



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 540

08 septembre 1956

Interprétation du paragraphe 3 de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme

Rapport

Bureau de l'Assemblée

Rapporteur: M. Pierre-Henri TEITGEN, France



A. Projet de recommandation

L'Assemblée recommande au Comité des Ministres de décider que les informations fournies au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en exécution de l'alinéa 3 de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme seront communiquées par le Secrétaire Général :

- a.* aux Gouvernements des Etats signataires ;
- b.* au Président du Comité des Ministres ;
- c.* au Président de l'Assemblée Consultative.

B. Exposé des motifs par M. TEITGEN

1.

Au cours de sa séance du 21 avril 1956, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe a chargé son Bureau de lui présenter un rapport sur la question suivante :

Quand l'un des Etats signataires de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme exerce le droit de dérogation prévu par l'article 15 de cette Convention et, conformément à l'alinéa 3 de cet article, « tient le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées », le Secrétaire Général du Conseil doit-il s'en tenir à enregistrer cette information et ne la communiquer aux autres Etats signataires de la Convention que s'ils le demandent expressément, ou bien doit-il communiquer sans délai cette information :

- a. aux Etats signataires du traité;
- b. au Président du Comité des Ministres;
- c. au Président de l'Assemblée Consultative?

Votre Bureau a, tout d'abord, constaté :

1. que, dans le cas évoqué au cours du débat du 21 avril 1956, le Gouvernement de Sa Majesté Britannique s'était exactement conformé aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 15 de la Convention; qu'il convenait, en conséquence, de reconnaître qu'il ne devait pas être mis en cause dans la présente discussion;
2. que la solution adoptée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, dans le cas évoqué au cours du débat du 21 avril, n'avait pas été retenue en raison des difficultés de l'espèce, mais en conformité d'un précédent : déjà, au mois de juin 1954, le Secrétaire Général n'avait pas cru devoir communiquer aux autres gouvernements membres une information du Gouvernement de Sa Majesté Britannique concernant d'éventuelles dérogations à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme dans la Fédération de la Malaisie, la colonie de Singapour, le Kenya et la Guyane britannique.

Votre Bureau a ensuite procédé à un examen attentif de la question posée.

Deux arguments sont présentés à l'appui de la thèse selon laquelle le Secrétariat Général devrait s'abstenir de communiquer aux Etats membres les informations qui lui sont fournies en exécution de l'alinéa 3 de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme.

1. Les « informations » que prescrit l'alinéa 3 de l'article 15 de la Convention seraient de toute autre nature que les « déclarations » et « notifications » prescrites par d'autres articles de la même Convention (exemples : articles 25, 30, 46, 63, 65, 66 et 4 du protocole additionnel).

Les termes « déclarations » et « notifications » impliqueraient, par eux-mêmes, la publication de la communication dont il s'agit, publication que le Secrétariat Général devrait donc effectuer même quand le texte ne le dit pas expressément (article 63 de la Convention et 4 du protocole additionnel). Au contraire, le terme « informations » excluerait par lui-même la publication.

2. La distinction serait, au surplus, rationnelle. Les dispositions de la Convention qui emploient les termes « déclarations » ou « notifications » concerneraient des communications qui ont pour résultat de modifier l'extension territoriale de la Convention ou la compétence des organes qu'elle institue. La publication de ces communications serait, de ce fait, indispensable.

Au contraire, les « informations » prescrites par l'article 15 ne nécessiteraient pas une publication pour ce motif que « l'usage qu'une partie contractante peut faire de l'article 15 n'a pas pour effet d'introduire dans l'application de la Convention, en ce qui concerne soit l'étendue des droits et libertés qu'elle protège, soit son extension territoriale, des restrictions autres que celles qui résultent de l'application même d'une des dispositions de la Convention ».

Cette argumentation n'a pas convaincu votre Bureau. Il a d'abord observé qu'il est de règle en droit international d'interpréter la clause d'un traité qui peut avoir deux sens dans celui qui lui assure quelque effet, plutôt que dans le sens selon lequel elle n'en produirait aucun ou deviendrait déraisonnable ¹

Or, en l'espèce, pourquoi donc les auteurs du t r a i t é auraient-ils prescrit aux Etats qui usent du droit de dérogation prévu par l'article 15 d'informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe « des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées », s'ils n'avaient entendu assurer de cette manière la publication de ces informations? Si le Secrétaire Général devait conserver pour lui seul les communications qui lui sont faites, celles-ci perdraient de leur utilité et l'alinéa 3 de l'article 15 interprété de cette manière perdrait toute portée instruatrice. L'interprétation dont il s'agit doit donc être repoussée.

Au demeurant, le texte même de l'article 15, 3 e alinéa, interdit l'interprétation proposée. Il précise, en effet, que l' E t a t qui use du droit de dérogation « doit également informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures de dérogation ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application ». Soutiendra-t-on que, puisqu'il s'agit cette fois aussi d'une « information », et non pas d'une « déclaration » ou d'une « notification », le Secrétaire Général ne doit pas publier la communication qui lui est faite et, par conséquent, ne pas informer les parties signataires de la pleine remise en vigueur du traité? La solution serait évidemment absurde, mais alors comment soutenir que le terme « information » n'a pas le même sens dans la première et dans la seconde phrase du même alinéa 3 de l'article 15?

Votre Bureau a également estimé que le second argument invoqué ne pouvait être retenu.

L'article 15 qualifie lui-même de « droit de dérogation » le droit qu'il ouvre aux Etats signataires. Il y^a donc quelque artifice à affirmer que les Etats qui usent de l'article 15 ne font qu'appliquer le traité sans modifier son extension territoriale et la compétence des organes qu'il institue. En vérité, ces Etats ne violent pas le traité puisqu'ils usent d'une faculté qu'il prévoit, mais ils y « dérogent », en suspendent temporairement l'application dans une zone définie, et, ce faisant, modifient son extension territoriale et la compétence des organes qu'il institue. Dès lors, l'argument ne tient pas qui exclue la publicité des informations prévues par l'article 15, sous prétexte de réserver cette publicité aux communications qui affectent l'application de la Convention, soit dans son extension territoriale, soit en ce qui touche la compétence des institutions qu'elle organise.

Votre Bureau a, d'autre part, reconnu :

1. que l'article 66 de la Convention, qui fait obligation au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de notifier à tous les Membres du Conseil de l'Europe l'entrée en vigueur de la Convention, les noms des Hautes Parties contractantes qui l'auront ratifiée, ainsi que le dépôt de tout instrument de ratification intervenu ultérieurement, implique logiquement l'obligation de faire connaître aux mêmes Etats membres les informations relatives à l'exercice du droit de dérogation, prévues par l'article 15;
2. qu'il importe d'interpréter l'alinéa 3 de l'article 15 dans l'esprit tant du Statut du Conseil de l'Europe que de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme, et donc de telle sorte que soit assuré le maintien de la sécurité, de la bonne foi et de la confiance mutuelle au sein de la communauté des Etats membres; qu'il convient, en conséquence, de décider que les « informations » prévues par l'alinéa 3 de l'article 15 doivent être publiées comme toutes autres « déclarations » ou « notifications » prescrites par le traité.

Votre Bureau a enfin constaté que la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 n'est pas seulement une convention multilatérale du type classique.

C'est une convention du Conseil de l'Europe. Le texte en a été préparé par l'Assemblée Consultative en collaboration avec le Comité des Ministres.

Les Etats l'ont signée en tant que Membres du Conseil de l'Europe, comme l'indique expressément le préambule.

Elle n'est ouverte qu'à la signature des Membres du Conseil de l'Europe (art. 66).

Les ratifications doivent être déposées au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe chargé, comme on vient de le voir, de toutes les notifications prévues par le t r a i t é (article 66 et articles cités plus haut).

Cesserait d'être partie à la Convention toute partie contractante qui cesserait d'être Membre du Conseil de l'Europe (article 65).

1. Costa-Rica—Etats-Unis : Commission mixte de Washington, 31 décembre 1862, Affaire Isaac Harrington; États-Unis—Haïti, 4 décembre 1888, Affaire van Bokkelen; Avis de la C. P. J. I. du 16 mai 1925, Service postal polonais à Dantzig, etc.

C'est le Conseil de l'Europe (Comité des Ministres ou Assemblée, selon le cas) qui élit les membres de la Commission européenne des Droits de l'Homme et les membres de la Cour (articles 21 et 38).

Le Secrétariat de la Commission européenne des Droits de l'Homme est assuré par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe (article 37).

La Commission est saisie par requête adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (articles 24 et 25).

L'exécution des propositions de la Commission ou des décisions de la Cour est assurée ou surveillée par le Comité des Ministres (articles 32 et 54).

Aux termes de l'article 57, toute partie contractante fournira sur demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les explications requises sur la manière dont son droit interne assure l'application effective de toutes les dispositions de la Convention.

Les dépenses de la Commission et de la Cour sont à la charge du Conseil de l'Europe (article 58).

Il est donc bien évident que le Conseil de l'Europe (Comité des Ministres, Assemblée Consultative et Secrétariat Général) est chargé de contrôler et de garantir la bonne application de la Convention. C'est au demeurant cette garantie du Conseil de l'Europe qui constitue l'idée force de la Convention, comme l'ont sans cesse souligné les débats préparatoires.

Mais aussi, il est incontestable que pour bien assurer cette garantie par l'ensemble des organes du Conseil de l'Europe, agissant chacun dans l'ordre de sa compétence propre, les liaisons entre ces organes doivent s'effectuer « aux fins de placer le fonctionnement de la communauté sur une base de consultation constante et d'établir entre tous les intéressés une vue commune et une connaissance mutuelle » (formule du paragraphe 1 e r de la Convention prévue par l'article 85 du traité instituant la C. E. C. A.).

En conséquence, votre Bureau vous propose d'adopter la recommandation ci-dessus.