



**Doc. 105**

16 janvier 1953

## **Conclusions de l'Assemblée ad hoc relatives à l'élaboration d'un projet de traité instituant une Communauté Politique Européenne (Institutions juridictionnelles, Droits de l'Homme, fonction publique européenne)**

### **Avis<sup>1</sup>**

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Henri ROLIN, Belgique, Groupe socialiste

### **1. I**

#### *Institutions juridictionnelles*

La question des institutions juridictionnelles — que la commission des Questions juridiques et administratives préférerait voir appeler « des organes juridictionnels » — fait l'objet, dans les directives adoptées par l'Assemblée ad hoc, d'un unique paragraphe dans le premier chapitre relatif à l'intégration de la C. E. C. A. et de la C. E. D., à savoir le paragraphe 5.

Il est libellé comme suit : « La juridiction de la Communauté est attribuée à la Cour de Justice prévue pour la C. E. C. A. et la C. E. D. »

Par contre, dans les conclusions de la Commission Constitutionnelle, une assez longue Résolution y a été consacrée que l'Assemblée ad hoc semble ne pas avoir eu le temps de discuter et qui, en tout cas, ne souleva de sa part aucune observation.

C'est la Résolution IV, laquelle est accompagnée d'un rapport de M. von Merkat. On y relève principalement les points suivants :

1. Adoption de la Cour du Charbon et de l'Acier comme organe juridictionnel de la future Communauté Politique Européenne, et rejet de la suggestion formulée par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation 36, du 27 septembre 1952, aux termes de laquelle serait créée une Cour européenne de Justice dont la compétence s'étendrait « à tous les recours dont la connaissance lui est attribuée par des communautés restreintes groupant au moins trois Membres du Conseil de l'Europe ».
2. Formulation de règles relatives au concours de juridiction entre la Cour de la Communauté restreinte et celle éventuelle des Droits de l'Homme.
3. Enumeration des dix-huit catégories de cas dont, aux termes des traités de la C. E. C. A. et de la C. E. D., la Cour de la Communauté sera appelée à connaître.
4. Proposition de certaines règles concernant l'établissement des Chambres spéciales prévues dans le protocole sur le statut de la Cour de Justice du Charbon et de l'Acier.

---

1. 1953 - session Extraordinaire



5. Modification aux règles inscrites dans le même protocole touchant la composition ou le fonctionnement, de la Cour de Justice.

Votre commission des Questions juridiques et administratives a détaché de cet ensemble de propositions celle relative aux rapports entre la Cour de Justice de la Communauté restreinte et la Cour des Droits de l'Homme. Cette question fait l'objet d'un examen dans le cadre de l'ensemble des dispositions consacrées par la Commission Constitutionnelle à la protection des Droits de l'Homme.

Pour le surplus, votre commission a été amenée, en conclusion de son examen, à formuler les observations suivantes.

1. Il ne semble pas que, jusqu'à présent, ni la Commission Constitutionnelle dans son ensemble, ni l'Assemblée ad hoc aient eu le loisir de discuter de manière approfondie les propositions, du reste intéressantes, élaborées par la sous-commission des institutions constitutionnelles.

Peut-être n'est-il pas inutile dès lors de souligner l'importance considérable de la matière : on n'imagine pas, en effet, de société politique quelconque jouissant de stabilité sans un contrôle juridictionnel effectif de l'observation des règles de droit; or, ce contrôle est fonction des règles adoptées en matière d'organisation judiciaire et de procédure dans lesquelles tous les justiciables doivent trouver les garanties indispensables de la compétence et de l'indépendance de leurs juges.

2. L'opposition manifestée par la Commission Constitutionnelle au transfert des compétences juridictionnelles attribuées à la Cour Commune du Charbon et de l'Acier et de la Communauté de Défense s'explique en partie dans la circonstance qu'en septembre dernier la commission des Questions juridiques avait prévu la formation de plusieurs communautés restreintes ne groupant pas les mêmes États, tandis que la Commission Constitutionnelle n'a en vue que le groupe des Six, lequel, dans sa pensée, doit ajouter successivement aux compétences originaires en matière de charbon et d'acier et de défense une compétence politique et, ultérieurement, des compétences économiques, sociales ou autres. Suivant la première conception, les organes des communautés restreintes se formeraient autant que possible au sein des organes correspondants du Conseil de l'Europe; certains organes de ceux-ci, tel le Secrétariat, seraient communs au Conseil de l'Europe et aux institutions spécialisées, de même que leur serait commune la Cour de Justice européenne, ce en vue d'éviter notamment que l'on créât autant de Cours que de communautés. Si, par contre, il ne doit exister à l'avenir, au sein du Conseil de l'Europe, qu'un seul groupe d'États formant une ou plusieurs communautés restreintes, la coexistence d'une Cour de Justice spéciale à cette communauté avec une éventuelle Cour européenne ne soulève pas les mêmes objections, et la nécessité d'une Cour européenne des Quinze apparaît infiniment moindre.

Votre commission des Questions juridiques a estimé qu'il ne lui appartenait pas de choisir entre ces deux conceptions relativement aux institutions spécialisées.

3. Même dans l'hypothèse où, conformément aux propositions de la Commission Constitutionnelle, la Communauté Politique Européenne devrait réserver ses compétences juridictionnelles à un organe judiciaire autonome, il paraît douteux que ses fonctions puissent être assumées par la Cour du Charbon et de l'Acier dans sa structure actuelle. Non seulement, en effet, celle-ci comporte exclusivement des ressortissants d'États membres de la Communauté du Charbon et de l'Acier, mais, aux termes du dernier alinéa de l'article 19 du protocole sur le statut de la Cour de Justice, « une partie ne peut invoquer soit la nationalité d'un juge, soit l'absence au sein de la Cour ou d'une de ses Chambres d'un juge de sa nationalité, pour demander la modification de la composition de la Cour ou d'une de ses Chambres ». Pareil système est en opposition flagrante avec la pratique constante en matière d'arbitrage ou de règlement judiciaire international.

Il est vrai que, comme l'indique le rapport de la Commission Constitutionnelle, la Cour de Justice est conçue par elle comme « une Cour interne » située dans un nouvel espace en tant que Cour d'une communauté supranationale à laquelle des droits de souveraineté ont été attribués dans certains domaines déterminés.

En d'autres mots, la Commission Constitutionnelle comme les auteurs du protocole sur le statut de la Cour de Justice conçoivent celle-ci comme une institution fédérale analogue à la Cour Suprême des États-Unis, au Tribunal fédéral suisse ou au Reichsgericht allemand. Mais la question se pose de savoir si ce n'est pas là une simple vue de l'esprit, si elle correspond aux réalités politiques et si l'on peut espérer raisonnablement que le sentiment communautaire né d'une communauté à objectifs limités est, dès à présent, assez puissant pour rendre accessoire l'allégeance d'un juge à l'État de sa nationalité et lui valoir une confiance sans réserve de l'opinion publique dans cette indépendance.

La plupart des membres de la commission des Questions juridiques et administratives appartenant à des États faisant partie de la Communauté du Charbon et de l'Acier ont exprimé l'avis que tel n'était pas l'état de l'opinion publique dans leur pays. Leur préférence demeure dès lors pour un système qui associerait aux juges ressortissants des États membres de la Communauté un certain nombre d'autres juges n'appartenant pas à ces États, comme ce serait le cas s'il était institué une Cour européenne de Justice.

A tout le moins ont-ils exprimé le vœu que pendant une période transitoire la disposition précitée du protocole sur le statut de la Cour de Justice soit suspendue dans tout litige dans lequel un État serait intéressé comme défendeur ou demandeur ou comme partie intervenante et qu'y soit substituée une disposition analogue à celle figurant à l'article 3 du statut de la Cour Internationale de Justice.

Sur ce point, comme sur tous ceux intéressant exclusivement les Membres de la future Communauté, les commissaires non-ressortissants de ces pays ont estimé ne pouvoir prendre position.

4. Le catalogue des divers cas dans lesquels compétence est attribuée à la Cour de Justice par les traités des Communautés du Charbon et de l'Acier et de la Défense, fait apparaître la nature extrêmement disparate des questions dont la Cour de Justice pourrait être appelée à connaître. La Commission Constitutionnelle a sans doute raison lorsqu'elle souligne qu'on imagine mal pareille compétence attribuée à une juridiction internationale. Mais la même chose peut être dite d'une juridiction nationale et il paraît peu prudent d'attribuer à un même collège simultanément des pouvoirs de tribunal interétatique, de Cour de Cassation, de Conseil d'État, de Tribunal Civil ou Commercial, de Tribunal correctionnel, de Conseil de Guerre et de Conseil de Discipline.

Déjà la Commission Constitutionnelle fait allusion (paragraphe 5 du rapport) à l'existence d'instances inférieures. Mais elle n'a pu citer en ce sens que quelques dispositions du traité de la Communauté Européenne de Défense et du protocole juridictionnel y annexé. Il semble que toute cette matière doive être repensée pour réduire la compétence de l'organe judiciaire suprême de la Communauté aux questions réellement importantes.

5: Les propositions de la Commission Constitutionnelle relatives à la création de Chambres distinctes n'ont pas donné lieu à observation, si ce n'est qu'au paragraphe 6 il semblerait souhaitable de fixer non seulement le maximum mais également le minimum de juges que doivent comprendre les Chambres, ce en vue d'éviter les Chambres à juge unique.

6. Enfin, diverses observations ont été émises quant aux propositions formulées par la Commission Constitutionnelle relativement au statut de la Cour de Justice.

- a. En ce qui concerne le nombre, il apparaît que si la compétence doit demeurer celle actuellement prévue dans le traité, il ne peut être question d'y suffire par une Cour à sept juges. Ce nombre devrait donc être augmenté le jour où, par la ratification du traité de la Communauté de Défense et de la Communauté Politique, la compétence actuelle de la Cour se trouverait être élargie.
- b. Quant à la qualification des juges, votre commission demeure d'avis, vu le caractère extrêmement délicat des questions juridiques dont la Cour de la Communauté devra connaître, qu'il soit exigé de ces juges d'avoir une formation juridique et non les connaissances pragmatiques qu'ils pourraient avoir acquises au cours d'une carrière administrative.
- c. En ce qui concerne la désignation des juges, il résulte de renseignements recueillis qu'en prévoyant une collaboration entre le Parlement et les gouvernements, la Commission Constitutionnelle n'exclut pas de remplacer ces derniers par l'Exécutif communautaire. Sous cette réserve, les préférences de votre commission vont au système d'élection des juges par le Parlement de la Communauté sur une triple liste présentée par les gouvernements. La simple approbation par le Parlement d'une désignation faite par les gouvernements aurait toute chance de n'être qu'une formalité.
- d. Le principe formulé par la Commission Constitutionnelle suivant lequel le traitement d'un juge ne peut être réduit pendant la durée de ses fonctions est assurément digne d'approbation. Encore devrait-il être entendu qu'il ne fait pas obstacle à l'imposition des magistrats par la Communauté le jour où les autorités de celle-ci estimeraient devoir s'engager dans la voie prévue à l'article 41 de la convention relative au statut des forces européennes de défense.
- e. Enfin, en ce qui concerne la proposition de ne pas élire les juges à vie et d'écarter toute limite d'âge, votre commission se rallie volontiers à cette première conception, tout en soulignant qu'elle s'écarte de la conception suivant laquelle la Cour de Justice de la Communauté devrait être considérée comme une juridiction interne, les juges, en pareil cas, devant normalement être inamovibles. Il paraît par contre souhaitable qu'une limite d'âge soit inscrite dans le traité. A défaut de pareilles dispositions, on

s'expose au risque que des juges se maintiennent en fonctions au delà de toute limite raisonnable. D'autre part, il est souhaitable que l'obstacle créé par l'âge à la rééligibilité confère tout au moins aux juges se trouvant dans cette situation l'indépendance particulière résultant de l'absence de toute possibilité de préoccupation de ce genre.

## 2. II

### *Droits de l'Homme*

La question des Droits de l'Homme ne semble pas avoir retenu l'attention de l'Assemblée ad hoc. Par contre, elle est traitée en cinq endroits dans les Résolutions de la Commission Constitutionnelle :

1. La Résolution II, § 2, alinéa 2 : « La Communauté a pour mission et buts généraux : de contribuer à la sauvegarde, dans les États membres, des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. »
2. La Résolution II, § 26 : « La Communauté et chacun des États membres reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ainsi que dans le protocole additionnel signé à Paris le 20 mars 1952. La Communauté est compétente pour faire assurer le respect de ces droits et libertés dans les États membres, dans les conditions déterminées par le statut. »
3. La Résolution II, § 33 : « Peuvent demander à devenir Membres de la Communauté :  
*les États membres du Conseil de l'Europe;*  
*tout autre État européen considéré comme capable de se conformer au principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. »*
4. La Résolution III, § 27 : « Tout État membre de la Communauté est tenu d'appliquer les Droits de l'Homme tels qu'ils sont définis dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ainsi que dans le protocole additionnel signé à Paris le 20 mars 1952. L'acceptation du statut de la Communauté entraîne de plein droit et sans restriction adhésion à la clause de juridiction obligatoire de la Cour européenne des Droits de l'Homme. La Communauté est assimilée aux États signataires de la Convention de Rome en ce qui concerne les mécanismes juridictionnels (Commission et Cour) prévus par cette Convention. Le Conseil Exécutif Européen peut agir devant la Commission et devant la Cour, selon la procédure établie par la Convention, aux fins d'assurer le respect de l'ordre constitutionnel, des institutions démocratiques ou des libertés fondamentales de l'homme, si ceux-ci viennent à être compromis de manière grave et persistante sur le territoire de l'un quelconque des États membres de la Communauté. Le Conseil Exécutif Européen est également autorisé à accorder directement son assistance, dans le cadre des traités en vigueur, s'il vient à y être invité par les autorités constitutionnelles compétentes de l'État membre intéressé. »
5. La Résolution IV, § 1, alinéas 3 et 4 : « Les différends surgissant à l'intérieur de la Communauté et auxquels est applicable la Convention de Rome sur la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales doivent être portés devant la Cour de Justice de la Communauté. Si la Cour de Justice de la Communauté estime qu'un différend portant sur une question de droit qui tombe sous le coup de la Convention de Rome touche en même temps les relations des États membres avec la Communauté ou les relations entre États membres en tant que tels, elle décide définitivement (conformément au principe énoncé aux articles 87 du traité de la C. E. C. A. et 122 du traité de la C. E. D.). Dans le cas contraire, la Cour de Justice de la Communauté se déclare incompétente, ce par quoi elle donne aux parties la possibilité de procéder devant les instances prévues par la Convention de Rome. »

Après examen de ces diverses Résolutions, votre commission a constaté que l'incidence de la Convention de Rome sur le traité de Communauté Politique Européenne avait retenu l'attention de la Commission Constitutionnelle aux quatre points de vue suivants :

1. L'obligation faite aux Membres de la Communauté d'accepter la Convention de Rome dans toute son étendue;
2. L'attribution, au Conseil Exécutif de la Communauté, d'un pouvoir d'intervention devant la Commission ou la Cour des Droits de l'Homme;

3. L'admissibilité, comme Membres de la Communauté restreinte, d'États qui, sans être membres du Conseil de l'Europe, paraissent capables d'assurer le respect des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales conformément aux dispositions de la Convention de Rome;
4. La nécessité, pour les Membres de la Communauté restreinte, et sans doute pour leurs ressortissants, de ne saisir les organes de la Convention des Droits de l'Homme d'aucune plainte dirigée contre un autre Membre avant d'avoir d'abord obtenu de la Cour du Charbon et de l'Acier une décision d'incompétence.

Après examen des propositions relatives à ces différents points, votre commission des Questions juridiques et administratives a abouti aux conclusions suivantes.

1. Elle se réjouit de l'importance attachée par la Commission Constitutionnelle, non seulement au respect des Droits de l'Homme, mais au contrôle de ce respect par la Cour prévue dans la Convention de Rome. Elle se demande toutefois si la Commission Constitutionnelle ne pourrait pas demander que les Membres de la future Communauté Politique souscrivent également à la déclaration prévue à l'article 25 de la Convention de Rome permettant à la Commission de se saisir des requêtes adressées au Secrétariat Général par des personnes physiques ou des organisations non gouvernementales.

2. La participation du Conseil Exécutif de la Communauté au contrôle du respect de la Convention par ses Membres se heurte à plus de difficultés;

Avant tout votre commission croit pouvoir constater qu'il ne peut être question, dans l'état actuel du droit, de rendre la Communauté elle-même Partie à la Convention de Rome. Non seulement cela soulèverait des difficultés techniques, la Convention n'étant accessible en vertu de son article 66 qu'aux États membres du Conseil de l'Europe, mais cette qualité de Partie à la Convention comporte des responsabilités qui ne semblent pas pouvoir être assumées par la Communauté, ses Membres ne lui ayant pas transféré les compétences que comporte la protection des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Il semblerait bien en surplus que le rôle attribué par la Commission Constitutionnelle à la Communauté, et plus précisément à son Conseil Exécutif, se limite au droit d'initiative devant la Commission et la Cour dans les cas de « violation grave et persistante des Droits de l'Homme sur le territoire d'un de ses Membres ».

Même limitée au droit d'intervention de son Conseil Exécutif, la proposition, si sympathique qu'elle soit, présente des difficultés qu'il importe de mettre en lumière. La Convention des Droits de l'Homme prévoit que la Commission peut être saisie soit par des requêtes d'États signataires (art. 24), soit par des requêtes de personnes ou groupements privés (art. 25); la Cour peut être saisie soit par la Commission, soit par un État signataire (art. 48). La Communauté Politique n'entre pas dans ces catégories; son intervention ne serait donc pas recevable, à moins que les Parties à la Convention de Rome n'acceptent à cet effet un nouveau protocole additionnel. Sans doute la négociation de pareil protocole n'apparaît pas irréalisable, mais ne doit-on pas craindre qu'il en résulte de nouvelles complications et de nouveaux retards dans l'entrée en vigueur de la Convention et de son protocole additionnel? Ce serait assurément regrettable.

Pareil inconvénient serait-il du moins compensé par un renforcement notable de la Convention? Il est permis d'en douter, car on peut espérer qu'en cas de « violation grave » des Droits de l'Homme, les victimes de ces violations ou l'un des États signataires prendraient l'initiative de saisir la Commission de leur plainte sans attendre que la violation ait suffisamment « persisté » pour permettre à la Communauté d'intervenir.

3. De même il ne semble pas qu'on puisse retenir la suggestion de permettre l'admission au sein de la Communauté Politique d'États non membres du Conseil de l'Europe pourvu qu'ils se révèlent capables de se conformer aux prescriptions de la Convention des Droits de l'Homme.

Certains se sont étonnés, en comparant le texte de cette disposition à celui de l'article 4 du Statut du Conseil de l'Europe et de l'article 4 de la Charte des Nations Unies, qu'on paraisse se contenter ici d'une aptitude, d'une possibilité matérielle, sans exiger les signes de la volonté sincère. A vrai dire, il semble n'y avoir là qu'une question de rédaction.

Mais il y a plus grave. Il résulte du paragraphe 27 de la Résolution III que dans la pensée de la Commission Constitutionnelle la qualité de Membre de la Communauté ne comporte pas seulement l'obligation de respecter les dispositions impératives de la Convention, mais celle de se soumettre au contrôle des organes institués par la Convention de Rome. Or, cela n'est pas possible pour un État non membre du Conseil de l'Europe, puisque les articles 24, 25, 32, 44, 46, 48, 53 de la Convention de Rome ne permettent l'action de ses organes qu'à l'égard d'une Haute Partie Contractante.

Il en résulte que, sans un remaniement profond de la Convention de Rome, un État étranger au Conseil de l'Europe ne peut être soumis à ses procédures qu'il soit ou non membre de la Communauté Politique restreinte.

Votre commission espère vivement que la Commission Constitutionnelle reverra cette question à la lumière des observations qui précèdent.

4. Quant aux propositions relatives au concours de juridiction entre la Cour des Droits de l'Homme et la Cour de la Communauté restreinte, votre commission retient que la préoccupation de la Commission Constitutionnelle a trait à l'éventualité « d'un différend interne à la Communauté, mais donnant l'apparence d'un litige portant sur les Droits de l'Homme et les Libertés fondamentales ».

L'idée est exprimée à ce sujet dans le rapport (p. 50) que « la juridiction de la Communauté devrait, dans les domaines de compétence de la Communauté, être placée, par rapport à la juridiction dérivant de la Convention de Rome, dans une position semblable à celle d'une juridiction interne d'un État membre ».

Cette opinion est à rapprocher de l'article 26 de la Convention de Rome suivant laquelle « la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus et dans le délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive ».

Votre commission des Questions juridiques et administratives ne formule aucune objection contre l'application qu'il est proposé de donner à ce principe. Mais il suffirait à cet effet d'insérer dans le traité de la Communauté Politique qu'aux fins de l'article 26 de la Convention de Rome les recours entrant dans la compétence de la Cour de Justice de la Communauté seront considérés comme recours internes.

L'effet de pareille dispositions serait de permettre à l'État défendeur, dans les cas de connexité, d'exciper de la nécessité pour le demandeur membre ou ressortissant de la Communauté restreinte de s'adresser d'abord à la Cour communautaire, étant entendu que la Cour des Droits de l'Homme vérifierait le bien-fondé de l'exception.

Mais les propositions de la Commission Constitutionnelle vont bien au delà. Sous prétexte qu'il pourrait exister des cas de connexité, elle suggère que tout recours relatif aux Droits de l'Homme entre Membres de la Communauté soit obligatoirement porté devant la Cour communautaire, ce qui paraît conduire, dans la plupart des cas, à un alourdissement inutile de la procédure. Elle demande aussi que la décision prise par la Cour communautaire, là où elle se déclarerait compétente, soit réputée « définitive », ce qui est en opposition totale avec la notion de recours interne et risque de conduire à une véritable impasse juridique, puisque pareille stipulation ne lierait pas les États tiers, lesquels pourraient valablement saisir les organes des Droits de l'Homme de la même question.

Ces propositions aussi semblent donc pouvoir être utilement reconsidérées par la Commission Constitutionnelle.

### 3. III

#### *Principes constitutionnels de la fonction publique européenne*

Tel est intitulé le paragraphe 26 de la Résolution III de la Commission Constitutionnelle qui n'a pas fait l'objet d'observations au sein de l'Assemblée ad hoc.

Aux termes du paragraphe 26, le Conseil Exécutif Européen arrête le statut des fonctionnaires de l'administration de la Communauté. Votre commission éprouve des doutes sérieux quant à l'opportunité de cette règle; il paraît plus conforme à la pratique généralement suivie dans les États européens d'inscrire dans la loi tout au moins les principes essentiels protégeant les fonctionnaires contre l'arbitraire.

Quant aux principes, du moment qu'on désire les inscrire dans une convention, c'est trop peu de prévoir le libre accès à la fonction publique et l'égalité devant celle-ci. Plus importantes sont l'immunité des fonctionnaires et l'obligation des États membres de respecter leur indépendance. La Commission Constitutionnelle pourra utilement s'inspirer à ce sujet des articles 100 et 105 de la Charte des Nations Unies, sans perdre de vue que ces dispositions pourraient être utilement renforcées à la lumière des incidents qui ont surgi récemment au sein du Secrétariat de l'O. N. U.