



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

AFFAIRE MAAOUIA c. FRANCE

(Requête n° 39652/98)

ARRÊT

STRASBOURG

5 octobre 2000

En l'affaire Maaouia c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. L. WILDHABER, *président*,

C.L. ROZAKIS,

G. RESS,

J.-P. COSTA,

GAUKUR JÖRUNDSSON,

L. CAFLISCH,

L. LOUCAIDES,

I. CABRAL BARRETO,

W. FUHRMANN,

K. JUNGWIERT,

Sir Nicolas BRATZA,

M^{me} N. VAJIĆ,

MM. J. HEDIGAN,

M. PELLONPÄÄ,

T. PANȚÎRU,

K. TRAJA,

A. KOVLER,

ainsi que de M. M. DE SALVIA, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 5 juillet et 13 septembre 2000,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

0. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 39652/98) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de la Tunisie, M. Nouri Maaouia (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 30 décembre 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

1. Le requérant alléguait en particulier que la durée de la procédure en relèvement de l'interdiction du territoire français, qu'il introduisit le 12 août 1994 et qui s'acheva avec l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 26 janvier 1998, avait dépassé le délai raisonnable garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

2. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

3. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Par une décision du 12 janvier 1999 [*Note du greffe* : la décision de la Cour est disponible au greffe.], la chambre a ajourné l'examen du grief du requérant concernant la durée de la procédure en relèvement de l'interdiction du territoire français (article 6 § 1 de la Convention) et déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

4. Le 1^{er} février 2000, la chambre, composée des juges dont le nom suit : Sir Nicolas Bratza, président, M. J.-P. Costa, M^{me} F. Tulkens, M. W. Fuhrmann, M. K. Jungwiert, M. K. Traja et M. M. Ugrekheldize, ainsi que de M^{me} S. Dollé, greffier de section, s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, aucune des parties ne s'y étant opposée (articles 30 de la Convention et 72 du règlement).

5. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement. Par une décision du 22 mars 2000 [*Note du greffe* : la décision de la Cour est disponible au greffe.], la Grande Chambre a déclaré le restant de la requête recevable, tout en réservant la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention.

6. Tant le requérant que le gouvernement français (« le Gouvernement ») ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire.

7. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 5 juillet 2000.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. R. ABRAHAM, directeur des affaires juridiques
au ministère des Affaires étrangères, *agent*,
M^{me} C. D'URSO, chef du bureau des droits de l'homme
du service des Affaires européennes et internationales
au ministère de la Justice,
M. P. BOUSSAROQUE, conseiller de tribunal administratif
détaché à la direction des affaires juridiques
du ministère des Affaires étrangères, *conseils* ;

– *pour le requérant*

M^e A. CHEMAMA, avocat au barreau de Nice, *conseil*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M^e Chemama et M. Abraham.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Né en 1958 en Tunisie, le requérant est entré en France en 1980, à l'âge de vingt-deux ans. Le 14 septembre 1992, il contracta mariage avec une ressortissante française, invalide à 80 %, avec laquelle il vivait depuis 1983.

9. Par un arrêt du 1^{er} décembre 1988, la cour d'assises des Alpes-Maritimes condamna le requérant à six ans de réclusion criminelle pour vol avec arme et violences volontaires avec arme pour des faits commis en 1985. Le requérant fut libéré le 14 avril 1990.

10. Le 8 août 1991, le ministre de l'Intérieur prit un arrêté d'expulsion à l'encontre du requérant. Cet arrêté, dont celui-ci ignorait l'existence, lui fut notifié le 6 octobre 1992, alors qu'il se présentait au centre administratif de Nice pour régulariser sa situation.

11. Refusant d'embarquer pour la Tunisie, le requérant fit l'objet de poursuites pénales pour soustraction à l'exécution d'un arrêté d'expulsion. Par un jugement du 19 novembre 1992, le tribunal correctionnel de Nice le condamna à une peine d'un an d'emprisonnement ferme et de dix ans d'interdiction du territoire français. Par un arrêt du 7 juin 1993, ce jugement fut confirmé en appel par la cour d'appel d'Aix-en-Provence. Le pourvoi en cassation fut rejeté par la Cour de cassation le 1^{er} juin 1994 au motif que le requérant avait omis de présenter devant les juges du fond une exception d'illégalité visant l'arrêté d'expulsion pris à son encontre.

12. Le 22 juillet 1994, le requérant saisit la commission de révision des affaires pénales de la Cour de cassation pour obtenir la révision du procès pénal qui lui avait valu d'effectuer un an d'emprisonnement et une mesure d'interdiction du territoire de dix ans. Par un arrêt du 28 avril 1997, notifié le 22 septembre 1997, la Cour de cassation rejeta le recours.

A. Procédure devant les juridictions administratives tendant à l'annulation de l'arrêté d'expulsion pris à l'encontre du requérant

13. En décembre 1992, le requérant introduisit un recours en annulation de l'arrêté d'expulsion. Par un jugement du 14 février 1994, le tribunal administratif de Nice annula l'arrêté d'expulsion du 8 août 1991, au motif notamment que le requérant n'avait jamais reçu de convocation devant la commission d'expulsion. Ce jugement devint définitif le 14 mars 1994, après notification au ministre de l'Intérieur.

B. Procédure en relèvement de l'interdiction du territoire français

14. Fort du jugement du tribunal administratif en date du 14 février 1994 annulant l'arrêté d'expulsion, le requérant saisit, le 12 août 1994, le procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence d'une requête en relèvement de l'interdiction du territoire pour dix ans prononcée par le tribunal correctionnel de Nice le 19 novembre 1992. Le requérant faisait valoir qu'il était marié à une femme française et détenait un titre provisoire de séjour.

15. Par une lettre du 6 juillet 1995, le requérant rappela au procureur général les termes de sa demande en relèvement. Compte tenu du temps écoulé depuis le dépôt de sa requête, il sollicita du procureur l'audiencement de l'affaire afin qu'il fût statué sur sa demande. Le 12 juillet 1995, le procureur général sollicita du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nice la communication de son avis sur le mérite de la requête et la transmission de toute information utile de nature à permettre à la cour d'apprécier la suite à donner à la demande en relèvement. Le 19 septembre 1995, le commissariat central de Nice adressa au procureur de la République les résultats de l'enquête effectuée au sujet du requérant.

16. Le 3 novembre 1997, le procureur général près la cour d'appel fit savoir au requérant que l'affaire serait appelée à l'audience du 26 janvier 1998. A cette dernière date, la cour d'appel d'Aix-en-Provence fit droit à la demande du requérant, au motif que le tribunal administratif de Nice avait annulé l'arrêté d'expulsion, et ordonna le relèvement de la mesure d'interdiction du territoire.

C. Demandes introduites par le requérant en vue de la régularisation de sa situation

17. Par ailleurs, le requérant sollicita la régularisation de sa situation sur le plan administratif, obtenant dans un premier temps des récépissés de titres de séjour provisoires, et non de travail, pour des périodes de trois mois renouvelables. Le 4 septembre 1995, il obtint toutefois un nouveau permis de séjour valable trois mois, avec autorisation de chercher un emploi.

18. Le 14 septembre 1995, le requérant sollicita auprès du préfet des Alpes-Maritimes le bénéfice d'un titre de séjour l'autorisant à demeurer de façon stable en France et à y travailler, eu égard à son mariage avec une citoyenne française. Le 9 avril 1996, il reçut notification d'une décision de refus de séjour datée du 2 avril 1996. Il présenta un recours devant le tribunal administratif de Nice qui, par un jugement du 27 septembre 1996, le rejeta.

19. Le 24 décembre 1996, le requérant interjeta appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Lyon. Par une ordonnance du 29 août 1997, le président de cette dernière transmet le dossier de la requête

à la cour administrative d'appel de Marseille, juridiction compétente, où l'affaire se trouverait actuellement pendante.

20. Le 21 juillet 1998, le requérant obtint une carte de séjour temporaire valable pour une durée d'un an (du 13 juillet 1998 au 12 juillet 1999). A une date récente, il a obtenu un titre de séjour valable dix ans avec autorisation de travailler.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

21. L'article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, se lit comme suit :

« Tout étranger qui se sera soustrait ou qui aura tenté de se soustraire à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée en France, d'un arrêté d'expulsion ou d'une mesure de reconduite à la frontière ou qui, expulsé ou ayant fait l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire, aura pénétré de nouveau sans autorisation sur le territoire national, sera puni d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement.

La même peine sera applicable à tout étranger qui n'aura pas présenté à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de l'une des mesures mentionnées au premier alinéa ou qui, à défaut de ceux-ci, n'aura pas communiqué les renseignements permettant cette exécution.

Le tribunal pourra, en outre, prononcer à l'encontre du condamné l'interdiction du territoire pour une durée n'excédant pas dix ans.

L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant à l'expiration de sa peine d'emprisonnement. »

22. L'article 702-1 du code de procédure pénale est ainsi libellé :

« Toute personne frappée d'une interdiction, déchéance ou incapacité ou d'une mesure quelconque résultant de plein droit d'une condamnation pénale ou prononcée dans le jugement de condamnation à titre de peine complémentaire, peut demander à la juridiction qui a prononcé la condamnation ou, en cas de pluralité de condamnations, à la dernière juridiction qui a statué, de la relever en tout ou partie, y compris en ce qui concerne la durée de cette interdiction, déchéance ou incapacité. (...) »

23. L'article 703 du code de procédure pénale est ainsi libellé :

« Toute demande présentée par un condamné en vue d'être relevé d'une interdiction (...) précise la date de la condamnation ainsi que les lieux où a résidé le requérant depuis sa condamnation ou sa libération.

Elle est adressée selon le cas, au procureur de la République ou au procureur général qui s'entoure de tous les renseignements utiles, prend, s'il y a lieu, l'avis du juge de l'application des peines, et saisit la juridiction compétente.

La juridiction saisie statue en chambre du conseil sur les conclusions du ministère public, le requérant ou son conseil entendus ou dûment convoqués (...)

Mention de la décision par laquelle un condamné est relevé totalement ou partiellement d'une interdiction, déchéance ou incapacité (...) est faite en marge du jugement ou de l'arrêt de condamnation, et au casier judiciaire. »

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

24. Le requérant se plaint en substance que la durée de la procédure en relèvement de l'interdiction du territoire français qu'il a introduite le 12 août 1994, et qui s'est achevée avec l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 26 janvier 1998, a dépassé le délai raisonnable prévu par l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente se lit comme suit :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) »

Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1

25. La Cour doit d'abord examiner si cet article est applicable au présent litige. Le Gouvernement plaide pour l'inapplicabilité de cet article, à l'inverse du requérant.

1. Thèses des comparants

a) Le Gouvernement

26. Le Gouvernement conteste l'applicabilité de l'article 6 de la Convention à la procédure diligentée par le requérant en vue d'obtenir le relèvement de son interdiction temporaire du territoire.

27. Le Gouvernement estime tout d'abord que la procédure en relèvement de l'interdiction du territoire n'est pas une contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil. Il ne remet pas en cause l'existence d'une contestation, mais il estime en revanche qu'aucun droit de caractère civil n'était en jeu. En effet, la mesure d'interdiction du territoire prise à l'encontre du requérant a été prononcée dans le cadre d'un refus de déférer à une mesure d'expulsion du territoire français, et elle met donc principalement en jeu son droit au séjour sur ce territoire. A ce titre, elle repose sur des considérations d'ordre public étrangères à la matière civile.

Le Gouvernement rappelle que la Commission a estimé de façon constante que les procédures relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers échappent au champ d'application de cet article en tant qu'il concerne les contestations sur des droits et obligations de caractère civil. La raison en est que les actes contestés à l'occasion de telles procédures sont des actes régis par le droit public, et qu'ils manifestent l'exercice de prérogatives de puissance publique. Le fait qu'une mesure d'éloignement a généralement des incidences patrimoniales ou familiales pour l'intéressé ne saurait suffire à la rattacher au volet civil de l'article 6 § 1 car elle aurait pour conséquence de faire entrer l'ensemble des mesures relatives à la police des étrangers dans le champ d'application de cette disposition, ces mesures comportant des conséquences du même ordre pour leurs destinataires. En conclusion, le Gouvernement estime que le contentieux des mesures d'interdiction du territoire, comme tous les litiges relatifs à la police des étrangers, ne saurait être rangé au nombre des contestations de caractère civil visées à l'article 6 § 1 de la Convention.

28. Le Gouvernement rappelle par ailleurs que, selon la jurisprudence constante de la Commission, une mesure d'expulsion ou d'interdiction du territoire ne porte pas sur le bien-fondé d'une accusation pénale ni ne constitue une peine au sens de l'article 6 de la Convention. Le Gouvernement souscrit à cette analyse qui repose sur la simple constatation que la mesure d'interdiction du territoire n'est pas une sanction, mais une mesure de police, même si le législateur a, de façon inhabituelle, confié à la juridiction répressive le soin de la prononcer. En témoigne d'ailleurs le fait qu'une semblable mesure peut aussi bien être prononcée par l'autorité administrative dans la plupart des droits nationaux. Son but n'est pas de réprimer un comportement particulier, mais de dissuader un ressortissant étranger d'enfreindre à nouveau la législation relative à l'entrée et au séjour. Elle a donc un objectif essentiellement préventif. C'est sur cette nature particulière que se fonde la possibilité de demander le relèvement d'une interdiction du territoire, qui n'a pas d'équivalent s'agissant des sanctions pénales *stricto sensu*. Se référant aux critères dégagés par la jurisprudence de la Cour pour déterminer le caractère pénal d'une sanction, le Gouvernement estime qu'il semble clairement exclu de considérer qu'une mesure d'interdiction du territoire serait une sanction et qu'en outre elle revêtirait un caractère pénal au sens de la Convention. Il s'agit d'une mesure spécifique à la police des étrangers et largement située en dehors du contexte pénal ordinaire.

29. Le Gouvernement fait observer qu'en tout état de cause, quelle que soit la qualification retenue pour la mesure d'interdiction du territoire, fût-elle même celle de sanction pénale, il est constant qu'une procédure relative au relèvement de cette interdiction ne conduit pas le juge à « décider » du « bien-fondé » d'une accusation dirigée contre le requérant. En effet, la procédure en relèvement de l'interdiction du territoire ne conduit pas le juge

saisi à statuer sur le bien-fondé d'une accusation. La juridiction ne se prononce nullement sur la culpabilité du requérant quant au délit sur lequel a été fondée l'interdiction du territoire. L'argumentation généralement développée au soutien d'une demande de relèvement démontre d'ailleurs que le débat porte sur des éléments tenant à la situation personnelle du requérant, qui ne touchent pas, par nature, au bien-fondé de la condamnation antérieure. La juridiction saisie de la demande en relèvement se borne à dire s'il y a encore lieu ou non au maintien de cette interdiction. Cela est d'autant plus vrai que le requérant n'a plus la qualité « d'accusé » à la date d'introduction de sa demande en relèvement car il ne peut justement demander le relèvement d'une condamnation que si celle-ci est déjà devenue définitive. La demande en relèvement de l'interdiction du territoire porte donc, non pas sur la sanction elle-même, mais sur son exécution. Ce constat a d'ailleurs conduit la Commission à écarter l'applicabilité de l'article 6 § 1 dans son volet pénal aux litiges relatifs à la demande tendant à obtenir un tel relèvement.

30. En conclusion, le Gouvernement demande à la Cour de conclure que l'article 6 § 1 de la Convention est inapplicable au présent litige.

b) Le requérant

31. Pour sa part, le requérant rappelle les faits de l'affaire et notamment les multiples démarches et procédures suivies devant les juridictions internes afin de se voir reconnaître le droit d'habiter en France. Il estime qu'eu égard en particulier aux répercussions de la procédure litigieuse sur sa vie familiale, l'article 6 § 1 de la Convention devrait s'appliquer.

2. Appréciation de la Cour

32. La Cour relève en premier lieu que le Gouvernement ne nie pas l'existence d'une contestation au sens de l'article 6 § 1. En revanche il estime que le litige en question ne concerne pas une contestation portant sur des droits de caractère civil du requérant ou ayant trait au bien-fondé d'une accusation pénale dirigée contre lui, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

33. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, les notions de « droits et obligations de caractère civil » et de « bien-fondé d'une accusation pénale » ne peuvent être interprétées uniquement par référence au droit interne de l'Etat défendeur. A plusieurs reprises, la Cour a affirmé le principe de l'« autonomie » de ces notions, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (voir, entre autres, les arrêts König c. Allemagne du 28 juin 1978, série A n° 27, pp. 29-30, §§ 88-89 ; Baraona c. Portugal du 8 juillet 1987, série A n° 122, pp. 17-18, § 42 ; Malige c. France du 23 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII, p. 2935, § 34). La Cour confirme cette jurisprudence en l'espèce. Elle considère en effet que toute autre solution risquerait de conduire à des résultats incompatibles avec

l'objet et le but de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts Engel et autres c. Pays-Bas du 8 juin 1976, série A n° 22, p. 34, § 81, et König précité, pp. 29-30, § 88).

34. Pour sa part, la Cour ne s'est jamais prononcée sur la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 aux procédures d'expulsion d'étrangers. La Commission, quant à elle, a toujours considéré que la décision d'autoriser ou non un étranger à rester dans un pays dont il n'est pas ressortissant n'impliquait aucune décision sur ses droits et obligations de caractère civil ni sur le bien-fondé d'une accusation pénale dirigée contre lui, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (voir, par exemple, Uppal et Singh c. Royaume-Uni, requête n° 8244/78, décision de la Commission du 2 mai 1979, Décisions et rapports (DR) 17, p. 149 ; Bozano c. France, requête n° 9990/82, décision de la Commission du 15 mai 1984, DR 39, p. 119 ; Urrutikoetxea c. France, requête n° 31113/96, décision de la Commission du 5 décembre 1996, DR 87-A, p. 151 ; Kareem c. Suède, requête n° 32025/96, décision de la Commission du 25 octobre 1996, DR 87-B, p. 173).

35. La Cour rappelle qu'il faut interpréter les dispositions de la Convention en prenant en considération l'ensemble du système conventionnel, y compris les dispositions des protocoles. A cet égard, la Cour note que l'article 1 du Protocole n° 7, instrument adopté le 22 novembre 1984 et que la France a ratifié, contient des garanties procédurales applicables en cas d'expulsion d'étrangers. En outre, la Cour observe que le préambule de cet instrument se réfère à la nécessité de prendre de « nouvelles mesures propres à assurer la garantie collective de certains droits et libertés par la Convention (...) ». De la lecture combinée de ces dispositions, il ressort que les Etats étaient conscients que l'article 6 § 1 ne s'appliquait pas aux procédures d'expulsion d'étrangers et qu'ils souhaitaient prendre des mesures spécifiques dans ce domaine. Cette interprétation se trouve corroborée par le rapport explicatif relatif au Protocole n° 7 concernant l'article 1 dont les extraits pertinents se lisent comme suit :

« 6. Dans l'esprit de la remarque générale faite dans l'introduction (...), il convient de souligner qu'un étranger se trouvant sur le territoire d'un Etat membre du Conseil de l'Europe bénéficie déjà, s'il fait l'objet d'une mesure d'expulsion, de certaines garanties. Il s'agit en particulier de celles qui sont accordées par les articles 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants), et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), combinés avec l'article 13 (droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale) de la Convention (...), tels qu'interprétés par la Cour et la Commission européennes des Droits de l'Homme (...)

7. Compte tenu des droits qui sont ainsi reconnus aux étrangers, le présent article a été ajouté à la Convention (...) afin de donner à ces personnes des garanties minimales en cas d'expulsion du territoire d'une Partie Contractante. Cela permet de leur assurer une protection dans les cas qui ne sont pas couverts par d'autres instruments internationaux et d'introduire cette protection dans le système de contrôle prévu par la Convention (...)

(...)

16. La Commission européenne des Droits de l'Homme a déclaré à propos de la requête n° 7729/76, que la décision d'expulser une personne « n'implique aucune décision sur ses droits et obligations de caractère civil, ni sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre elle] » au sens de l'article 6 de la Convention. Le présent article n'affecte pas cette interprétation de l'article 6. »

36. La Cour estime donc qu'en adoptant l'article 1 du Protocole n° 7 contenant des garanties spécifiques aux procédures d'expulsion d'étrangers, les Etats ont clairement marqué leur volonté de ne pas inclure ces procédures dans le champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention.

37. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la procédure en relèvement de l'interdiction du territoire français, objet du présent litige, ne porte pas sur une contestation de « caractère civil » au sens de l'article 6 § 1. Le fait que la mesure d'interdiction du territoire français a pu entraîner accessoirement des conséquences importantes sur la vie privée et familiale de l'intéressé ou encore sur ses attentes en matière d'emploi ne saurait suffire à faire entrer cette procédure dans le domaine des droits civils protégés par l'article 6 § 1 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts Neigel c. France du 17 mars 1997, *Recueil* 1997-II, pp. 410-411, §§ 43-44, et Maillard c. France du 9 juin 1998, *Recueil* 1998-III, pp. 1303-1304, §§ 39-41).

38. La Cour considère en outre que la mesure d'interdiction du territoire français ne porte pas davantage sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale. A cet égard, elle constate que la qualification d'une telle mesure dans l'ordre juridique interne se prête à des interprétations divergentes. Au demeurant, la qualification d'une sanction dans l'ordre juridique interne ne saurait être, à elle seule, décisive pour conclure à son caractère pénal. En effet, il convient de tenir compte d'autres éléments et notamment de la nature de la sanction encourue (Tyler c. Royaume-Uni, requête n° 21283/93, décision de la Commission du 5 avril 1994, DR 77, pp. 81-86). Or, sur ce point, la Cour constate que l'interdiction du territoire ne revêt pas en général un caractère pénal dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette mesure qui, dans la plupart des Etats, peut également être prise par l'autorité administrative, constitue, de par sa nature, une mesure de prévention spécifique en matière de police des étrangers et ne porte pas sur le bien-fondé d'une accusation pénale dirigée contre le requérant, au sens de l'article 6 § 1. Le fait qu'elle est prononcée dans le cadre d'une procédure pénale ne saurait changer son caractère essentiellement préventif. Il en découle que la procédure en relèvement de cette mesure ne saurait davantage relever du domaine pénal (voir, *mutatis mutandis*, Renna c. France, requête n° 32809/96, décision de la Commission du 26 février 1997, non publiée).

39. La Cour conclut que les décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers n'emportent pas contestation sur des droits ou obligations de caractère civil du requérant ni n'ont trait au bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

40. Partant, l'article 6 § 1 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

Dit, par quinze voix contre deux, que l'article 6 § 1 de la Convention ne s'applique pas.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 5 octobre 2000.

Luzius WILDHABER
Président

Michele DE SALVIA
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante de M. Rozakis ;
- opinion concordante de M. Costa, à laquelle MM. Hedigan et Panțîru déclarent se rallier ;
- opinion concordante de Sir Nicolas Bratza ;
- opinion dissidente de M. Loucaides, à laquelle M. Traja déclare se rallier.

L.W.
M. de S.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE ROZAKIS

(Traduction)

J'ai voté pour le constat de non-violation de l'article 6 § 1 de la Convention en l'occurrence, mais en suivant un raisonnement différent de celui de la majorité de la Cour. Ma démarche est très proche de celle que le juge Costa adopte dans son opinion concordante, jointe à l'arrêt, tant pour l'interprétation de l'article 1 du Protocole n° 7 que pour l'opinion d'après laquelle l'arrêté d'interdiction constitue, dans le système juridique français, une peine accessoire à la peine principale d'emprisonnement qui frappe une personne se soustrayant à un arrêté d'expulsion. Je conclus à la non-applicabilité de l'article 6 § 1 en l'espèce, bien que la sanction litigieuse revête un caractère pénal, en m'appuyant sur le fait que la procédure en relèvement de l'arrêté d'interdiction n'est pas de nature pénale, c'est-à-dire qu'elle n'implique aucune décision sur une accusation en matière pénale. Il me semble en vérité qu'elle n'entre pas dans la phase de la décision sur une accusation en matière pénale, mais dans celle de l'exécution de la peine ; en conséquence, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, elle échappe à la protection des garanties ménagées par la Convention.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE COSTA,
À LAQUELLE MM. LES JUGES HEDIGAN ET PANTÎRU
DÉCLARENT SE RALLIER

J'ai voté le dispositif de l'arrêt. Je souhaite toutefois exprimer deux points de désaccord avec les motifs, ainsi qu'un regret de caractère plus général.

1. L'arrêt se fonde, en ses paragraphes 36 et 37, sur l'article 1 du Protocole n° 7, adopté le 22 novembre 1984. Considérant que le texte, corroboré par le rapport explicatif, exprimait la volonté des Etats d'exclure du champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention les procédures d'expulsion d'étrangers, la Cour en a déduit que celui-ci ne s'appliquait pas en l'espèce, au moins dans son volet « civil ».

2. Je ne suis pas convaincu par ce raisonnement. La disposition invoquée offre à un étranger touché par une mesure d'expulsion une garantie de fond (l'expulsion doit être prononcée par une décision conforme à la loi), et trois garanties de procédure : il doit pouvoir faire valoir les raisons qui militeraient contre son expulsion, faire examiner son cas, enfin se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente. Mais tout cela concerne l'*expulsion*, et d'ailleurs celle des étrangers résidant régulièrement sur le territoire. Or, ici, la mesure pour laquelle M. Maaouia invoque le bénéfice de l'article 6 § 1 n'est nullement l'expulsion d'un étranger en situation régulière. Il s'agit, comme l'indique le paragraphe 25 de l'arrêt, d'une demande de relèvement d'une mesure d'interdiction du territoire prise à son encontre par les juridictions pénales, parce qu'il s'était soustrait à l'exécution d'un arrêté d'expulsion, et se trouvait au contraire en situation irrégulière sur le sol français. Autrement dit, à supposer que l'article 1 du Protocole n° 7 constitue bien la *lex specialis*, dérogeant en principe à la *lex generalis* constituée par l'article 6 de la Convention, encore faudrait-il que la *lex specialis* soit applicable en l'espèce ; or je crois qu'elle ne l'est pas, le requérant n'invoquant nullement devant la Cour des garanties dont il aurait dû bénéficier lors de son expulsion.

3. L'arrêt, au paragraphe 39, procède à une opération de qualification juridique, au terme de laquelle la Cour conclut que l'interdiction du territoire français, de caractère essentiellement préventif, ne serait pas pénale et que donc ni cette mesure ni la demande tendant à en être relevé, ne saurait porter sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale.

4. Je suis également surpris par cette analyse. Pour moi, l'interdiction du territoire français, prononcée par un juge pénal comme complément, d'ailleurs facultatif, d'une peine d'emprisonnement infligée pour une infraction pénale, constitue une *peine accessoire*, et relève donc de la matière pénale. Certes, elle a un caractère à la fois préventif et répressif, mais les sanctions pénales n'ont-elles pas toujours ce double objet, punir le

délinquant et le dissuader de recommencer ? Par ailleurs, je vois mal la cohérence du raisonnement suivi ici avec la jurisprudence de la Cour dans son ensemble. J'ai du mal à concilier la nature administrative de l'interdiction du territoire avec la nature pénale de majorations d'impôts pour mauvaise foi (arrêt Bendenoun c. France du 24 février 1994, série A n° 284), d'une ordonnance de confiscation prise en complément d'une peine d'emprisonnement (arrêt Welch c. Royaume-Uni du 9 février 1995, série A n° 307-A), d'une contrainte par corps venant assortir une peine d'amende (arrêt Jamil c. France du 8 juin 1995, série A n° 317-B), ou encore du retrait de points sur le permis de conduire d'un automobiliste (arrêt Malige c. France du 23 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII). J'en conclus que la procédure d'interdiction du territoire devrait, par principe, relever de la matière pénale, et entrer à ce titre dans le champ d'application de l'article 6 § 1.

5. J'admets pourtant qu'en l'espèce tel n'est pas le cas. Pourquoi ? Parce que l'article 6 § 1 est applicable quand le tribunal décide « du bien-fondé de toute accusation en matière pénale » dirigée contre la personne qui invoque ses dispositions. Peut-on soutenir qu'une personne qui voudrait qu'on la relève de la peine d'interdiction du territoire demande au tribunal de juger que l'accusation à l'origine de cette peine n'était pas fondée ? Cela me semble très extensif, pour ne pas dire artificiel. La procédure de relèvement ne tend pas à annuler les sanctions prononcées par les juridictions répressives. Elle ne constitue ni un appel, ni un pourvoi en cassation, ni même un recours en révision. Elle vise à ce que les juges du fond, ici la cour d'appel, pour des raisons d'humanité, suppriment *les effets* de l'interdiction du territoire, sans remettre en cause ni le dispositif ni les motifs de leur jugement. C'est si vrai qu'en l'occurrence M. Maaouia avait fait en vain, contre l'arrêt de la cour d'appel lui interdisant le territoire français, un pourvoi en cassation puis un recours en révision ; cet arrêt était donc irrévocable, et n'a en rien été remis en cause par l'arrêt de la même cour accordant, enfin, au requérant le relèvement sollicité. C'est pourquoi, non sans regret, il m'a bien fallu voter le dispositif, et constater que, l'article 6 § 1 n'étant pas applicable, il ne pouvait pas avoir été violé.

6. Je voudrais exprimer pour finir un regret : c'est que l'interdiction du territoire existe. Il s'agit, à mon avis, d'une double peine, non pas bien sûr au sens de la règle *ne bis in idem*, rappelée par l'article 4 du Protocole n° 7 précité, car rien n'interdit dans la Convention qu'un même tribunal inflige, pour une même infraction, une peine principale et une peine accessoire. Mais c'est bien une double peine au sens humain du terme. Déjà privés en

général de l'ensemble des garanties offertes aux nationaux (voir d'ailleurs le paragraphe 38 de l'arrêt), les étrangers qui cherchent à éluder les conséquences de mesures d'éloignement sont punis par la loi d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois années. Faut-il, en outre, leur imposer un bannissement légal ? Je me permets de redire ce que M^{me} la juge Tulkens et moi-même avons écrit dans notre opinion dissidente commune dans l'affaire *Baghli c. France* (n° 34374/97, CEDH 1999-VIII), où était en jeu l'article 8 de la Convention : cette aggravation légale de la dette de l'étranger envers la société ne me paraît pas, dans une société démocratique, nécessaire.

OPINION CONCORDANTE DE Sir Nicolas BRATZA, JUGE

(Traduction)

J'estime, avec la Cour, que l'article 6 § 1 de la Convention ne s'appliquait pas en l'espèce, mais ne puis partager pleinement le raisonnement de l'arrêt ni celui que le juge Costa adopte dans son opinion concordante.

De manière générale, je peux admettre que les procédures concernant exclusivement les décisions d'autorités administratives de refouler un étranger, d'assortir son séjour de conditions, ou de prendre des mesures d'expulsion ou d'éloignement, n'impliquent pas une décision sur les « droits et obligations de caractère civil » de l'intéressé. A cet égard, je n'aperçois aucune raison de s'écarter de la jurisprudence constante de la Commission qui veut que, en raison de l'important élément discrétionnaire tenant à l'ordre public que comportent ces décisions, l'on ne peut considérer que les procédures y relatives décident des droits de caractère civil de la personne concernée, même si par la force des choses, mais accessoirement, elles ont des conséquences importantes sur la vie privée et familiale de celle-ci, ses perspectives d'emploi, sa situation financière, etc. Comme la Cour le relève, l'article 1 du Protocole n° 7 vient corroborer cette opinion. Si je considère avec le juge Costa que le Protocole n'explique pas à lui seul la non-applicabilité de l'article 6, j'estime que les dispositions de son article 1 servent du moins à confirmer que les Parties contractantes, à partir de la jurisprudence de la Commission, étaient conscientes que les décisions d'expulser une personne n'impliquent en général aucune décision « sur des droits et obligations de caractère civil » qui mette en jeu les garanties procédurales de l'article 6.

Certes, comme le souligne le juge Costa, la procédure litigieuse en l'occurrence ne concernait pas un arrêté d'expulsion en tant que tel, mais un arrêté d'interdiction du territoire. Il est vrai également que la procédure portait non sur la délivrance de l'arrêté d'interdiction, mais sur une demande en relèvement d'un arrêté déjà pris non par une autorité administrative mais par un tribunal. Aucun de ces éléments ne m'amène toutefois à conclure qu'il ne faut pas appliquer la jurisprudence constante de la Commission ou à estimer qu'en l'espèce la procédure impliquait une décision sur les « droits et obligations de caractère civil » du requérant. Il existait à mon sens une étroite relation entre l'arrêté d'expulsion pris par le ministre de l'Intérieur et l'arrêté d'interdiction du territoire, ce dernier tenant au refus du requérant de se conformer au premier. En outre, il faut considérer que la procédure en relèvement de l'arrêté et visant donc à la régularisation de la situation du requérant devant les autorités françaises de l'immigration est liée au

« séjour » d'un étranger et entre dans le cadre de la jurisprudence constante, indépendamment du fait que la décision de relèvement ne puisse être prise que par un tribunal.

Je puis admettre également qu'en général une décision administrative d'expulser un étranger, même si elle est inspirée par le motif qu'il n'est pas souhaitable que l'intéressé demeure dans le pays parce qu'il est soupçonné d'avoir participé à des activités criminelles, n'implique aucune « décision sur une accusation en matière pénale » aux fins de l'article 6.

Il en irait différemment, en revanche, si l'arrêté d'expulsion était pris par un tribunal après condamnation pour une infraction pénale et faisait partie intégrante de la procédure ayant débouché sur la condamnation. Dans cette hypothèse, les garanties procédurales de l'article 6 s'appliqueraient à l'évidence à la procédure pénale dans son ensemble, que l'arrêté d'expulsion qui en résulte soit considéré comme une peine ou comme ayant un rôle exclusivement préventif. Cela vaut aussi pour l'arrêté d'interdiction pris après la condamnation du requérant pour refus d'obtempérer à l'arrêté d'expulsion dont il faisait l'objet : la procédure qui a abouti à l'arrêté devait respecter les exigences de l'article 6 de la Convention, que l'on considère l'arrêté comme une peine ou comme une mesure essentiellement préventive.

Or, comme le juge Costa le relève à juste titre, en l'espèce la procédure litigieuse n'était pas celle qui a débouché sur la condamnation du requérant et la prise de l'arrêté – elle s'est achevée avec le rejet du pourvoi du requérant par la Cour de cassation le 22 septembre 1997 – mais une procédure distincte en relèvement de l'arrêté. Bien que cette procédure se soit déroulée dans le respect de l'article 702-1 du code de procédure pénale devant le tribunal qui avait condamné l'intéressé, elle n'impliquait pas un réexamen du bien-fondé de l'accusation qui avait abouti à l'arrêté d'expulsion ; on ne peut pas non plus y voir un recours contre celui-ci. Dès lors, elle n'emportait pas à mon sens une décision « sur une accusation en matière pénale » dirigée contre le requérant.

En conséquence, l'article 6 de la Convention ne s'applique pas ici.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE LOUCAIDES,
À LAQUELLE M. LE JUGE TRAJA DÉCLARE SE RALLIER

(Traduction)

La présente affaire concerne une plainte selon laquelle la procédure engagée par le requérant en relèvement de la mesure d'interdiction du territoire français qui le frappait pour dix ans à la suite de sa condamnation pénale, a été d'une durée déraisonnable contraire à l'article 6 § 1 de la Convention. La Cour devait trancher à titre préliminaire la question de savoir si la procédure litigieuse emportait décision sur un « droit de caractère civil » aux fins de l'article 6 § 1.

Il ne prête pas à controverse que la procédure en relèvement de la mesure d'interdiction avait trait à une contestation. En revanche, le Gouvernement a fait valoir, ce que la Cour a admis, que cette procédure n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention parce qu'elle ne mettait en cause aucun « droit de caractère civil » au regard de cet article. Je marque mon désaccord avec ce constat.

Par le passé, la Commission et la Cour ont adopté dans leur jurisprudence une attitude restrictive quant à la notion de « droits et obligations de caractère civil ». Elles n'ont jamais donné de définition de ces termes, de sorte que la jurisprudence a abouti à un certain flou pour ce qui est de la signification de cette expression et que les solutions données ne reposaient pas sur des critères communs et cohérents. Cela tenait à la prémisse que les mots « de caractère civil » restreignaient l'étendue des droits et obligations que les garanties judiciaires de l'article 6 § 1 étaient censées couvrir. On n'a jamais accordé suffisamment d'attention à l'historique juridique qui avait conduit au libellé de l'article 6. Qui plus est, bien que la Cour ait adopté une interprétation large et dynamique de nombreuses dispositions de la Convention, jusqu'à étendre par implication la portée d'un droit (méthode qu'elle a appliquée à propos de l'article 6 lui-même pour constater que le droit d'accès à un tribunal est inhérent aux droits énoncés par cet article¹), la Cour comme la Commission se sont montrées très réticentes à interpréter la notion de « droits et obligations de caractère civil » de manière libérale.

D'après l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités,

« [u]n traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. »

En l'occurrence, ce qui pose un problème d'interprétation, c'est l'emploi des termes « de caractère civil » pour qualifier les « droits et obligations » couverts par les garanties de l'article 6 § 1. L'on a supposé qu'en employant cette expression, les auteurs de l'article entendaient circonscrire les droits et

obligations en question à ceux qui ressortissent au domaine du droit privé. Je ne partage pas cette manière de voir, incompatible selon moi avec le libellé de l'article 6 § 1 considéré dans le contexte et à la lumière de l'objet et du but de celui-ci.

Pour moi, dans son contexte, l'expression « de caractère civil » signifie « non pénal ». Une fois que l'on avait utilisé l'expression « accusation en matière pénale » il fallait bien, pour d'évidentes raisons d'ordre technique, employer une autre expression censée recouvrir le reste des procédures judiciaires et qui les distingue en même temps des procédures pénales. L'expression « de caractère civil » semble adaptée à cet objectif.

Toutefois, même si cette démarche conceptuelle suscite des doutes, je pense qu'il serait raisonnable de dire que l'expression « de caractère civil » peut pour le moins revêtir la signification que je viens de signaler, auquel cas elle ne se limite pas aux seules contestations de droit privé². A mon sens, si une expression se prête à plusieurs interprétations, celle qui favorise les droits individuels est plus en accord avec l'objet et le but de la Convention et doit toujours avoir la préférence. Même la Cour, lorsqu'elle suit sa démarche restrictive, ressent la nécessité d'étendre l'application de l'expression « droits et obligations de caractère civil » à des questions qui ne ressortissent pas d'habitude à la sphère du droit privé. Ainsi a-t-elle estimé qu'une contestation entre un requérant et une autorité publique concernant l'octroi d'une licence à laquelle le requérant prétendait avoir droit supposait une décision sur un droit de caractère civil bien que des règles de droit public fussent applicables en pareil cas³. L'on pourrait ajouter ici les exemples des revendications en matière de sécurité sociale et d'assistance sociale⁴, d'une pension de juge⁵, etc. De manière générale, la Cour a tendance à englober dans les termes « droits et obligations de caractère civil » de plus en plus de situations, même si celles-ci ne peuvent s'expliquer selon le critère du droit privé. En fait, le raisonnement et les distinctions que retient la Cour dans ces affaires paraissent artificiels.

Quoi qu'il en soit, compte tenu de l'objet et du but de l'article 6 § 1 combinés au contexte des termes considérés ici, comme le veut la première règle d'interprétation des traités mentionnée plus haut, il devient tout à fait clair que l'expression « de caractère civil » doit s'entendre comme couvrant tous les autres droits juridiques qui ne revêtent pas un caractère pénal. Si

l'on n'adopte pas cette interprétation téléologique, on contrecarre l'objet et le but de l'article 6 § 1^o. Il est à mon sens évident que l'objet et le but de l'article 6 étaient d'assurer, au moyen de garanties judiciaires, une juste administration de la justice à toute personne qui revendiquerait ses droits ou obligations juridiques ou souhaiterait obtenir une décision à leur sujet. Il serait absurde d'admettre que les garanties judiciaires n'étaient conçues que pour certains droits, en particulier ceux existant entre les individus, et non pour tous les droits et obligations juridiques y compris ceux existant face à l'administration lorsqu'un contrôle judiciaire indépendant s'impose spécialement pour la protection des individus contre les puissantes autorités de l'Etat. En d'autres termes, il est inconcevable de garantir dans une Convention – qui, selon son préambule, était censée assurer « ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice (...) dans le monde » et mettre en œuvre le principe de la « prééminence du droit »⁷ – une juste administration de la justice pour certains droits et obligations juridiques seulement, mais non pour les droits concernant les relations entre l'individu et l'Etat. Il y a lieu, je pense, de citer à cet égard le passage suivant de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Klass et autres c. Allemagne (arrêt du 6 septembre 1978, série A n^o 28, pp. 25-26, § 55) :

« [La prééminence du droit] implique, entre autres, qu'une ingérence de l'exécutif dans les droits d'un individu soit soumise à un contrôle efficace que doit normalement assurer, au moins en dernier ressort, le pouvoir judiciaire car il offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière. »

A partir de ce qui précède, j'estime que l'expression « droits et obligations de caractère civil » doit recevoir l'interprétation la plus large possible qui, en accord avec le contexte de cette expression et à la lumière de l'objet et du but de la Convention, doit s'étendre à tous les droits et obligations juridiques de l'individu, dans ses rapports avec d'autres particuliers comme avec l'Etat. La bonne foi, autre élément d'interprétation selon la Convention de Vienne sur le droit des traités, vient confirmer cette manière de voir, qui cadre d'ailleurs avec le droit européen de manière générale.

Parvenu à cette conclusion en ce qui concerne le sens des termes en cause ici à partir des considérations exposées plus haut, l'on n'a pas besoin de recourir à des moyens d'interprétation supplémentaires comme les travaux préparatoires de la Convention, etc. Toutefois, s'il faut quand même

se reporter à l'historique de l'article 6 § 1, l'on constate qu'il semble aller lui aussi dans le sens de l'interprétation qui précède⁸.

En l'occurrence, le requérant cherchait à être relevé de l'interdiction temporaire qui le frappait ; il se fondait sur les dispositions pertinentes de la législation française et invoquait le fait qu'il était marié à une ressortissante française et qu'il était en possession d'un titre de séjour provisoire. Le relèvement d'une mesure d'interdiction sollicité par le requérant est une voie de recours qui existe en France. La demande du requérant avait donc trait à une décision sur un droit « de caractère civil ».

Pour dire que la présente affaire n'emportait pas décision sur un « droit de caractère civil » aux fins de l'article 6 § 1, la majorité s'appuie sur le fait que la Commission européenne des Droits de l'Homme « a toujours considéré que la décision d'autoriser ou non un étranger à rester dans un pays dont il n'est pas ressortissant n'impliquait aucune décision sur ses droits et obligations de caractère civil ni sur le bien-fondé d'une accusation pénale dirigée contre lui, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention ». A mon sens, que la Cour se réfère à la jurisprudence de la Commission sans en analyser le raisonnement et les motifs avant de s'y rallier elle-même à propos d'une question sur laquelle elle est censée indiquer sa propre approche juridique n'emporte pas en soi la conviction.

La Cour va toutefois plus loin et se fonde de manière décisive sur la constatation que l'article 1 du Protocole n° 7 contient des garanties procédurales applicables en cas d'expulsion d'étrangers. Selon la majorité, ces garanties combinées avec le fait que le préambule de ce protocole se réfère en outre à la nécessité de prendre de « nouvelles mesures propres à assurer la garantie collective de certains droits et libertés par la Convention (...) » montre « que les Etats étaient conscients que l'article 6 § 1 ne s'appliquait pas aux procédures d'expulsion d'étrangers et qu'ils souhaitaient prendre des mesures spécifiques dans ce domaine ». A l'appui de son interprétation, la majorité cite des passages du rapport explicatif du Protocole n° 7, dont celui-ci :

« 16. La Commission européenne des Droits de l'Homme a déclaré à propos de la requête n° 7729/76, que la décision d'expulser une personne « n'implique aucune décision sur ses droits et obligations de caractère civil, ni sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre [elle] » au sens de l'article 6 de la Convention. Le présent article n'affecte pas cette interprétation de l'article 6. »

La majorité conclut donc qu'« en adoptant l'article 1 du Protocole n° 7 contenant des garanties spécifiques aux procédures d'expulsion d'étrangers, les Etats ont clairement marqué leur volonté de ne pas inclure ces

procédures dans le champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention ». (Italique ajouté par nous)

A la position de la majorité que je viens de décrire je rétorquerai ceci :

a) Les dispositions spécifiques d'un Protocole garantissant certains droits procéduraux minimums aux personnes qui font l'objet d'une mesure d'expulsion ne peuvent raisonnablement s'interpréter comme limitant ou portant atteinte à l'un ou l'autre des droits et libertés fondamentaux de ces personnes s'ils sont déjà protégés par la Convention. Les Protocoles ajoutent aux droits des individus. Ils ne les restreignent pas ni ne les abolissent. Selon l'article 53 de la Convention, « *[a]ucune des dispositions de la (...) Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie.* » Compte tenu de cet article, il serait étrange de dire que des ajouts ultérieurs à la Convention sous forme de Protocoles, parties intégrantes de la Convention, étaient censés atténuer ou abolir des droits qui, d'après moi (comme je l'ai expliqué plus haut), se trouvaient consacrés dans le texte de la Convention proprement dite.

b) Les dispositions spécifiques de l'article 1 du Protocole n° 7 accordent une protection spéciale supplémentaire aux personnes risquant d'être expulsées. Le libellé et le but de ces dispositions renvoient manifestement à des garanties procédurales vis-à-vis des autorités *administratives* qui n'affectent en rien les garanties *judiciaires* dont ces personnes peuvent d'ores et déjà bénéficier de par la Convention. Les dispositions en cause ne renvoient pas à l'article 6, dont elles ne sauraient limiter la portée et l'effet tels qu'ils ressortent de son libellé et de son but expliqués plus haut.

c) La mention, dans le préambule du Protocole n° 7, de la décision de prendre de « nouvelles mesures propres à assurer la garantie collective de certains droits et libertés par la Convention » ne saurait nullement signifier que les garanties administratives procédurales en question ont été prévues parce que les personnes censées en bénéficier n'auraient pas droit aux garanties judiciaires lorsqu'elles seraient amenées à revendiquer leurs droits et obligations ou solliciteraient une décision à leur sujet. Les deux séries de garanties peuvent coexister parce qu'elles servent des objectifs différents.

d) Il n'est à mon sens pas raisonnable de supposer qu'un rapport explicatif sur le Protocole n° 7, qui comprend une déclaration d'après laquelle l'article 1 du Protocole n° 7 « ne porte pas atteinte » à l'interprétation de l'article 6 que l'on trouve dans la décision de la Commission sur la requête n° 7729/76, équivaut pour les auteurs du Protocole à donner leur aval à cette interprétation ou témoigne de leur intention de la préserver ou d'éviter que la jurisprudence de la Cour

n'évolue sur le même sujet. De plus, ce rapport ne saurait impliquer (comme la majorité l'affirme) que l'article 1 du Protocole n° 7 a été adopté parce que les Hautes Parties contractantes, « conscient(e)s que l'article 6 § 1 ne s'appliquait pas aux procédures d'expulsion d'étrangers », ont souhaité prendre des mesures spécifiques dans ce domaine. Rien dans le texte de l'article 1 du Protocole n° 7 ne vient corroborer cette conclusion. D'ailleurs, la nature des garanties minimales spécifiques prévues par lui ne fournit aucun élément donnant à penser qu'elles étaient censées combler une lacune due à l'absence, à l'article 6, de garanties judiciaires en matière d'expulsion des étrangers. Encore une fois, l'article 1 du Protocole n° 7 tendait à édifier face à l'administration une protection qui ne pouvait en aucun cas se substituer aux garanties judiciaires de l'article 6 ni même minimiser les effets négatifs qu'entraînerait l'absence de ces dernières. La protection dont il s'agit peut fort bien venir compléter les garanties judiciaires de l'article 6.

Pour toutes les raisons qui précèdent, j'estime que l'article 6 § 1 s'applique en l'espèce.

-
1. Arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975, série A n° 18.
 2. Il est intéressant de rappeler ici la déclaration de Sir James Fawcett, président de la Commission, délégué de celle-ci devant la Cour dans l'affaire *König c. Allemagne* (série B n° 25, p. 179) : « selon moi, dans son interprétation de l'article 6, la Cour doit opérer des choix de politique judiciaire. »
 3. Arrêt *Bentham c. Pays-Bas* du 23 octobre 1985, série A n° 97.
 4. Arrêt *Feldbrugge c. Pays-Bas* du 29 mai 1986, série A n° 99.
 5. Arrêt *Francesco Lombardo c. Italie* du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, pp. 26-27, § 17.
 6. La Cour a souligné à plusieurs reprises dans sa jurisprudence le rôle déterminant de l'objet et du but de la Convention dans l'interprétation des dispositions de celle-ci. Voir, par exemple, l'arrêt *König c. Allemagne* du 28 juin 1978, série A n° 27, où la Cour dit ceci au paragraphe 88 : « Toute autre solution risquerait de conduire à des résultats incompatibles avec l'objet et le but de la Convention. »
 7. Arrêt *Golder* précité, p. 17.
 8. Voir en particulier Pieter van Dijk, « *The interpretation of « civil rights and obligations » by the European Court of Human Rights – one more step to take* », in *La Protection des Droits de l'Homme : la dimension européenne*, Mélanges en l'honneur de Gerard J. Wiarda, pp. 131 et suiv.