

«Coexistence» de la Convention européenne des Droits de l'Homme avec le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques : décisions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Note de la rédaction: L'auteur de l'étude publiée ci-dessus pp. 237 à 262, M. Marc-André Eissen, a eu l'obligeance de mettre à la disposition de la ZaöRV, également sous sa responsabilité personnelle, la communication suivante pour compléter son étude susmentionnée:

Dans une communication du 3 septembre 1970, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe fournit à l'Assemblée Consultative certains renseignements sur les décisions qu'il a prises, en mai et juin 1970, au sujet des problèmes soulevés par la «coexistence» de la Convention et du Pacte ¹⁾.

1. En ce qui concerne l'aspect normatif desdits problèmes, le Comité informe l'Assemblée qu'il «a autorisé en juin 1970 la publication du rapport du Comité d'experts en matière de Droits de l'Homme qui compare les droits garantis dans le texte européen et dans le texte des Nations Unies» ²⁾.

2. Pour ce qui est de la procédure applicable aux plaintes étatiques, le Comité a adopté le 15 mai 1970 une résolution (70) 17 ainsi libellée:

«Le Comité des Ministres,

Considérant que le 16 décembre 1966, l'Assemblée Générale de l'O.N.U., par sa Résolution 2200 (XXI), a adopté le Pacte international relatif aux

¹⁾ Assemblée Consultative, document 2795, pp. 19 à 21 et annexe IV de la version ronéotypée. — Comp. M.-A. Eissen, Convention européenne des Droits de l'Homme et Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques: problèmes de «coexistence», *supra* pp. 237 à 262.

²⁾ Document H (70) 7. — Comp. Eissen, *op. cit.*, pp. 254 à 259.

droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

Considérant que le Pacte relatif aux droits civils et politiques établit, en son article 41, une procédure facultative selon laquelle un Etat partie peut saisir le Comité des Droits de l'Homme de l'O.N.U. d'une plainte alléguant qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre dudit Pacte;

Considérant que l'article 24 de la Convention européenne des Droits de l'Homme a déjà institué une procédure selon laquelle une Partie Contractante peut saisir la Commission européenne des Droits de l'Homme de tout manquement aux dispositions de cette convention qu'elle croit pouvoir être imputé à une autre Partie Contractante;

Considérant qu'il existe un certain nombre de droits qui, en substance, sont couverts tant par le Pacte de l'O.N.U. que par la Convention européenne;

Considérant que la procédure instituée par la Convention constitue un système efficace de protection des droits de l'homme, comportant des décisions obligatoires de la Cour des Droits de l'Homme ou du Comité des Ministres;

Reconnaissant la valeur de la procédure instituée par le Pacte de l'O.N.U. à l'égard de la protection de droits non inclus dans la Convention européenne et ses Protocoles;

Considérant que l'article 44 du Pacte de l'O.N.U. prévoit que ses dispositions n'empêchent pas les Etats parties de recourir à d'autres procédures pour le règlement d'un différend et que, selon l'article 62 de la Convention européenne, les Parties Contractantes renoncent, sauf en cas de compromis spécial, à soumettre un différend né de l'interprétation ou de l'application de la convention à un mode de règlement autre que ceux prévus par ladite convention;

Considérant toutefois que des divergences d'opinion paraissent exister en ce qui concerne la portée exacte de l'obligation résultant de cet article 62;

Considérant que l'article 33 de la Charte de l'O.N.U. souligne l'importance du règlement des différends interétatiques dans le cadre régional;

Déclare qu'en attendant que le problème de l'interprétation de l'article 62 de la Convention européenne soit résolu, les Etats parties à cette convention qui ratifient le Pacte de l'O.N.U. relatif aux droits civils et politiques ou adhèrent à celui-ci, et qui souscrivent à la déclaration facultative prévue à l'article 41 de ce Pacte, ne devraient normalement avoir recours qu'à la procédure instituée par la Convention européenne en ce qui concerne les plaintes dirigées contre une autre Partie Contractante liée par la Convention européenne et alléguant la violation d'un droit couvert, en substance, tant par la Convention européenne (ou ses Protocoles) que par le Pacte de l'O.N.U. relatif aux droits civils et politiques, étant entendu que la procédure de l'O.N.U. pourra être utilisée lorsqu'il s'agira de droits non garantis dans la

Convention européenne (ou ses Protocoles) ou à l'égard d'Etats qui ne sont pas parties à cette Convention».

Dans les rapports intergouvernementaux, la résolution reproduite plus haut tend non seulement à empêcher le «cumul» de la procédure «européenne» et de la procédure «universelle», mais aussi à instaurer un régime, ou une pratique, de «préférence» pour la première. L'emploi de l'adverbe «normalement», au dernier alinéa, semble cependant impliquer que cette préférence n'ira pas jusqu'à une véritable «exclusivité». En outre et surtout, le Comité ne paraît point envisager à cet égard la conclusion d'un accord international créateur d'obligations juridiques; il se contente, au moins dans l'immédiat, de préconiser une politique commune. La résolution (70) 17 n'a pas même le caractère d'une recommandation. En revanche, elle est conçue en termes assez larges pour englober les Protocoles futurs — “if any” — en sus de la Convention et des protocoles existants³⁾.

3. A propos de la procédure applicable aux plaintes individuelles,

«Le Comité des Ministres est convenu que l'acceptation du Protocole facultatif au Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques par des Etats qui ont reconnu le droit de recours individuel prévu par la Convention européenne aura pour effet qu'un particulier qui allègue la violation d'un droit garanti à la fois par la Convention européenne et par le Pacte de l'O.N.U. aurait, pour introduire sa requête, le choix entre les deux procédures. Le Comité a considéré qu'il est raisonnable que les particuliers devraient avoir ce choix. Le Comité a considéré aussi d'un autre côté qu'un requérant ne devrait pas pouvoir soumettre la même affaire simultanément ou successivement aux organes prévus par les deux procédures.

Afin d'exclure la possibilité de requêtes successives à la Commission européenne et au Comité de l'O.N.U., des Etats membres du Conseil de l'Europe qui signent ou ratifient le Protocole facultatif pourraient, au moment de la signature ou de la ratification, souhaiter faire une déclaration dont l'effet serait que la compétence du Comité des Droits de l'Homme de l'O.N.U. ne porterait pas sur la faculté de recevoir et d'examiner des requêtes individuelles relatives à des affaires qui sont en train d'être, ou ont déjà été examinées selon la procédure prévue par la Convention européenne. En effet, l'article 5 § 2 du Protocole facultatif des Nations Unies contient déjà en partie une disposition à cet effet. Une telle déclaration devrait s'appliquer aux seules requêtes invoquant la violation de droits qui sont couverts, en substance, par les deux instruments, à l'exclusion de requêtes invoquant la violation de droits non garantis dans la Convention européenne.

³⁾ Comp. Eissen, *op. cit.*, pp. 243 à 247.

Le Comité des Ministres a donc décidé de transmettre aux Etats membres un texte préparé par le Comité d'experts dans ce sens, afin que les gouvernements puissent l'utiliser s'ils le désirent, comme une déclaration d'interprétation ou comme une réserve lorsqu'ils ratifieront le Protocole facultatif au Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques».

Le Comité estime donc que les particuliers doivent pouvoir opter librement pour New York plutôt que pour Strasbourg, si bon leur semble. Il se borne à marquer son souci d'éviter un «cumul» des deux procédures. Dans cet esprit, il suggère aux Etats membres d'assortir soit d'une déclaration interprétative, soit d'une réserve, leur instrument de ratification du Protocole facultatif; il ne précise pas si la seconde formule est ou non, à ses yeux, meilleure que la première. Il n'indique pas davantage le sens qu'il souhaiterait voir attribuer aux mots «la même question» (article 5 § 2 du Protocole facultatif ⁴).

4. La communication du 3 septembre 1970 ne permet pas de savoir si le Comité des Ministres:

— se préoccupe du cumul éventuel d'une requête étatique et d'une plainte individuelle ⁵);

— songe à étudier la possibilité d'un nouveau Protocole additionnel qui tiendrait compte du lien entre l'aspect normatif des problèmes de «coexistence» et leur aspect procédural ⁶).

5. En avril 1970, le Comité des Ministres a inscrit provisoirement au programme de travail intergouvernemental du Conseil de l'Europe pour les années 1971—1972 l'«étude des problèmes posés par la coexistence de la Charte sociale européenne» du 18 octobre 1961 «et du Pacte international» du 16 décembre 1966 «relatif aux droits économiques, sociaux et culturels». Il en a informé l'Assemblée Consultative en juin 1970 ⁷).

Strasbourg, le 14 septembre 1970

M.-A. E.

⁴) Comp. E i s s e n , *op. cit.*, pp. 249 à 254.

⁵) Comp. E i s s e n , *op. cit.*, p. 254.

⁶) Comp. E i s s e n , *op. cit.*, pp. 260 et 261.

⁷) Assemblée Consultative, document 2777, p. 172 de la version ronéotypée.