



Doc. 1025

31 août 1959

Interprétation uniforme des traités européens

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Eduard WAHL, Allemagne

1. 1959 - 11e session - Deuxième partie



A. I . Projet de recommandation

L'Assemblée,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres et que l'un des moyens d'atteindre ce but est la conclusion de traités internationaux ;

Considérant que des traités internationaux ne peuvent avoir plein effet que si, dans leur application pratique, ils sont interprétés de manière unifiée ;

Résolue de prendre les mesures nécessaires à cet effet, sans pour autant porter atteinte à l'ordre constitutionnel des parties contractantes ;

Estimant qu'il convient, à cet égard, de reconnaître à la Cour européenne des Droits de l'Homme, instituée par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, la compétence pour émettre des avis consultatifs sur l'interprétation des traités européens,

Recommande au Comité des Ministres :

1. de convoquer un comité d'experts chargé de rédiger un accord s'inspirant du projet ci-joint, dans le but de reconnaître à la Cour européenne des Droits de l'Homme la compétence pour émettre des avis consultatifs sur l'interprétation des traités européens ;
2. de soumettre le projet d'accord préparé par le comité d'experts à l'Assemblée pour avis, avant sa signature par les gouvernements membres.

B. II . Projet - Accord européen sur la compétence de la Cour européenne des Droits de l'Homme pour émettre des avis consultatifs relatifs à l'interprétation des traités européens

Les gouvernements signataires, Membres du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres et que l'un des moyens d'atteindre ce but est la conclusion de traités internationaux;

Considérant que des traités internationaux ne peuvent avoir plein effet que si, dans leur application pratique , ils sont interprétés de manière uniforme;

Résolus de prendre les mesures nécessaires à cet effet, sans pour autant porter atteinte à l'ordre constitutionnel des Parties Contractantes;

Estimant qu'il convient, à cet égard, de reconnaître à la Cour européenne des Droits de l'Homme, instituée par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée Convention européenne des Droits de l'Homme) , la compétence en ce pour émettre des avis consultatifs sur l'interprétation des traités européens, sont convenus de ce qui suit:

Article 1er

Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent, dans les conditions prévues ci-après, la compétence de la Cour européenne des Droits de l'Homme pour émettre des avis consultatifs sur l'interprétation de toute convention européenne ou tout autre traité international auquel deux ou plusieurs d'entre elles sont Parties.

Article 2

1. Chaque Partie Contractante peut, à n'importe quel moment, notifier au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les traités internationaux auxquels elle est partie et pour lesquels elle accepte le système d'interprétation prévu au présent accord.

2. Les notifications pourront être faites pour une durée déterminée ou indéterminée.

3. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1er du présent article, les accords ci après énumérés conclus au sein du Conseil de l'Europe seront, de plein droit, soumis au système d'interprétation prévu au présent accord, pour autant que la Partie Contractante intéressée en est partie:

Accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants , signé à Paris le 11 décembre 1953;

Accord intérimaire européen concernant la sécurité sociale à l'exclusion des régimes relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants, signé à Paris le 11 décembre 1953;

Convention européenne d'Assistance sociale et médicale signée à Paris le 11 décembre 1953;

Convention européenne relative aux formalités prescrites pour les demandes de brevets , signée à Paris le 11 décembre 1953;

Convention européenne d'Établissement , signée à Paris le 13 décembre 1955.

4. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe transmettra aux Parties Contractantes copie de ces notifications.

Article 3

5. Lorsqu'une question d'interprétation d'un des traités mentionnés dans la notification faite par la Partie Contractante intéressée en application de l'article précédent est soulevée devant l'autorité judiciaire ou administrative compétente de cette Partie Contractante, la dite autorité peut , si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son arrêt, saisir, par l'intermédiaire de son gouvernement, la Cour européenne des Droits de l'Homme de cette question.

6. L'autorité nationale est tenue de saisir la Cour pour avis consultatif avant de rendre une décision qui s'écarterait, dans l'interprétation à l'article 2, d'une décision rendue par l'autorité compétente de l'une des autres Parties Contractantes relativement au même traité.

Article 4

7. La Cour notifie immédiatement la demande d'avis consultatif à toute Partie Contractante au présent accord ainsi qu'aux autres Parties au traité international dont l'interprétation fait l'objet de la demande.

8. Tout Etat ainsi informé est autorisé à soumettre , dans un délai fixé par la Cour, des exposés écrits. La Cour pourra également l'inviter à donner des explications orales.

Article 5

9. La Cour européenne des Droits de l'Homme se prononce sous forme d'avis consultatifs.

10. L'autorité requérante n'est pas obligée de se conformer à l'avis consultatif de la Cour. Toutefois, si elle s'en écarte, elle est tenue de motiver sa décision.

Article 6

La Cour notifie ses avis consultatifs à toute Partie Contractante au présent accord ainsi qu'aux autres Parties au traité international dont l'interprétation fait l'objet de l'avis consultatif.

Article 7

Pour l'exercice des fonctions que lui attribue le présent accord, la Cour européenne des Droits de l'Homme établit son règlement et fixe sa procédure.

Article 8

11. Le présent accord est ouvert à la signature des Membres du Conseil de l'Europe qui ont signé la Convention européenne des Droits de l'Homme. L'accord sera ratifié. Les instruments de ratification seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

12. Le présent accord entrera en vigueur le jour où il aura été ratifié par tous les signataires qui, à cette date, auront ratifié la Convention européenne des Droits de l'Homme.

13. Pour les Parties Contractantes à la Convention européenne des Droits de l'Homme qui le ratifieront ultérieurement , le présent accord entrera en vigueur dès le dépôt de leur instrument de ratification. Fait à

C. III . Exposé des motifs par M. WAHL

1. Introduction

1. Votre rapporteur , ainsi que plusieurs de ses collègues, ont présenté à l'Assemblée Consultative, le 22 octobre 1957, une proposition de recommandation sur la création d'une Cour suprême européenne chargée de connaître des violations des conventions européennes, même à la demande d'un individu (Doc. 737).

Cette proposition a été renvoyée à la commission juridique qui, après avoir procédé à un examen préliminaire, a pris la décision suivante lors de sa réunion tenue à La Haye les 9 et 10 juin 1958:

« La commission juridique,

Ayant pris connaissance de la proposition contenue dans le Doc.737;

Considérant qu'il est prématuré de prendre position sur le contenu de cette proposition

Décide de constituer une sous-commission chargée d'examiner les mesures qui seraient à même d'éviter les divergences dans l'interprétation judiciaire du droit européen uniforme ou relatives aux conflits de loi :

- a. soit par l'établissement d'un service d'information sur la jurisprudence des différents pays, relative à ces questions;
- b. soit par l'attribution à une juridiction européenne de la compétence de trancher les questions d'interprétation de droit européen uniforme ou de traités à l'occasion d'un litige déterminé.

La sous-commission indiquerait à quelles conventions les mesures préconisées par elle devraient s'appliquer, quel organe judiciaire pourrait éventuellement être investi de la compétence prévue par elle et dans quelles conditions il pourrait être saisi. »

En application de cette décision, la sous-commission a préparé le présent rapport, qui a été approuvé par la commission plénière à sa réunion du 21 août . Ce rapport contient un projet d'accord sur la question, accompagné des explications nécessaires.

2. Remarques générales

2. Avant de commenter les dispositions du projet d'accord ci-après, votre rapporteur attire votre attention sur les trois idées fondamentales qui ont inspiré la sous-commission dans la rédaction de ce projet.

La première se manifeste dans le souci de respecter l'ordre constitutionnel des Etats membres, afin d'offrir à tous la possibilité de souscrire au système d'interprétation uniforme préconisé dans le présent projet.

C'est ainsi que le projet ne contient, en règle générale, qu'un « système facultatif » d'interprétation uniforme et, en outre, des propositions qui ne préconisent que des « avis consultatifs » émis par l'organe muni de la compétence d'interprétation uniforme, avis qui, par ailleurs, ne lient pas les juridictions nationales.

La deuxième idée directrice a amené votre rapporteur à proposer de confier la compétence en ce d'interprétation uniforme des traités à un organe européen déjà existant, c'est-à-dire à la Cour européenne des Droits de l'Homme. Par ce moyen, la réalisation du but poursuivi par la commission est largement facilitée. On éviterait , en effet, la création de nouveaux services qui ne ferait qu'augmenter les charges des gouvernements membres.

Enfin, le troisième principe retenu par la sous-commission dans la rédaction du projet vise à éviter tout chevauchement de compétence avec la Cour internationale de La Haye. On se souvient, en effet, que seuls les États ont qualité pour se présenter devant la Cour de La Haye, tandis que le présent projet accorde l'initiative d'une saisine de la Cour des Droits de l'Homme aux juridictions nationales. D'autre part , en ce qui concerne les compétences de la Cour internationale de La Haye en matière d'avis consultatif, il est à souligner que seuls l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité ou les Institutions spécialisées peuvent présenter , conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies, une demande d'avis consultatif . Dans ce système , il n'y a donc pas de place pour une demande d'avis émanant d'une autorité judiciaire ou administrative nationale;

3. Commentaires sur les dispositions particulières du projet d'accord

3. Dans le préambule, ont été invoquées les raisons essentielles qui militent en faveur de la création, au sein du Conseil de l'Europe, d'un système d'interprétation uniforme des traités.

Le préambule précise, en outre, que la compétence d'interprétation uniforme d'aurait être confiée à la Cour européenne des Droits de l'Homme. Cette Cour est, en effet, l'organe le plus qualifié pour exercer cette fonction.

A cet égard, il est intéressant de noter que la Cour européenne des Droits de l'Homme se compose d'un nombre de juges égal à celui des Membres du Conseil de l'Europe. Il y a donc une garantie que toutes les tendances juridiques qui se manifestent dans la diversité des ordres juridiques des Etats membres soient représentées dans cet organe judiciaire. La convention exige en outre que les juges de cette Cour jouissent de la plus haute considération morale et réunissent les conditions requises pour l'exercice des hautes fonctions judiciaires ou soient des jurisconsultes possédant une compétence notoire. D'autre part, il est à supposer que la Cour des Droits de l'Homme ne sera pas surchargée de travail. Ainsi, la Cour présentera de nombreux avantages pour le rôle que nous voulons lui confier.

4. L'article 1er contient la *sedes materiae* pour la reconnaissance de la compétence spéciale de la Cour des Droits de l'Homme pour l'interprétation des traités. Il y est stipulé, en outre, que cette compétence se limite à de simples « avis consultatifs ».

5. Il faut laisser à chacune des parties contractantes la libre appréciation de préciser les traités auxquels elle est partie et pour lesquels elle accepte le système d'interprétation uniforme préconisé par le présent rapport.

Pour garantir, toutefois, que chaque partie contractante accepte une telle interprétation, du moins pour les accords conclus au sein du Conseil de l'Europe, on a jugé utile d'insérer dans l'article 2 une disposition spéciale (alinéa 3), énumérant les traités européens auxquels le système d'interprétation uniforme s'appliquerait ipso facto à l'égard de la juridiction de tout Etat contractant, à condition que l'Etat intéressé soit partie au traité en question.

Les accords européens qui se trouvent mentionnés dans cette disposition ont été sélectionnés en fonction de deux critères. Tout d'abord, la sous-commission a retenu ceux des accords qui peuvent être valablement invoqués de vant les juridictions nationales des Etats contractants. En deuxième lieu, on n'a pas retenu, parmi les textes ainsi sélectionnés, les traités qui, comme la Convention européenne des Droits de l'Homme, les traités instituant la C.E.C.A., le marché commun, l'Euratom et la communauté du Bénélux, prévoient eux-mêmes un système d'interprétation uniforme à la demande, non seulement des gouvernements, mais aussi des individus intéressés et des tribunaux nationaux.

6. L'article 3 fixe les modalités de la saisine de la Cour. A ce sujet, il est à souligner que le texte n'a pas limité aux seuls organes judiciaires des parties contractantes le droit de présenter une demande d'avis consultatif, mais a également prévu un droit équivalent pour l'autorité administrative compétente. Il faut, en effet, se rappeler que, dans certains pays, l'application de certains traités appartient à l'autorité administrative. Tel est notamment le cas, dans plusieurs pays, pour les décisions en matière de tutelle.

Pour assurer une véritable interprétation uniforme, la commission estime nécessaire de transformer la simple faculté pour une autorité nationale de saisir la Cour européenne d'une demande d'avis (alinéa 1er) en obligation si l'autorité nationale prétend s'écarter, dans l'interprétation d'un traité, d'une décision rendue par l'autorité compétente d'une des autres parties contractantes au sujet du même traité.

Tel est le sens et la portée de l'alinéa 2 de l'article 3.

Il y a lieu d'observer, en outre, que le gouvernement chargé de transmettre la demande d'avis consultatif n'a aucun droit de contrôle sur cette demande. Il n'agira que comme simple intermédiaire de transmission entre le tribunal national intéressé et la Cour européenne.

7. Ainsi qu'il a déjà été fait mention ci-dessus, la commission ne propose, à l'article 5, qu'une compétence consultative de la Cour européenne dans l'interprétation des traités. Cette proposition est faite dans le souci de rendre possible l'adhésion de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe au projet d'accord préconisé. Cette propositionne contient donc rien qui puisse porter atteinte à l'ordre constitutionnel en vigueur dans les Etats membres. Elle écarte notamment l'hypothèse d'une juridiction européenne superposée aux juridictions nationales et munie, en quelque sorte, d'une compétence de cassation.

Toutefois, pour sauvegarder une valeur réelle à l'avis consultatif de la Cour, il semble nécessaire que les juridictions nationales soient tenues de motiver leur décision finale au cas où elles s'écarteraient de l'avis de la Cour.

8. Aux articles 4 et 6, la commission propose de notifier toute demande d'avis consultatif ainsi que les avis rendus par la Cour à toute partie au traité dont l'interprétation fait l'objet de l'avis. Une telle publicité semble, en effet, indispensable au bon fonctionnement du système d'interprétation préconisé par le présent projet. En effet, si l'avis de la Cour au sujet d'une question d'interprétation d'un traité n'était pas publié, la juridiction nationale autre que celle qui a déclenché l'avis ignorerait l'opinion de la Cour si, par la suite, elle avait à trancher une question identique.

4. Modalités d'extension des compétences de la Cour européenne des Droits de l'Homme

9. En ce qui concerne les modalités d'attribution de la compétence prévue dans le présent projet, différentes solutions sont concevables. La commission préfère que cette attribution se fasse sur la base du système préconisé à l'article 8 du projet ci-dessus. Cette disposition a l'énorme avantage de correspondre en grande partie à une formule déjà appliquée au sein du Conseil de l'Europe, à savoir l'article 7 du premier protocole à l'Accord général sur les privilèges et immunités. En vertu de cette disposition, l'entrée en vigueur de l'accord et, dès lors, l'extension des compétences de la Cour des Droits de l'Homme sont soumises au consentement préalable de toutes les parties contractantes à la Convention des Droits de l'Homme, consentement indispensable pour la mise en application du système préconisé dans le présent projet. La Cour des Droits de l'Homme ne pourra, en effet, accepter un élargissement de ses fonctions que si toutes les parties contractantes à la Convention des Droits de l'Homme, qui, seule, régit son statut, sont d'accord.