^{er} novembre 1980 seront converties de plein droit suivant la nature du crime concerné en condamnations à la réclusion criminelle à perpétuité ou en condamnations à la détention criminelle à perpétuité.

TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Loi n° 81-908

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 310 ;
Rapport de M. Forni, au nom de la commission des Lois, n° 316 ;
Discussion les 17 et 18 septembre 1981 ;
Adoption le 18 septembre 1981.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 385 (1980-1981) ;
Rapport de M. Paul Girod, au nom de la commission des Lois, n° 395 (1980-1981) ;
Discussion les 28, 29 et 30 septembre 1981 ;
Adoption le 30 septembre 1981.

Lorsqu'une condamnation a fait l'objet d'un pourvoi en cassation, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont applicables qu'en cas de désistement ou de rejet du pourvoi.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 9 octobre 1981.

FRANÇOIS MITTERRAND.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

PIERRE MAUROY.

*Le ministre d'Etat,
ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation,*
GASTON DEFFERRE.

Le Gardé des Sceaux, ministre de la Justice,
ROBERT BADINTER.

Le ministre de la Défense,
CHARLES HERNU.