



Doc. 280

14 septembre 1954

Chapitre VI du message spécial du Comité des Ministres - Domaines juridique et administratif -

Avis¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Henri ROLIN, Belgique, Groupe socialiste

1. Avis

1.1. Unification et harmonisation des législations nationales

L'Assemblée accueille avec intérêt la suggestion, faite par le Comité des Ministres, d'intensifier et d'harmoniser des législations nationales. Certes, on ne pourrait concevoir une unification générale de l'ensemble des législations, ce qui ne serait réalisable, du moins avec un effet durable, que moyennant un transfert des compétences législatives des parlements nationaux à un parlement européen. Mais il est sans aucun doute désirable — et l'expérience démontre qu'il est réalisable — d'unifier les législations là où leur discordance est ressentie comme une cause de trouble dans les rapports entre personnes de nationalité différente, et cette unification¹ doit être particulièrement aisée entre des Etats dont la législation s'inspire de principes semblables et qu'anime le même désir de resserrer leurs liens réciproques.

L'Assemblée- ne pense pas toutefois qu'il soit possible d'établir à cet égard un plan, général et systématique de l'oeuvre que le Conseil de l'Europe se proposera de réaliser au cours des prochaines années.

C'est, en effet, en s'inspirant des besoins révélés par la pratique journalière, et aussi en mettant à profit les progrès réalisés ailleurs dans la préparation des solutions, que le Conseil sera le mieux à même d'aboutir à des résultats satisfaisants.

Ses efforts devraient donc avoir pour point de départ les travaux en cours sur diverses questions au sein des organisations internationales, gouvernementales¹ ou même non-gouvernementales, qui se trouvent énumérés dans le message spécial du Comité des Ministres.

Eventuellement, s'il apparaissait qu'une question déterminée, dont l'examen paraît désirable, ne fait pas actuellement l'objet d'études dans une organisation spécialisée, il serait indiqué que le Conseil de l'Europe adresse à celle d'entre elles qui lui paraîtrait la mieux qualifiée la demande d'un rapport sur la matière.

L'Assemblée est d'avis, toutefois, qu'une distinction doit être faite entre la Conférence internationale de Droit privé de La Haye et les autres organisations qui n'ont pas qualité pour provoquer directement des conférences internationales. C'est ainsi que parmi les matières dont la réglementation nationale paraît le mieux susceptible d'unification, il en est une, à savoir la vente internationale des objets mobiliers corporels, qui a déjà fait l'objet d'un projet de loi uniforme adopté en première lecture à une conférence diplomatique internationale convoquée à La Haye au mois de novembre 1951, et dont la révision, préparée, par une commission spéciale, doit être soumise à une nouvelle conférence qui sera convoquée ultérieurement par le

1. 1954 - 6e session - Deuxième partie



Gouvernement néerlandais. Il serait manifestement peu raisonnable que le Conseil de l'Europe entreprît parallèlement des études au sujet de la même question. On constate au surplus que la plupart des Membres du Conseil de l'Europe participent déjà aux conférences de La Haye sur la matière.

Tout au plus pourrait-on suggérer que la Turquie, l'Islande et éventuellement la Sarre participent également à cette négociation et qu'au cas où l'aboutissement de celle-ci se heurterait à certaines difficultés provenant d'Etats étrangers au Conseil de l'Europe, les Membres du Conseil envisagent de conclure une convention dans le cadre de ce Conseil.

Par contre, en ce qui concerne d'autres matières, il résulte d'une étude à laquelle a procédé le Secrétariat Général, que bien que l'Institut d'Unification du Droit privé de Rome en ait poussé l'examen jusqu'à l'établissement de projets de loi uniforme, aucune suite officielle n'a été donnée à ses suggestions.

U en va ainsi :

1. De l'assurance obligatoire "des automobiles ;
2. De la responsabilité des hôteliers pour pertes et dommages concernant les effets apportés par les voyageurs logeant chez eux ;
3. De la procédure arbitrale dans les arbitrages internationaux en droit privé ;
4. De la représentation dans les rapports internationaux de droit privé.

L'Assemblée est d'avis que les trois premières questions présentent un intérêt suffisant pour qu'il soit recherché sans plus attendre s'il est possible d'unifier les législations des Membres du Conseil de l'Europe sur ces points, en s'inspirant des projets de loi uniforme établis à Rome. Elle a cru répondre au désir du Comité des Ministres en invitant dès à présent sa commission des Questions juridiques et administratives à entreprendre ces études.

La suggestion a été également faite, d'une part d'harmoniser les dispositions légales concernant les appellations d'origine, d'autre part d'harmoniser les législations régissant les conflits de lois en matière pénale et, dans le même domaine, de réglementer de façon uniforme les effets juridiques qu'il y aurait lieu de reconnaître dans chaque pays en ce qui concerne les récidives et les sursis aux condamnations prononcées dans les autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée considère toutefois qu'en absence d'étude approfondie par des organes spécialisés, il serait prématuré pour elle d'entreprendre pareilles études.

Elle suggère que le Comité des Ministres, s'il reconnaît l'intérêt de ces questions, autorise le Secrétaire Général à se mettre en rapport avec le Bureau de Berne pour la première d'entre elles, avec l'Association internationale de Droit pénal pour les autres questions, afin qu'une base de travail soit préparée par ces organismes.

1.2. Etat-civil européen

L'Assemblée souscrit volontiers à l'opinion exprimée par le Comité des Ministres qu'il serait utile de voir les Etats membres organiser l'échange direct entre les autorités compétentes, de renseignements relatifs à l'état-civil. Elle note que la Commission internationale de l'Etat-civil, créée en 1948, par échange de lettres entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse, a fait l'objet de protocoles signés entre ces mêmes pays, le 25 septembre 1950 et le 25 septembre 1952, aux termes desquels les autres Etats sont admis à se faire représenter dans cette Commission.

Seule la Turquie a jusqu'ici déferé à cette invitation.

L'Assemblée se joint volontiers à l'avis exprimé par le Comité des Ministres que les dix Membres du Conseil de l'Europe, absents jusqu'ici de cette Commission, participent également à ses travaux.

1.3. Simplification des formalités de frontière pour les voyageurs

L'Assemblée accueille avec satisfaction la décision prise par le Comité des Ministres de faire figurer cette question dans le programme d'action du Conseil de l'Europe et se félicite de constater que le Comité des Ministres apprécie et reconnaît l'importance de ses propositions où il trouve «une source précieuse d'inspiration». L'Assemblée peut assurer aux Ministres, qui l'ont engagée à poursuivre ses travaux sur ces questions, qu'elle n'épargnera aucun effort pour \$ obtenir une amélioration de la situation actuelle et qu'elle n'aura de cesse que cet objectif soit atteint.

Néanmoins, l'Assemblée comprend difficilement pourquoi, après avoir si éloquemment proclamé ses intentions, le Comité des Ministres ne se soit, pas encore décidé à passer aux actes, alors qu'un an s'est écoulé depuis l'adoption de la Recommandation 51. L'Assemblée estime que cette situation est particulièrement regrettable et espère; que les mesures appropriées seront prises par le Comité des Ministres sans plus tarder.

Les Ministres ont, il est vrai, et l'Assemblée apprécie ce geste, transmis à la sous-commission compétente de la commission des Questions juridiques et administratives, les observations de treize gouvernements sur la Recommandation 51. Cependant, si les réponses de certains gouvernements témoignent d'un changement heureux d'attitude par rapport à leurs déclarations antérieures, l'Assemblée regrette que quelques-uns d'entre eux persistent à faire preuve d'incompréhension, ne percevant pas suffisamment que des réformes s'imposent, et qu'il est parfaitement possible de les réaliser, en étudiant les réponses de certains gouvernements membres, on a l'impression que les vues exprimées sur plusieurs points ne sont peut-être pas tant celles des gouvernements que celles de leurs fonctionnaires qui ne participent pas aux travaux du Conseil de l'Europe. L'Assemblée ne peut accepter bien des observations formulées qui semblent fondées sur le principe immuable que les formalités de frontière font partie intégrante des incommodités naturelles de l'existence.

L'Assemblée serait, en conséquence, heureuse de voir s'instaurer, à l'échelon ministériel, un débat large et approfondi sur la possibilité de procéder à des réformes du genre de celles que les pays Scandinaves viennent d'appliquer récemment avec succès. La sous-commission compétente de l'Assemblée a eu l'occasion dernièrement, grâce à l'amabilité des autorités danoises, d'inspecter le système de contrôle qui vient d'être institué entre les pays Scandinaves. Elle est absolument convaincue que rien n'empêcherait d'autres pays européens de prendre des mesures tout aussi radicales, et pourtant pratiques, en vue d'épargner aux voyageurs des restrictions et des formalités sans utilité ni intérêt. L'expérience faite dans les pays Scandinaves démontre d'une manière concluante que bien des difficultés techniques signalées par certains gouvernements ne sont pas insurmontables et qu'il suffirait d'un effort de bonne volonté et d'imagination pour en venir à bout.

C'est des Ministres eux-mêmes et de leurs Délégués que l'Assemblée attend des mesures de simplification promptes, résolues et de grande portée. Comme l'Assemblée l'a souligné dans ses deux rapports, il faut s'attaquer sans idées préconçues à toute la gamme des formalités de frontière en vigueur. Toutes les fois qu'il ne pourra être prouvé que leur abolition entraînerait des conséquences dont l'effet général, dans la pratique, serait néfaste, il y aura lieu de les supprimer.

L'Assemblée s'engage formellement à appuyer la réalisation de cette tâche. Déjà les assemblées législatives de la France et de la République Fédérale d'Allemagne sont sur le point de prendre d'importantes décisions en la matière. Des membres de l'Assemblée ont promis de faire campagne dans leurs parlements respectifs pour que les gouvernements membres du Conseil mettent en application les décisions de l'Assemblée. Il faut espérer que, grâce à tous ces efforts conjugués de l'Assemblée et du Comité des Ministres, les gouvernements vont s'unir « afin de réduire au minimum », pour reprendre l'expression des Ministres eux-mêmes, « les délais et la gêne auxquels les voyageurs sont soumis en Europe ».

1.4. Minorités nationales

L'Assemblée rappelle, d'autre part, qu'à deux reprises dans les Documents 77, de 1949, et 6, de 1950, l'attention du Comité des Ministres a été attirée sur la nécessité de définir avec plus de précision les droits des minorités nationales, dont le principe fut depuis inscrit à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Si le Comité des Ministres était d'avis qu'il y a lieu de reconnaître aux minorités d'autres droits que la non-discrimination prévue dans la Convention précitée, il paraîtrait approprié d'en confier l'étude à la Commission des Droits de l'Homme.