

LES EFFETS DIRECTS DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME (*)

par

Jacques VELU

Avocat général à la Cour de cassation

Professeur ordinaire à la Faculté
de droit de l'Université libre de Bruxelles

1. Les dimensions nationales, internationales et communautaires que comporte aujourd'hui le champ normatif et institutionnel de la protection des droits de l'homme ont entre elles de multiples rapports à base d'action réciproque: si les traités internationaux relatifs à la matière déploient un certain nombre d'effets sur l'ordre juridique des Etats contractants, les droits nationaux, de leur côté, exercent une influence incontestable sur ces instruments. Notre propos est d'étudier un aspect de ces rapports, à savoir, les effets directs des instruments internationaux régissant les droits de l'homme, dans l'ordre juridique interne des Etats qui y sont parties.

Comme il existe actuellement à tout le moins une cinquantaine d'instruments ayant cet objet, nous avons pensé que plutôt de risquer de diluer notre analyse dans l'examen de ces nombreux instruments, il était sans doute préférable de la centrer sur les deux grands traités qui l'un, au niveau européen, l'autre, au niveau mondial, tendent à assurer une protection internationale de la plupart des droits fondamentaux et libertés dits classiques : d'une part, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que ses protocoles 1 et 4, d'autre part, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il convient d'aborder le problème des effets directs de la Convention et du Pacte non seulement sous l'angle des effets directs des normes de ces instruments relatives au contenu, à l'étendue et aux limitations des droits (I), mais aussi sous celui des effets directs des actes (décisions, avis, propositions ou recommandations...) émanant des organes de contrôle prévus par ces instruments (II).

Version résumé du rapport présenté à la réunion d'étude organisée à Wilrijk le 7 novembre 1980 par la Société belge de Droit international. La version intégrale de ce rapport a paru sous le même titre dans la collection « Prolegomena », éd. Swinnen, Bruxelles, 1981.

I. LES EFFETS DIRECTS DES NORMES DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME AINSI QUE DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES REGISSANT LE CONTENU, L'ETENDUE ET LES LIMITATIONS DES DROITS

A. NOTIONS

2. Sans entrer dans les controverses existant quant au sens exact qu'il convient de donner à la notion de normes internationales à effets directs, nous considérerons ici qu'à de tels effets, la norme claire d'un traité, juridiquement complète, qui impose aux Etats contractants soit de s'abstenir, soit d'agir de manière déterminée, et qui est susceptible d'être invoquée comme source d'un droit propre par les personnes relevant de la juridiction de ces Etats ou de soumettre ces personnes à des obligations.

Aucune disposition de la Convention ou du Pacte ne détermine « *expressis verbis* » si tout ou partie des normes de ces instruments ont des effets directs dans l'ordre juridique des Etats contractants. En Belgique, c'est au juge qu'il appartient ou appartiendra de décider si une norme de la Convention ou du Pacte doit être considérée comme ne créant des droits et des obligations que pour l'Etat contractant ou si, outre les effets qu'elle a vis-à-vis de celui-ci, elle déploie des effets directs dans l'ordre juridique interne pour les particuliers. Il s'agit là d'un problème d'interprétation des normes du traité que le juge doit ou devra résoudre en s'inspirant notamment des articles 31 à 33 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

3. Le problème des effets directs des normes de la Convention et du Pacte relatives au contenu, à l'étendue et aux limitations des droits s'intègre dans un problème plus vaste que les Etats parties à ces deux instruments ont résolu de manière fort variée ; celui de la situation de ces normes par rapport à l'ordre juridique interne (1). Ce problème plus général présente de multiples aspects dont les trois principaux peuvent ainsi se résumer :

- Ces normes ont-elles été introduites dans l'ordre juridique interne ?
- Ont-elles des effets directs dans cet ordre ?
- Quel est leur rang, en cas de conflit avec des normes de droit interne ?

(1) Ce problème a surtout été étudié par la doctrine en tant qu'il se rapporte à la Convention. A cet égard, voy. : Beddard, B., « The status of the European Convention on Human Rights in domestic law » *International and Comparative Law Quarterly* 1967, p. 206 et s. ; Buergenthal, T. - « The domestic status of the European Convention on Human Rights » in *Buffalo Law Review*, 1963/64, vol. XIII, p. 354 et s., - « The effect of the European Convention on Human Rights on the internal law of member States », *The British Institute of International and comparative Law, International Law Series*, n° 5, 1965, p. 79 et s. ; Un nouvel examen du statut juridique de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans les pays parties, *Revue de la Commission Internationale des Juristes* 1966. - Confrontation de la jurisprudence des tribunaux nationaux avec la jurisprudence des organes de la Convention en ce qui concerne les droits judiciaires, in *Les droits de l'homme en droit interne et en droit international*, Bruxelles 1968, p. 263 et s. ; - The European Convention and its national application : interaction of national law and modern international agreements in the *American Journal of Comparative Law*, 1970, vol.

Bien que seul, le deuxième de ces aspects fasse l'objet de la première partie de notre étude, on ne saurait ne pas être attentif à la question de l'introduction de ces normes dans l'ordre juridique interne ainsi qu'à celle de leur rang dans cet ordre juridique, en cas de conflit avec des normes de droit interne.

18, n° 2, p. 233 et s. ; Comte, P., L'application de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique interne, in *Revue de la Commission internationale de Juristes*, 1962, p. 102 et s. ; Drzemczewski, A., The domestic status of the European Convention on Human rights : new dimensions, in *Legal issues of European integration, Law Review of the Europa Instituut*, University of Amsterdam, 1977, p. 1 et s. ; Ermacora, F., Die Menschenrechts-Konvention als Verfassungsrecht, in *Zur Reform der österreichischen Innenpolitik*, 1966, p. 611 et s. ; Evans (Sir V), The practice of European Countries where direct effect is given to the European Convention on Human Rights in Internal law-communication écrite au *Colloque sur les droits de l'homme d'Athènes*, Strasbourg 1979, p. 109 et s. ; Evrigenis, D., Réflexions sur la dimension nationale de la Convention européenne des droits de l'homme, *Coll. précit.*, p. 65 ; Fawcett, J.E.S., Human rights and domestic jurisdiction in « *The international protection of human rights* », Londres 1967, p. 286 et s. ; Ganshof van der Meersch, W.J., « Organisations européennes », Bruxelles, 1966, t. I, p. 348 et s. ; « Aspects de la mise en œuvre d'une sauvegarde collective des droits de l'homme en droit international ; la Convention européenne » in *Mélanges Fernand Dehousse*, 1979, spéc. p. 197 et s. ; Golsong, H., Die europäische Menschenrechtskonvention vor den nationalen Gerichten, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1958, n° 23, p. 809 et s. ; - The European Convention on Human Rights before Domestic Courts *BYIL* 1962, p. 456 et s. ; L'effet direct ainsi que le rang en droit interne des normes de la Convention européenne des droits de l'homme et des décisions prises par les organes institués par celle-ci, in « *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen* », Bruxelles, 1978, p. 59 et s. ; Huber, H., Das Zusammentreffen der Europäischen Konvention Zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit den Grundrechten der Verfassungen, in *Gedächtnisschrift Hans Peters* 1967, p. 375 et s. ; Linke, R., The influence of the European Convention on Human Rights on national European criminal proceedings in, *De Paul Law Review*, 1971, vol. XXI, n° 2. Meuwissen, D.H.M., « The relationship between international and municipal law and fundamental rights », *Netherlands International Law Review*, vol. 24, 1977 ; Mornay, W., *Rechtsprechung nationaler Gerichte zur Europäischen Konvention Zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 3 November 1950* nebst Zusatzprotokoll vom 20 m.ärz 1952, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1961, n° 1, p. 89 et s., et n° 2, p. 316 et s. ; Pahr, W., Verfassungsrechtliche Auxwirkungen der Internalisierung der Menschenrechte in René Cassin, *amicorum Discipulorumque Liber*, 1969, vol. I, p. 213 et s. ; Partsch, K.J., Die Europäische Menschenrechtskonvention vor den nationalen Parlamenten, in : *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1956, vol. 17, p. 93 et s. ; Pinto R., Conséquences de l'application de la Convention à la fois sur le plan du droit interne et en droit international in *Les droits de l'homme en droit interne et en droit international* », Bruxelles 1968, p. 419 et s. ; Robertson, A.H., The relationship between the European Convention on Human Rights and internal law in general, in *Droit pénal européen*, Bruxelles 1970, p. 3 et s. ; Scheuner, U., Fundamental rights in European Community law and in national constitutional law *Common Market Review*, 1975, vol. 12, n° 2, p. 171 et s. ; An investigation of the influence of the European Convention on Human Rights and fundamental freedoms on national legislation and practice, in *Nobel symposium, 7, International Protection of Human Rights*, Stockholm 1968, p. 193 et s. ; Confrontation de la jurisprudence en ce qui concerne les droits autres que judiciaires, in *Les droits de l'homme en droit interne et en droit international*, Bruxelles 1968, p. 347 et s. ; Schindler, D., Die innerstaatlichen Wirkungen der Entscheidungen der europäischen Menschenrechtsorgane, in *Mélanges Max Gulderer*, Zürich 1973 ; Seidel, Der Rang der Europäischen Menschenrechtskonvention in den Mitgliedstaaten, in *Deutsches Verwaltungsblatt* 1975, p. 747 et s. ; Süsterhenn, A., « L'application de la Convention sur le plan du droit interne », in « *La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen* », Paris 1961, p. 303. Vasak, K., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris 1964, p. 228 et s. ; L'application des droits de l'homme et des libertés fondamentales par les juridictions nationales, in « *Cahiers de Bruges* », n° 5, Semaine de Bruges, 1965, p. 335 et s.

4. C'est un fait que tous les Etats parties à la Convention et/ou au Pacte n'ont pas accepté d'introduire les normes de ces instruments dans leur ordre juridique interne. A cet égard, l'exemple de la situation de la Convention est particulièrement significatif et mérite d'être évoqué. Ce n'est que dans un certain nombre d'Etats contractants que les normes de la Convention font partie de l'ordre juridique applicable dans ces Etats.

En Belgique, la Convention a été approuvée par un acte du pouvoir législatif du 13 mai 1955 dont l'article 1^{er} dispose que le traité sortira son plein et entier effet. Cet acte a eu notamment pour effet d'introduire la Convention dans l'ordre juridique interne.

Mais la Convention n'avait pas pour autant, dès la promulgation de l'acte d'approbation, force obligatoire dans cet ordre juridique, aussi longtemps qu'elle n'avait pas fait l'objet d'une ratification par le Roi, ratification qui eut lieu le 14 juin 1955, et qu'elle n'avait pas été portée à la connaissance des citoyens par la publication au *Moniteur belge*, publication qui s'effectua le 19 août 1955. Dès lors que la Convention a été approuvée et publiée, ses normes font partie intégrante de l'ordre juridique applicable en Belgique et y ont force obligatoire.

De même, les normes de la Convention se sont intégrées dans l'ordre juridique de plusieurs autres Etats contractants, notamment dans celui de l'Autriche, de Chypre, de l'Espagne, de la France, de la Grèce, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, de la République fédérale d'Allemagne, de la Suisse et de la Turquie.

En tant qu'ils ont introduit les normes de la Convention dans l'ordre juridique interne et leur ont reconnu des effets obligatoires dans cet ordre juridique, ces Etats se différencient de ceux pour lesquels les normes de la Convention n'ont de valeur juridique qu'au plan des rapports interétatiques, étant donné qu'elles n'ont pas été « transformées » en normes internes ; tel est le cas pour le Danemark, l'Irlande, l'Islande, Malte, la Norvège, le Royaume-Uni ou la Suède. Au Royaume-Uni, par exemple, à défaut d'acte législatif spécifique émanant du Parlement et transformant en dispositions de droit interne les dispositions de la Convention, celles-ci ne se trouvent pas introduites dans le droit national, de sorte que ni le problème de leur applicabilité directe ni celui de leur rang ne peut se poser au juge britannique, lequel ne peut s'y référer que pour interpréter les normes internes relatives aux droits fondamentaux.

La question de savoir si les Etats parties à la Convention n'ont pas, en vertu du traité, l'obligation d'introduire les normes de celui-ci dans leur ordre juridique interne est controversée. La thèse qui tend à prévaloir dans la doctrine et qui correspond à la situation de fait existante est que, s'il est constant que les Etats contractants ont l'obligation de mettre leur droit interne en concordance avec les engagements de la Convention et d'assurer l'application effective de celle-ci dans leur droit interne, ni la Convention ni aucune autre règle de droit international ne leur imposent des obligations plus spécifiques quant aux procédures et aux techniques qu'ils doivent

adopter à cet effet ; ils peuvent mais ne doivent pas nécessairement incorporer les dispositions de la Convention dans leur ordre juridique interne. Cette thèse avait été consacrée par l'arrêt que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu le 6 février 1976 dans l'affaire Syndicat suédois des conducteurs de locomotives (2). Toutefois, l'arrêt rendu par la même Cour le 18 janvier 1978 dans l'affaire Irlande contre le Royaume-Uni paraît bien annoncer à cet égard un important revirement de jurisprudence (3).

5. Autre facteur de diversité dans l'éventail des solutions que les Etats ont données au problème de la position des normes de la Convention et/ou du Pacte vis-à-vis de l'ordre juridique interne : lorsqu'elles ont été introduites dans l'ordre juridique interne d'un Etat contractant, ces normes y déploient un certain nombre d'effets dont l'intensité varie non seulement selon qu'il s'agit ou non de dispositions à effets directs, mais aussi selon le rang qui en droit interne leur est reconnu dans la hiérarchie des normes juridiques, en cas de conflit avec des normes d'origine nationale.

On connaît la solution de principe qui a été donnée en Belgique à ce problème par l'arrêt que la Cour de cassation a rendu le 27 mai 1971, dans l'affaire S.A. Fromagerie Franco-Suisse Le Ski (4). Ainsi que les conclusions de M. le procureur général Ganshof van der Meersch l'y invitaient, la Cour y affirme avec netteté la primauté des normes de droit international conventionnel ayant des effets directs dans l'ordre juridique national, sur les normes de droit interne. Le juge belge ne peut donc appliquer les normes de droit interne, fussent-elles d'ordre public, qu'autant qu'elles sont compatibles avec les normes des traités internationaux ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne. Il contrôle notamment la conformité de la loi nationale aux normes directement applicables de la Convention dont bon nombre s'identifient à celles de l'ordre constitutionnel belge. A notre connaissance, ce contrôle n'a pas suscité de difficultés particulières : le pouvoir judiciaire n'a nullement utilisé la compétence qu'il s'est ainsi reconnue, pour instituer ce « gouvernement des juges » que d'aucuns présentent comme la nécessaire conséquence d'un contrôle juridictionnel des lois.

Tous les Etats qui ont introduit les normes de la Convention dans leur ordre juridique interne ne reconnaissent pas pour autant au juge national le pouvoir de contrôler la conformité des lois nationales à celles des normes qui sont directement applicables. Si dans certains Etats, comme en Belgique, en Autriche et aux Pays-Bas, il existe un contrôle juridictionnel de la conformité des lois et actes administratifs à la Convention, il n'en va pas de même notamment en France (où le juge peut contrôler la conformité à la Convention des lois antérieures et des actes administratifs mais où il est généralement admis que le juge n'a pas qualité pour contrôler si des lois postérieures à la Convention sont conciliables avec celle-ci), en République fédérale d'Alle-

(2) Cour. Eur. Dr. H., arrêt du 6 février 1976, série A, p. 18, par. 50.

(3) Cour. Eur. Dr. H., arrêt du 18 janvier 1978, série A, n° 25, p. 90-91, par. 239.

(4) Cass. 27 mai 1971 (Pas. 1971, 1, 886) et les conclusions de M. le procureur général Ganshof van der Meersch.

magne (où la Convention n'a que le rang d'une simple loi fédérale, de sorte que le juge peut contrôler la conformité à la Convention des lois fédérales antérieures à celle-ci, des lois des Länder et des actes administratifs, mais non des lois fédérales postérieures) ou en Suisse (où le juge peut contrôler la conformité à la Convention des lois fédérales antérieures à celle-ci, des lois des cantons et des actes administratifs mais où reste controversée la question de savoir s'il peut contrôler la conformité des lois fédérales postérieures).

Quant au problème du conflit entre les normes du Pacte et les normes internes, sa solution, tout au moins dans l'état actuel des conceptions, dépend de la réponse donnée à la question de savoir si les premières sont ou non directement applicables : dans la mesure où l'on admet qu'elles ont des effets directs, le conflit Pacte-droit interne, se résoudra, en principe, dans chaque Etat ayant introduit le Pacte dans son ordre interne, de la même façon que le conflit Convention-droit national. Si l'on considère, par contre, que ces normes ne sont pas « *self executing* », le juge national, ne pouvant les appliquer, fera prévaloir le droit interne.

B. LA CONVENTION

6. L'analyse des termes de la Convention dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité fait apparaître que la plupart des normes du titre I^{er} de la Convention ainsi que des Protocoles 1 et 4 sont aptes à déployer des effets directs dans l'ordre juridique interne des Etats et déploient effectivement ces effets dans l'ordre juridique interne belge.

Le libellé de l'article 1^{er} de la Convention est révélateur de l'intention des Etats contractants de reconnaître directement des droits et libertés aux personnes relevant de la juridiction des Etats contractants : « Les Hautes Parties Contractantes *reconnaissent* à toute personne relevant de leur juridiction, les droits et libertés définis au titre I^{er} de la Convention. » L'examen des travaux préparatoires confirme cette intention. La plupart des dispositions normatives sont rédigées de manière suffisamment précise et complète pour permettre leur application directe : elles ne requièrent point de complément législatif ou réglementaire pour créer des effets de droit entre les Etats contractants et les personnes relevant de la juridiction de ceux-ci. L'objet des dispositions inscrites dans la plupart des dispositions normatives est non seulement d'imposer aux Etats de s'abstenir, mais aussi de reconnaître des droits subjectifs aux individus : bon nombre de dispositions normatives commencent par les mots : « toute personne a droit à... ».

7. A de très nombreuses reprises, les juridictions belges ont admis de manière implicite que les normes relatives aux droits et libertés garantis par les articles 2 à 12, 14, 15, 17 et 18 de la Convention, 1 et 2 du Protocole n° 1 ont des effets directs dans l'ordre juridique interne (5).

(5) Encore que les normes énoncées dans le quatrième Protocole à la Convention aient incontestablement des effets directs dans l'ordre juridique interne, nous n'avons pas connaissance de décisions juridictionnelles belges qui s'y réfèrent.

Les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme le 18 juin 1971 dans l'affaire De Wilde, Ooms et Versyp, affaire dite « de vagabondage », et le 6 novembre 1980 dans l'affaire Van Oosterwyck confirment, le premier les effets directs des articles 3 à 8 de la Convention dans l'ordre juridique interne de la Belgique, le second, les effets directs, dans cet ordre juridique, de l'article 8 (6).

Certaines réserves semblent cependant devoir être formulées :

a) En tant que les normes énoncées par les articles 5, par. 4, (droit d'une personne privée de sa liberté d'introduire un recours devant un tribunal) et 6, par. 1^{er}, (droit du justiciable à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi) prévoient, dans les cas qu'elles précisent, un recours devant un tribunal, elles ne sont pas suffisantes, pour déterminer de manière immédiate la compétence de tel ou tel tribunal.

b) Une autre réserve se rapporte à l'article 8 : à la suite de l'arrêt que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu le 13 juin 1979 dans l'affaire Marckx, des difficultés ont surgi quant à l'application directe des normes relatives au droit au respect de la vie privée et de la vie familiale, énoncées par cet article. On les évoquera plus loin, en examinant les effets directs des arrêts de la Cour européenne (voy. infra n° 26).

c) Nous nous rallions à la thèse enseignée par la plupart des auteurs, thèse suivant laquelle l'article 13 (droit à l'octroi d'un recours effectif devant une « instance » nationale) n'est pas une disposition susceptible d'avoir des effets directs en droit interne : les Etats contractants se sont simplement engagés à introduire dans leurs ordres juridiques respectifs les règles d'application du principe énoncé par cette disposition et à organiser le recours effectif que celle-ci prévoit.

d) Il ne semble pas que doive être considéré comme directement applicable l'article 3 du Protocole n° 1 (obligation pour les Etats d'organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif) : il s'agit là d'une disposition exigeant uniquement des Etats que des mesures législatives ou d'administration soient prises pour permettre l'exercice du droit.

e) Quant aux préambules de la Convention et des Protocoles, les considérations d'ordre général qu'ils énoncent, ne sauraient constituer des normes directement applicables (7).

8. Il n'est pas interdit aux Etats contractants ayant introduit la Convention dans leur ordre juridique interne, de subordonner à des conditions de recevabilité la faculté pour le justiciable d'invoquer devant les juridictions nationales, des normes directement applicables de la Convention.

(6) Cour Eur. Dr. H., 18 juin 1971, série A, n° 12, p. 43 et 46, par. 82 et 95 et 6 novembre 1980, Série A, n° 40, p. 16-17, par. 33.

(7) Cass. 15 mars 1965 (Pas. 1965, I, 734).

S'agissant par exemple d'un pourvoi en cassation à l'appui duquel le demandeur invoque un moyen pris de la violation d'une norme de la Convention à effets directs, ce moyen est déclaré irrecevable notamment lorsqu'il oblige la Cour de cassation à vérifier des éléments de fait, lorsqu'il ne précise pas en quoi consiste la violation alléguée, lorsqu'il est sans intérêt pour le demandeur, etc.

9. De ce que les règles établies par la Convention relèvent d'un ordre public qui se situe à mi-chemin entre l'ordre public interne et l'ordre public international — l'ordre public européen —, il ne se déduit pas nécessairement que les cours et tribunaux des Etats contractants reconnaissant des effets directs à ces règles peuvent ou doivent appliquer celles-ci d'office. Tout dépend du droit interne de chacun des Etats : lorsque les lois en vigueur dans un Etat permettent à la juridiction saisie de soulever des moyens d'office, le juge et — éventuellement — le ministère public doivent soulever d'office le moyen pris de la violation de la Convention.

Il arrive ainsi qu'en Belgique la Cour de cassation soulève d'office, en matière répressive, un moyen déduit de la violation d'une norme de la Convention, notamment de l'article 5, par. 1^{er}, litt. c, 3 et 4 (8), de l'article 6, par. 1^{er}, (9) ou de l'article 6, par. 3 (10).

10. Est controversée la question de savoir si les effets directs des normes de la Convention n'affectent que les rapports juridiques entre les particuliers et les pouvoirs publics ou s'ils s'étendent en outre aux rapports juridiques entre particuliers. Ce problème qui est connu sous le nom de « *Drittwirkung* » ou des « effets horizontaux » se pose pour presque toutes les normes de la Convention ayant des effets directs dans l'ordre interne. Il déborde largement le cadre de cette étude et mériterait à lui seul un examen approfondi que l'on ne saurait entreprendre ici. Nous nous bornerons à indiquer que nous nous rallions à la thèse suivant laquelle les effets directs de la plupart des normes de la Convention ne se limitent pas aux rapports juridiques entre les particuliers et les pouvoirs publics : si les droits garantis par la Convention ont principalement pour objet de protéger l'individu contre la puissance publique, ils doivent cependant, en raison de leur nature même, être respectés par les autres personnes, groupes ou institutions et sont opposables à ces autres personnes, groupes ou institutions.

C. LE PACTE

11. La Belgique a signé le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels le 10 décembre 1968 mais, jusqu'à présent (novembre

(8) Cass. 4 septembre 1979 (*Pas.* 1980, I, 3).

(9) Cass. 31 mai 1976 (*Pas.* 1970, I, 534 et 723) et 17 septembre 1974 (*ibid.* 1975, I, 59).

(10) Cass. 16 février et 20 avril 1970 (*Pas.* 1970 I, 534 et 723) et 17 septembre 1974 (*ibid.* 1975, I, 59).

1980), n'a pas encore ratifié ces deux instruments. En novembre 1977, le gouvernement belge a déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants le projet de loi portant approbation des ces actes. Ce projet devint caduc par suite de la dissolution des Chambres du 14 novembre 1978. Néanmoins, conformément à la loi du 21 mai 1979, la Chambre en resta saisie. Le projet, adopté par la Chambre en juin 1980, est actuellement soumis au Sénat. C'est dire que dans l'état présent du droit positif et au regard de celui-ci, le problème des effets directs des normes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (11) est sans objet en ce qui concerne la Belgique ; mais il ne tardera pas à se poser concrètement si, comme on peut l'espérer, l'approbation, la ratification et la publication de cet instrument ne sont plus pour notre pays qu'une affaire de quelques semaines.

Si le caractère directement applicable de la plupart des normes de la Convention est aujourd'hui généralement admis, il n'en va pas de même pour celles du Pacte.

Selon une première conception, les normes énoncées par le Pacte, à la différence de celles de la Convention, ne seraient pas directement applicables. C'est en Belgique, la thèse du Conseil d'Etat et du gouvernement. Dans l'optique de cette première thèse, l'Autriche a, en décembre 1978, considéré, par application de l'article 50, par. 2, de sa Constitution que le Pacte devait être exécuté par la promulgation de lois. De même, le message par lequel le Président des Etats-Unis a, en février 1978, transmis le Pacte au Sénat pour avis et assentiment à la ratification, prévoit une déclaration énonçant que le Pacte ne serait pas « self executing ».

Pour les tenants de la thèse opposée, à laquelle nous souscrivons, la plupart des normes du Pacte ont un caractère « self executing » comme c'est le cas pour la plupart des normes de la Convention. C'est aussi la thèse adoptée en 1976 par le gouvernement des Pays-Bas dans l'exposé des motifs du projet de loi portant approbation du Pacte.

(11) Sur ce problème, voy. notamment, outre le rapport du professeur Bossuyt : Bossuyt, M.J., *De direkte werking van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten*, *R.W.* 1978-1979, col. 235 et s. ; Craig, M.D., *The International Covenant on Civil and Political Rights and United States Law : Department of State proposals for preserving the status quo*, *Harvard International Law Journal*, 1978, p. 845 et s. ; De Meyer, J., *La Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Heule 1969 ; Floretta, A. et Ohlinger, T., *Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen ; Ein Beitrag zum Stand der Grundrechte in Österreich insb. zu den sozialen Grundrechten*, Vienne 1978 ; Mower, A.G., *The implementation of the UN Covenant on civil and political rights*, *Rev. des dr. de l'homme*, X, 1977, p. 271 ; Schwelb, E., *The nature of the obligations of the States Parties to the international Covenant on civil and political rights*, in *R. Cassin., Amicorum Discipulorumque liber*, Paris 1969, t. I, p. 301 et s. ; Stotter, C., *Comment « Self executing treaties and the Human Rights provisions of the United Nations Charter : a separation of powers problem »*, *Buffalo Law Review*, 1976 (25), p. 773 ; Suy, E., *De Uno-conventies van 1966 over de Menschenrechten*, *R.W.* 1968, col. 1985 et s. ; Tomuschat, C., *Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen*, *Nations Unies* 1978, p. 1 ; Weissbrodt, D., *United States ratification of the Human Rights Covenants*, *Minnesota Law Review*, 1978, p. 35 et s.

Le problème ne manque pas d'être délicat : les hésitations de certains gouvernements et du Comité d'experts en matière de droits de l'homme du Conseil de l'Europe quant à la réponse à lui donner, le montrent bien.

12. Si pour résoudre ce problème, l'intention des parties doit constituer un critère décisif, encore est-il que conformément à la règle générale d'interprétation énoncée par l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, il y a lieu de présumer que le texte du Pacte est l'expression authentique de cette intention : dans le processus d'interprétation du Pacte, il faut commencer par élucider le sens du texte et non rechercher « *ab initio* » quelles étaient les intentions des parties.

De ce que les Etats auteurs des règles à interpréter sont présumés avoir eu l'intention qui ressort du sens ordinaire des termes utilisés, il se déduit notamment que si les termes d'une règle d'un traité, suivant leur sens ordinaire, ne sont pas dans la forme suffisamment précis et dans leur contenu suffisamment complets pour pouvoir être appliqués sans mesures complémentaires d'exécution, il convient de présumer que les Etats auteurs de cette règle ont eu l'intention de ne pas rendre celle-ci directement applicable.

Dès lors, ne peuvent, pour cette raison être considérées comme directement applicables, certaines des normes du Pacte qui n'ont pas leur équivalent dans la Convention et aux termes desquelles les Etats contractants « sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies » (art. 1^{er}), « le régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social ; les jeunes délinquants sont (...) soumis à un régime approprié à leur âge et à leur statut légal » (art. 10, par. 3), « la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat » (art. 23, par. 1^{er}), les Etats contractants « prendront les mesures appropriées pour assurer l'égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution » (art. 23, par. 4), « tout enfant, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'Etat, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur » (art. 24, par. 1^{er})...

Pour la même raison, n'ont pas davantage de caractère directement applicable, des normes du Pacte correspondant en tout ou en partie à des normes de la Convention ne revêtant pas ce caractère : les normes relatives au droit à l'octroi d'un recours utile devant une autorité nationale (art. 2, par. 3) et au droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu au cours d'élections libres et d'accéder aux fonctions publiques du pays (art. 25), ainsi que les énonciations du préambule du Pacte.

Par contre, bon nombre de normes énoncées par le Pacte sont formulées de manière suffisamment précise et ont un contenu suffisamment complet pour que leur application soit possible sans mesures complémentaires d'exécution.

Telles sont les normes semblables aux normes directement applicables que l'on trouve dans la Convention ou ses Protocoles, même si parfois sur certains points, la précision des premières est quelque peu moindre que celle des

secondes. Telles sont aussi certaines normes n'ayant pas leur équivalent dans la Convention ou ses Protocoles et relatives aux restrictions à l'expulsion individuelle d'étrangers (article 13), au droit de l'accusé d'être informé de son droit d'avoir l'assistance d'un défenseur (article 14, par. 3 (d), deuxième phrase), au droit d'un condamné de faire réexaminer la condamnation par une juridiction supérieure (article 14, par. 5), au droit à l'indemnisation en cas d'erreur de justice (article 14, par. 6), au principe « *non bis in idem* » (article 14, par. 7), au droit au respect de la vie privée en ce qui concerne l'interdiction d'atteintes à l'honneur et la réputation (article 17, par. 1^{er}, *in fine*), au droit à la recherche de l'information (article 19, par. 2), à l'interdiction de la propagande en faveur de la guerre, et de l'appel à la haine nationale, raciale et religieuse (article 20), à l'égalité devant la loi (article 26), aux droits des minorités (article 27)...

Assurément, le caractère précis et complet de ces règles constitue un élément d'appréciation auquel il convient d'avoir égard pour dégager l'intention des auteurs du traité; mais c'est un élément d'interprétation parmi d'autres, qui en lui-même n'est pas décisif : il ne peut être considéré isolément, abstraction faite des autres éléments auxquels se réfère la règle générale d'interprétation consacrée par l'article 31 de la Convention de Vienne.

13. Les règles précises et complètes du Pacte qui déterminent le contenu, l'étendue et les limitations des droits reconnus doivent, en effet, être interprétées tout d'abord dans leur contexte.

Peut-on, comme on l'a prétendu, dégager des indications du contexte que constituent certaines règles énoncées dans la deuxième et la quatrième partie du Pacte, avec lesquelles se combinent les règles spécifiques à chacun des droits garantis ?

a) Doivent tout d'abord retenir l'attention de l'interprète, les règles générales contenues dans l'article 2, paragraphes 1 et 2.

L'article 2 détermine les obligations générales qu'un Etat doit assumer lorsqu'il devient partie au Pacte. Le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit que les Etats contractants doivent s'engager à respecter et à garantir à tous les individus qu'il définit les droits reconnus dans le Pacte, sans aucune distinction. Il est ainsi libellé : « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

Alors qu'aux termes de l'article 1^{er} de la Convention, « les Hautes Parties Contractantes *reconnaissent* » les droits garantis par cet instrument, aux termes de l'article 2, par. 1^{er}, du Pacte, les Etats contractants « *s'engagent à respecter et à garantir* » les droits reconnus dans le Pacte.

L'exposé des motifs du projet de loi portant approbation relève à cet égard que la terminologie de l'article 2, par. 1^{er}, du Pacte est très différente, quant au sens, de celle de l'article 1^{er} de la Convention européenne, qui utilise

l'expression « reconnaissent » (12). De cette seule différence de terminologie, on ne saurait, nous semble-t-il, déduire avec certitude que l'intention des auteurs du Pacte a été d'exclure l'applicabilité directe des règles précises et complètes spécifiques à chacun des droits.

Le fait qu'un traité vise l'engagement des Etats d'assumer l'obligation de respecter et de garantir les droits qu'il énonce ne signifie pas nécessairement que ses auteurs ont eu l'intention de subordonner l'application de ces droits par les juridictions nationales à l'adoption de mesures d'exécution. Il reste que du point de vue de l'applicabilité directe, une telle formulation, considérée en elle-même, est ambiguë : elle ne permet pas de discerner si les règles du traité auxquelles elle se réfère, sont simplement sources d'obligations à charge des Etats contractants ou si, en plus de cet effet obligatoire, elles sont aptes à déployer des effets directs dans l'ordre juridique interne des Etats à l'égard des particuliers.

C'est précisément en raison de l'ambiguïté des formules de ce genre que, pour indiquer sans équivoque leur intention d'attribuer aux dispositions précises et complètes du traité, le caractère de règles directement applicables, les auteurs de la Convention ont substitué le terme « reconnaissent » à l'expression « s'engagent à reconnaître » utilisée initialement.

Si l'article 2, par. 1^{er}, du Pacte ne fournit pas d'indication allant dans le sens de l'applicabilité directe des règles précises et complètes du Pacte, il ne fait pas obstacle non plus à cette applicabilité.

Le paragraphe 2 précise les mesures que les Etats contractants doivent prendre pour donner effet aux droits reconnus dans le Pacte. Il dispose : « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur. »

Suivant le sens ordinaire des termes du texte français et compte tenu des termes utilisés dans le texte anglais, cette disposition semble devoir recevoir l'interprétation suivante : lorsque, dans un Etat contractant, des droits garantis par le Pacte ne sont pas déjà en vigueur, l'Etat a l'obligation de prendre les mesures conformes aux obligations découlant de son ordre constitutionnel et du Pacte, qui sont nécessaires pour donner effet à ces droits.

Il s'en déduit que lorsque, dans un Etat contractant qui n'a pas introduit les normes du Pacte dans son ordre interne, des droits garantis par le Pacte ne sont pas déjà en vigueur, l'Etat a l'obligation de prendre des mesures législatives et autres pour donner effet à ces droits. Il s'en déduit aussi que lorsque dans un Etat contractant qui a introduit les normes du Pacte dans son ordre interne, des droits reconnus par le Pacte ne sont pas déjà garantis par le droit national, l'Etat a l'obligation de donner effet à ces droits, mais ni l'article 2, par. 2, ni aucune autre disposition du Pacte n'exigent que ce soit

(12) Doc. parl. Ch., sess. 1977-1978, 188 n° 1, p. 11.

nécessairement par des mesures d'ordre législatif ou administratif ; dans l'hypothèse envisagée, ni l'article 2, par. 2, ni aucune autre disposition du Pacte n'interdisent de manière explicite ou implicite à l'Etat de satisfaire à son obligation de donner effet aux droits non en vigueur, par des actes juridictionnels appliquant les normes du Pacte relatives à ces droits, lorsque celles-ci sont suffisamment précises et complètes et que l'ordre constitutionnel ne prohibe pas pareille application.

A notre sens, une analyse purement textuelle de l'article 2, par. 2, ne permet pas plus de soutenir que les auteurs du traité ont eu l'intention d'exclure le caractère d'applicabilité directe des normes du Pacte que de prétendre qu'ils ont voulu attribuer à ces normes un tel caractère.

b) Pour des raisons identiques, on ne saurait tirer argument dans un sens ou dans un autre de l'article 40, par 1^{er}, aux termes duquel « les Etats parties au Pacte s'engagent à présenter des rapports sur les mesures qu'ils ont arrêtées et qui donnent effet aux droits reconnus dans le Pacte et sur les progrès réalisés dans la jouissance des droits a) dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour chaque Etat partie intéressée en ce qui le concerne; b) par la suite, chaque fois que le Comité en fera la demande ».

Pas plus que l'article 57 de la Convention n'est susceptible de faire obstacle aux effets directs de celle-ci, la disposition précitée n'est pas de nature à exclure l'applicabilité directe des normes du Pacte. Mais elle n'est pas non plus de nature à faire preuve de ce que ces normes sont directement applicables. Comme l'a relevé le gouvernement des Pays-Bas, les articles 2, par. 1 et 2, et 40, par. 1^{er}, « dans une approche purement textuelle, n'apportent pas de réponse non ambiguë à la question de l'effet direct du traité ; à tout le moins, ils ne font pas obstacle à l'effet direct » (13).

14. Un traité doit être interprété suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes, à la lumière de son objet et de son but.

L'objet des règles inscrites dans la plupart des dispositions normatives du Pacte, comme celui des règles inscrites dans la plupart des dispositions normatives de la Convention, est non seulement d'imposer aux Etats de s'abstenir mais aussi de reconnaître des droits subjectifs aux individus. A la différence des droits reconnus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ces droits, par leur nature, sont susceptibles d'application immédiate.

Le Pacte a pour but d'assurer de la manière la plus effective possible le respect de ces droits.

Loin d'infirmer les indications que l'on peut déduire du caractère précis et complet de la plupart des normes du Pacte, l'analyse de l'objet et du but du traité est, nous semble-t-il de nature à les conforter : il est conforme à l'objet et au but du traité que, lorsque l'ordre constitutionnel le permet, les juridic-

(13) Exposé des motifs du projet de loi d'approbation des Pays-Bas, *Memorie van toelichting*, tweede kamer der Staten-generaal, zitting 1975-1976, 13932 (R. 1037), n°s 1-6, p. 12-13.

tions nationales puissent reconnaître des effets directs aux normes précises et complètes du Pacte.

15. Cette interprétation se trouve confirmée en outre par les travaux préparatoires. De l'examen de ceux-ci, il ressort principalement que dès décembre 1947, le groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé des mesures d'application du Pacte s'était prononcé dans le sens de l'applicabilité directe de la plupart des normes du traité (14) et que, si en mai 1948, le Comité de rédaction de la Commission des droits de l'homme avait exprimé un point de vue contraire (15), la Commission elle-même, en mai-juin 1949 rejeta à une écrasante majorité, un amendement de la délégation des Etats-Unis reprenant sur ce point l'opinion du Comité de rédaction (16).

II. LES EFFETS DIRECTS DES ACTES DES ORGANES INTERNATIONAUX DE CONTROLE PREVUS PAR LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME ET PAR LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES

A. NOTIONS

16. Il peut se faire que les actes (décisions, avis, propositions ou recommandations...) émanant des organes internationaux de contrôle prévus par la Convention et par le Pacte déploient des effets non seulement sur le plan de la responsabilité internationale mais aussi sur celui du droit interne (17). La

(14) Doc. de l'O.N.U. E/600 ann. C, p. 36 et s.

(15) Doc. de l'O.N.U. E/800 ann. B, p. 12, note 1.

(16) Doc. de l'O.N.U. E/CN 4/SR 125.

(17) Daubie, C., Communication faisant suite à l'étude de H. Rolin citée infra, *Rev. des dr. de l'homme*, 1973, p. 753 et s. ; Drzemczewski, A., The authority of the findings of the organs of the European Human Rights Convention in domestic Courts, *Legal Issues of european integration* 1979, p. 1 et s. ; Eissen, M.A., Communications faisant suite à l'étude de H. Rolin sur l'autorité des arrêts et des décisions des organes de la Convention européenne des droits de l'homme, *Rev. des dr. de l'homme*, 1973, p. 747 et s. ; Evans, V., « The practice... », *ét. cit.*, p. 109 et s., spéc. p. 122, 136, 151, 166, 183-184 et 193 ; Evrigenis, D., Réflexions sur la dimension nationale de la Convention européenne des droits de l'homme, in *Actes du Colloque d'Athènes sur la Convention européenne des droits de l'homme*, Strasbourg 1979, p. 68 et s., spéc. p. 73 ; Golsong, H., L'effet direct en droit interne... *ét. cit.*, p. 59 et s., spéc. p. 80 à 82 ; Kovar, R., L'autorité des arrêts et des résolutions des organes de protection, *Rev. des dr. de l'homme*, 1973, p. 685 et s. ; Lejeune, Y., « Extradition, Conseil d'Etat et autorité des décisions d'irrecevabilité de la Commission européenne des droits de l'homme ». Note d'observations sous Cons. d'Etat, 11 avril 1975 et 20 janvier 1978, *Adm. publ. trim.* 1978-1979, p. 56 et s. ; Robertson, A.H., Communication faisant suite à l'étude de H. Rolin citée infra, *Rev. des dr. de l'homme* 1973, p. 768 et s. ; Rolin, H., L'autorité des arrêts et des décisions des organes de la Convention européenne des droits de l'homme, *Rev. des dr. de l'homme* 1973, p. 729 et s. ; Velu, J., Les voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme, in *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen* 1978, p. 187 et s.

question se pose de savoir si ces actes sont susceptibles d'avoir des effets directs en droit interne et dans l'affirmative, lesquels. Par effet direct d'un acte d'un organe international de contrôle, on entendra ici l'aptitude de cet acte à conférer par lui-même aux particuliers des droits dont ceux-ci puissent se prévaloir devant les juridictions nationales sans qu'aucune mesure interne complémentaire soit nécessaire. Il va de soi que le problème peut se présenter en des termes fort différents suivant les Etats contractants : sa solution peut être, en effet, dans une large mesure, fonction des règles appliquées dans chaque Etat contractant concernant non seulement les effets et le rang des normes et décisions de droit international en droit interne mais aussi les effets des jugements étrangers en droit interne.

Parmi les effets directs que les actes d'un organe international de contrôle peuvent théoriquement déployer dans l'ordre interne, il convient de distinguer entre les effets juridiques et les effets de fait.

17. Les effets directs revêtant un caractère juridique, peuvent découler tout d'abord de ce que les actes des organes internationaux de contrôle constituent des instruments de nature à faire preuve dans une certaine mesure de faits matériels ou juridiques dans l'ordre juridique interne. Ainsi, dans le cadre d'une procédure suivie devant une juridiction nationale, une partie pourra invoquer, soit la force probante d'un tel acte, soit sa valeur probante, soit encore la foi qui lui est due.

La force probante d'un acte, notamment d'un acte émanant d'un organe international de contrôle, est le degré, l'intensité quant à la preuve que les règles de droit lui reconnaissent et qui s'impose au juge : acte faisant preuve jusqu'à inscription de faux, jusqu'à preuve du contraire, quelle preuve contraire, commencement de preuve... La méconnaissance ou la contestation de la force probante des actes des organes internationaux de contrôle est susceptible de se présenter sous diverses formes. Le litige dont le juge national est saisi peut porter sur l'authenticité du document matériel produit : une partie conteste, par exemple, que le document en question fasse preuve de la teneur de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme.

La valeur probante d'un élément quelconque, notamment d'un acte d'un organe international de contrôle, d'un aveu, d'un témoignage ou d'un rapport d'expertise fait devant cet organe, d'une constatation ou d'une déduction d'un membre de cet organe, d'une présomption relevée par cet organe... est la crédibilité, la confiance, le crédit, le sérieux que le juge peut lui accorder en conscience. Même lorsque l'acte d'un organe international de contrôle ainsi que les motifs qui en sont le soutien nécessaire ne s'imposent pas au juge national, cet acte peut avoir aux yeux de celui-ci, une valeur probante quant à des faits de procédure, tels que, par exemple, la teneur de la déposition de témoins ou d'experts, ou le contenu de pièces soumises à l'organe. Ainsi, les éléments de fait contenus dans une décision ou dans un rapport de la Commission européenne des droits de l'homme peuvent constituer pour la juridiction nationale des présomptions de l'homme (18).

(18) et (19) Cons. Cons. d'Etat, 20 janvier 1978 (A.C.E. 1978, p. 98) ; comp. cass. 7 octobre 1976 (*Pas* 1977, I, 150).

La foi qui est due à un acte, notamment à un acte d'un organe international de contrôle, à un aveu, un témoignage ou un rapport d'expertise fait devant cet organe, à un mémoire déposé devant cet organe, à une constatation d'un membre de cet organe... est le respect que l'on doit attacher à ce que le ou les auteurs de l'acte ont entendu consigner dans celui-ci, quelle qu'en soit la force ou la valeur probante. Consituerait une violation de la foi due à une décision ou à un avis d'un organe international de contrôle, le fait pour un juge national de donner de cette décision ou de cet avis une interprétation inconciliable avec son sens ou sa portée. En droit belge, pareille violation de la foi due à l'acte pourrait donner lieu à un pourvoi en cassation.

Mais les effets directs à caractère juridique des actes des organes internationaux de contrôle découlent principalement de ce que certains de ces actes ont, en vertu des traités, force obligatoire, indépendamment de leur aptitude à faire preuve... C'est surtout aux effets juridiques de cette nature que l'on songe lorsque l'on envisage les effets directs que peuvent déployer dans l'ordre juridique interne les actes des organes internationaux de contrôle. Comme les problèmes qu'ils soulèvent ne concernent que les décisions à caractère obligatoire, à l'exclusion des avis, recommandations, propositions, etc., seuls les effets directs des actes des organes européens de la Convention seront examinés ci-dessous. De ce point de vue, les actes des organes internationaux prévus par le Pacte sont dépourvus d'effets directs.

18. Indépendamment d'effets directs à caractère juridique, les actes des organes internationaux de contrôle peuvent avoir, dans l'ordre juridique interne, des effets directs de fait. Il s'agit des effets qui tiennent à l'autorité jurisprudentielle des actes de ces organes.

On observera qu'un certain nombre d'effets de fait des actes des organes de contrôle ne revêtent qu'un caractère indirect. Il se peut, tout d'abord, que la loi nationale des Etats attache au fait qu'une décision a été rendue par un organe de contrôle, des effets déterminés, autres que ceux qui ont déjà été exposés. La décision à laquelle de tels effets sont reconnus peut, en elle-même, être dépourvue de toute force obligatoire. Ainsi, la loi autrichienne du 26 mars 1963 a prévu, à titre temporaire, que, dans certaines conditions, la procédure relative à un appel légalement interjeté contre le prononcé d'une sentence devait être rouverte à la demande de la personne condamnée ou de son représentant légal lorsque au moment du dépôt de la demande, la Commission européenne des droits de l'homme avait déjà retenu, conformément à l'article 28 de la Convention, la requête dans laquelle la personne condamnée s'était plainte de la procédure appliquée lors de cet appel, par un tribunal autrichien, en vertu des dispositions légales antérieures. D'autres effets de fait à caractère indirect pourraient tenir à la force obligatoire d'un contrat dont l'acte d'un organe de contrôle serait la cause (par exemple, une transaction entre l'Etat défendeur et la victime de la violation concernant l'exécution d'une décision de l'organe de contrôle).

19. Pour les raisons que nous avons exposées ci-avant (n° 17), on se limitera à considérer dans la suite de cette étude les effets directs d'ordre

juridique que peuvent avoir des actes des organes européens de contrôle prévus par la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où ces actes ont, en vertu de la Convention, forcé obligatoire.

B. LA COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

20. Ce n'est que très exceptionnellement que les actes de la Commission pourraient avoir des effets directs dans l'ordre juridique interne. Aucune disposition de la Convention n'attribue un caractère obligatoire aux décisions de la Commission, lesquelles ne sont jamais rendues qu'au provisoire, dans le cadre d'une procédure d'avis.

Les décisions que la Commission prend en application des articles 26 et 27 de la Convention sur la recevabilité de la requête n'ont pas autorité de la chose jugée vis-à-vis des juridictions nationales. Même la décision par laquelle la Commission déclare une requête irrecevable pour défaut manifeste de fondement est dépourvue d'autorité de chose jugée vis-à-vis des juridictions internes.

C'est ce qu'a admis un arrêt du Conseil d'Etat du 20 janvier 1978 dans une affaire d'extradition — l'affaire Rodriguez Martinez — où le requérant invoquait des griefs qui étaient déduits de la violation de la Convention et que la Commission avait antérieurement, dans une décision d'irrecevabilité, déclaré manifestement mal fondés (19).

Enfin, la décision par laquelle la Commission déclare une requête recevable, pas plus que l'introduction de la requête devant la Commission, ne saurait avoir pour effet d'obliger une juridiction belge à surseoir à statuer (20).

21. La question de savoir si la solution adoptée par les parties au litige dans le cas du règlement amiable prévu aux articles 28, litt. b., et 30, est susceptible d'avoir des effets directs devant les juridictions nationales est délicate. Cette solution n'est pas qu'un simple constat. C'est une transaction qui « s'inspire du respect des droits de l'homme, tel que les reconnaît la Convention » et le rapport qui l'entérine a le caractère d'un jugement d'expédient. Sa violation relève à la fois du droit interne et du droit international. Il nous paraît que les obligations qui, en droit interne, découlent du règlement amiable lui-même sont celles qui sont propres à la transaction ; elles revêtent un caractère contractuel.

Le règlement amiable peut préciser lui-même si l'inexécution des obligations découlant du règlement pourrait donner lieu à des recours devant des juridictions nationales, et dans l'affirmative, à quelles conditions.

(19) Cons. Cons. d'Etat, 20 janvier 1978 (A.C.E. 1978, p. 98) ; comp. cass. 7 octobre 1976 (*Pas* 1977, I, 150).

(20) Cons. cass. 24 octobre 1978 (*Pas* 1979, I, 221).

Si rien n'est prévu dans le règlement au sujet des recours devant les juridictions internes en cas d'inexécution des obligations qui en découlent, il conviendra, selon nous, d'appliquer les règles du droit interne relatives aux recours existants en cas d'inexécution d'une convention de transaction.

Quant aux obligations spécifiques qui découleraient du rapport entérinant le règlement amiable, leur méconnaissance pourrait constituer une violation de la chose jugée susceptible d'être sanctionnée dans l'ordre interne, dans la mesure où, selon le droit de l'Etat saisi de la contestation, l'autorité de la chose jugée est reconnue aux jugements d'expédient.

22. Le rapport que la Commission établit en application de l'article 31, paragraphe 1^{er}, de la Convention, lorsqu'elle n'est pas parvenue à obtenir un règlement amiable, n'a d'autre objet que de constater les faits et de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent, de la part de l'Etat intéressé, une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention. Ces constatations et cet avis ne lient pas plus les autorités nationales qu'ils ne lient la Cour ou le Comité des ministres.

Mais, ainsi qu'on l'a relevé déjà, d'une part, les éléments de fait contenus dans les décisions ou dans les rapports de la Commission peuvent constituer pour les juridictions nationales des présomptions de l'homme (21) ; d'autre part, rien n'empêche le pouvoir législatif d'un Etat contractant de rattacher aux décisions de la Commission des effets juridiques en droit interne, comme l'a fait le législateur autrichien par la loi du 26 mars 1963.

C. LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

23. Plus importants sont les effets directs que les actes de la Cour sont susceptibles d'avoir dans l'ordre juridique interne.

Aux termes de l'article 53 de la Convention, les Etats contractants se sont engagés à se conformer aux décisions de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties.

Les décisions que la Cour rend dans l'exercice de sa compétence contentieuse ont donc une force juridiquement obligatoire.

La Cour n'a pas le pouvoir de modifier ou d'abroger la législation interne des Etats contractants ni celui de réformer ou d'annuler les décisions rendues par les autorités administratives ou judiciaires de ces Etats. *A fortiori*, la simple constatation par la Cour d'une violation des obligations découlant de la Convention n'est pas en elle-même de nature à entraîner « *ipso facto* » de tels effets. La Convention ne contient pas de disposition par laquelle les Etats contractants se seraient engagés à reconnaître aux arrêts de la Cour une telle portée en droit interne. L'article 50 confirme implicitement l'inexistence de pareille obligation. Quand, parfois, l'on dit que l'arrêt de la Cour est dépourvu d'effets directs en droit interne, cette formule ne doit pas être enten-

(21) Cons. Cons. d'Etat, 20 janvier 1978 (A.C.E. 1978, p. 98).

due dans un sens absolu, elle signifie simplement que l'arrêt de la Cour n'est pas en mesure de provoquer directement l'annulation ou la modification de l'acte ayant violé la Convention, l'Etat mis en cause ayant cependant l'obligation d'effacer les conséquences de cette violation.

24. L'autorité de chose jugée qui s'attache aux décisions de la Cour et qui est de l'essence même de la fonction juridictionnelle, existe à partir du jour où la décision a été rendue et ne cesse que si cette décision est infirmée par un arrêt de révision. Elle est régie par des règles propres fondées sur diverses dispositions de la Convention, principalement sur l'article 50. A notre sens, l'autorité de la chose jugée par la Cour doit, en principe, être reconnue de plein droit dans les Etats contractants ayant accepté la juridiction obligatoire de la Cour, sans qu'il y ait lieu de recourir à une procédure spéciale, notamment à la procédure d'exequatur.

Devant les juridictions nationales, elle sera sans doute invoquée le plus souvent par voie d'exception. L'autorité de la chose jugée a, en effet, pour principale raison d'être, de faire obstacle à la réitération de la demande. Dès lors, l'exception de la chose jugée par la Cour peut tout naturellement être soulevée pour empêcher qu'une juridiction d'un des Etats ayant accepté la juridiction de la Cour, ne rende une nouvelle décision sur le même objet à l'égard d'un des Etats parties au litige et du ou des particuliers à l'origine de la procédure devant la Cour.

L'autorité de la chose jugée par la Cour ne peut, en cas de contestation devant le juge belge, être invoquée que par et contre l'une des parties au litige devant la Cour. L'Etat contractant mis en cause devant la Cour est assurément une partie au litige devant la Cour. Sont aussi parties, l'Etat contractant dont la victime est le ressortissant ainsi que l'Etat ayant saisi la Commission, s'ils ont saisi la Cour (Convention, article 48). Strictement parlant, les particuliers qui ont été victimes de la violation alléguée et qui sont à l'origine de la procédure, ne sont pas parties au procès, n'étant pas autorisés à comparaître en cette qualité devant la Cour. On pourrait, dès lors, considérer que l'autorité de la chose jugée par la Cour ne vaut pas à leur égard devant les juridictions nationales ou que, s'ils sont en droit devant ces juridictions de se prévaloir de l'autorité des arrêts de la Cour, ces derniers en revanche, ne leur sont pas opposables. Il nous paraît qu'une telle théorie, purement formaliste, se heurte à la réalité internationale. Dans la réalité des choses, non seulement la Cour est parfaitement informée des allégations de fait et des prétentions de droit de la victime mais, de plus, les intérêts de celle-ci se trouvent pris en charge soit par un Etat contractant, soit par la Commission, même si le rôle de cet organe consiste avant tout à fournir à la Cour des éléments objectifs d'appréciation. Il apparaît dès lors, que, pour ce qui concerne tout au moins la reconnaissance dans l'ordre interne de l'autorité de la chose jugée par la Cour, l'individu, victime de la violation de la Convention ayant donné lieu au litige devant la Cour, est susceptible d'être considéré comme une partie qui peut invoquer cette autorité et à qui celle-ci est opposable (22).

(22) En ce sens, trib. première instance de Bruxelles, 16 janvier 1976 (*Ann. Conv.* XIX 1976, p. 1118).

25. Dans quelle mesure les Etats ont-ils à reconnaître dans leur ordre juridique interne l'effet exécutoire des dispositions des arrêts susceptibles d'exécution ?

Parmi les arrêts pour lesquels le problème du recours devant les juridictions nationales pour inexécution de la décision, serait susceptible de se poser, une distinction semble devoir être faite entre deux catégories.

La première catégorie à considérer comprend les arrêts qui se limitent à déclarer qu' « une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'un Etat contractant se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la Convention ».

En pareil cas, l'arrêt de la Cour revêt un caractère déclaratoire. L'idée générale de la Convention est qu'il appartient à l'Etat de prendre, dans le cadre de ses propres procédures, les mesures qui s'imposent pour exécuter volontairement et de bonne foi la décision de la Cour constatant la violation. C'est dans le cadre de l'ordre interne que doit, en principe, se réaliser l'exécution de l'arrêt. Si l'Etat, dans le chef duquel la violation a été constatée, est tenu de prendre les mesures que l'exécution de l'arrêt comporte, il reste maître de cette exécution. Toutefois, l'article 50 de la Convention limite le pouvoir discrétionnaire de l'Etat défendeur en déterminant implicitement les principes auxquels ces mesures doivent se conformer : l'exécution de l'arrêt impose non seulement qu'il soit mis fin à la violation pour l'avenir, mais aussi que les conséquences de l'acte constitutif de violation soient parfaitement effacées.

Au niveau interne, la possibilité pour la partie lésée d'introduire un recours devant des juridictions nationales, afin d'obtenir le cas échéant la cessation du manquement constaté par la Cour et, en tout cas, l'effacement des conséquences de ce manquement, dépend étroitement du droit étatique.

Si le droit étatique prévoit cette possibilité ou, tout au moins ne l'interdit pas formellement, la partie lésée aura tout intérêt à saisir les autorités nationales compétentes. Ce n'est, en effet, que si elle a introduit un recours devant les autorités nationales et qu'à la suite de ce dernier, l'Etat défendeur n'a pas mis fin à la violation ou n'a pas effacé les conséquences préjudiciables qu'elle sera fondée à adresser une demande d'indemnité à la Commission pour que celle-ci en saisisse la Cour.

Mais il se peut que le droit étatique ne permette pas à la partie lésée d'introduire un recours devant une autorité nationale, afin d'obtenir qu'il soit mis fin à la violation et que les conséquences de celle-ci soient complètement effacées. Le droit interne peut s'opposer, par exemple, à ce que l'autorité de la chose jugée par la juridiction nationale soit remise en question. Dans cette hypothèse que l'article 50 prévoit expressément, la partie lésée n'a évidemment d'autre possibilité que de provoquer la mise en œuvre du contrôle international, notamment en demandant à la Commission de transmettre à la Cour une demande d'indemnité.

La seconde catégorie d'arrêts à envisager comprend ceux dans lesquels la Cour décide d'accorder une satisfaction équitable à la partie lésée. Il appartient évidemment à l'Etat mis en cause de prendre toutes mesures utiles pour que cette décision soit exécutée. Il pourrait se faire toutefois que l'Etat s'y refuse et que son refus ne soit pas motivé par des raisons ayant trait à l'interprétation qu'il convient de donner à cet arrêt. La question se pose de savoir si, en pareille hypothèse, et indépendamment des mesures que le Comité des ministres pourrait prendre en vertu de l'article 54, la partie lésée serait en droit de s'adresser à des autorités nationales afin d'obtenir un titre exécutoire.

La Convention ne contient pas de dispositions semblables à celles que l'on trouve dans les traités communautaires et qui déterminent les conditions dans lesquelles les arrêts de la Cour de justice ont force exécutoire *stricto sensu*. D'une manière générale, les Etats contractants n'ont pas cru devoir reconnaître par voie législative aux décisions de « satisfaction » de la Cour, le caractère d'un titre exécutoire contre l'Etat. Nous pensons que pour qu'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme décidant l'octroi d'une satisfaction équitable constitue un titre exécutoire, il faut qu'il soit, sur requête de la partie lésée, revêtu de la formule exécutoire par une autorité nationale. La matière est, en principe, régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel l'exécution doit être poursuivie. L'autorité nationale compétente pour autoriser l'apposition de la formule exécutoire ou pour l'apposer, est celle qui est désignée conformément au droit interne de cet Etat, ou à défaut d'une telle désignation, celle qui, d'après le droit interne, connaît des décisions rendues par des juges étrangers.

Il ne faut pas perdre de vue, toutefois, que la portée pratique d'une procédure d'exécution poursuivie au niveau national contre l'Etat défendeur se trouve nécessairement limitée en raison de la très large immunité dont les Etats bénéficient en vertu de règles de droit interne et de droit international, en ce qui concerne l'exécution forcée.

26. Les rapports entre les effets directs des normes de la Convention et ceux des arrêts de la Cour sont susceptibles de poser des problèmes délicats. L'affaire *Marckx*, à cet égard, est particulièrement significative. On a signalé déjà (*supra* n° 7) qu'à la suite de l'arrêt que la Cour a rendu dans cette affaire le 13 juin 1979, des difficultés ont surgi plus spécialement quant à l'application directe des normes relatives au droit au respect de la vie privée et de la vie familiale garanti par l'article 8 de la Convention.

L'arrêt considère que sont contraires à la Conventions diverses dispositions du Code civil relatives au mode d'établissement de la filiation maternelle naturelle et aux effets de cet établissement quant à l'étendue de la famille et aux droits patrimoniaux de l'enfant et de la mère.

Les difficultés actuelles procèdent principalement de l'interprétation évolutive adoptée par la Cour, interprétation fondée sur la constatation que si la distinction entre l'enfant légitime et l'enfant naturel paraissait normale au

moment où la Convention est entrée en vigueur, cette distinction a pris, vingt ans plus tard, un caractère discriminatoire.

On peut mettre en doute que, dans l'interprétation extensive que lui donne la Cour, l'article 8 de la Convention soit directement applicable en Belgique. Une des conditions, pour que la norme d'un traité international soit considérée comme directement applicable, est que cette norme soit suffisamment précise et complète. Dans l'interprétation extensive donnée par l'arrêt à l'article 8 de la Convention, cette disposition comporte non seulement des obligations ayant un caractère négatif, comme dans l'interprétation originare, mais aussi des obligations ayant un caractère positif.

En tant que l'article 8 comporte des obligations négatives qui se ramènent pour l'Etat à l'interdiction de s'immiscer arbitrairement dans la vie privée et familiale des individus, il énonce une règle suffisamment précise et complète qui revêt un caractère directement applicable.

En tant que l'article 8 inclut des obligations positives en ce sens qu'en fixant dans son ordre juridique interne le régime applicable à certains liens de famille comme ceux de la mère célibataire avec son enfant, l'Etat doit agir de manière à permettre aux intéressés de mener une vie familiale normale (ce qui implique notamment l'existence en droit national d'une protection juridique rendant possible, dès la naissance, l'intégration de l'enfant dans sa famille) cette disposition ne revêt pas un caractère directement applicable car, dès lors que de multiples moyens s'offrent en la matière au choix de l'Etat pour réaliser cet impératif, elle n'est pas suffisamment précise et complète. Dans cette mesure, l'article 8 n'impose à notre sens, qu'une obligation de faire dont le législateur assume la responsabilité mais qui ne saurait être invoquée devant les juridictions nationales que comme élément d'interprétation du droit interne mais non comme source de droits subjectifs ou d'obligations dans le chef des particuliers.

D. LE COMITE DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

27. Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par l'article 32 de la Convention, le Comité des ministres peut prendre deux sortes de décisions à caractère obligatoire : des décisions déclaratoires sur la question de savoir s'il y a eu ou non violation de la Convention avec, dans l'affirmative, la fixation d'un délai (article 32, paragraphes 1^{er} et 2), et, au cas où l'Etat contractant intéressé n'a pas adopté de mesures satisfaisantes dans le délai imparti, des décisions donnant à la décision initiale du Comité les suites qu'elle comporte et ordonnant la publication du rapport de la Commission (article 32, paragraphe 3).

La force obligatoire de ces décisions résulte de l'article 32, paragraphe 4, aux termes duquel « les Hautes Parties Contractantes s'engagent à considérer comme obligatoire pour elles toute décision que le Comité des Ministres peut prendre en application des paragraphes précédents ».

Pas plus que les arrêts de la Cour, ces décisions ne peuvent avoir pour effet direct de modifier ou d'abroger la législation interne des Etats contractants ni celui de réformer ou d'annuler les décisions rendues par les autorités administratives ou juridictionnelles de ces Etats.

28. Mais à la différence des arrêts de la Cour, elles ne sont pas susceptibles d'avoir l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux actes juridictionnels.

Sans doute, pourrait-on soutenir, en n'ayant égard qu'à leur contenu, que ces décisions revêtent un caractère juridictionnel : saisi d'un litige portant sur le point de savoir si un agissement ou une abstention d'agir d'un Etat contractant est ou non conforme au droit objectif découlant de la Convention, le Comité des ministres, par ces décisions, commence par constater que cet agissement ou cette abstention d'agir viole ou ne viole pas la Convention puis, ultérieurement, si l'Etat intéressé n'a pas adopté des mesures satisfaisantes, il donne à cette constatation les suites qu'elle comporte.

A la lumière de la jurisprudence de la Cour, il apparaît cependant que, dans le droit de la Convention comme dans le droit interne de divers pays, la notion d'acte juridictionnel est une notion complexe qui ne se caractérise pas seulement par des éléments matériels, c'est-à-dire par des éléments relatifs à son contenu : doivent être également pris en considération, à tout le moins :

- des éléments organiques : la décision doit émaner d'un organe indépendant ;
- ainsi que des éléments formels : il faut notamment des garanties de procédure suffisantes, celles-ci pouvant du reste varier suivant la nature du litige considéré.

Or, dans l'état actuel des textes conventionnels et réglementaires, les décisions du Comité des ministres ne nous paraissent pas réunir, à un degré suffisant, ces autres éléments caractéristiques de l'acte juridictionnel.

29. Quant aux problèmes que peuvent soulever les effets directs des décisions prises par le Comité des ministres en application de l'article 32 de la Convention, au stade de l'exécution de ces décisions, ils ne paraissent pas sensiblement différents de ceux qui concernent les effets directs des arrêts de la Cour en cas d'inexécution de ces arrêts : les solutions qu'ils appellent sont, « *mutatis mutandis* » semblables à celles qui ont été exposées pour la Cour.

* * *

30. Les effets directs des instruments internationaux en matière de droits de l'homme se sont surtout manifestés jusqu'à présent par les effets directs des normes de la Convention européenne des droits de l'homme.

En reconnaissant de tels effets à la plupart des normes de ce traité ainsi que leur primauté sur les normes de droit interne, le juge belge a pu remédier dans une large mesure à l'immobilisme de l'ordre constitutionnel dans le domaine des droits de l'homme. Les droits fondamentaux dont il fait appli-

cation ne se limitent plus aux droits que notre Constitution a reconnus il y a un siècle et demi, mais englobent tous les autres droits fondamentaux qui dans la Convention expriment les aspirations essentielles de l'homme moderne. En outre, il a le pouvoir d'assurer le plein effet des droits fondamentaux garantis directement aux individus par la Convention, en écartant au besoin les dispositions de droit interne qui pourraient y faire obstacle, en ce compris les dispositions contraires de la loi nationale ou du décret communautaire ou régional.

Ainsi, s'il y a lieu d'admettre que d'une manière générale, le système de protection des instruments internationaux régissant les droits de l'homme est subsidiaire par rapport à celui des Etats, il n'est pas moins vrai qu'en dépit de son caractère subsidiaire, ce système peut, grâce à la technique de l'effet direct utilisée par le juge, occuper une place importante au sein même de l'ordre juridique applicable dans l'Etat, surtout lorsque, comme c'est le cas dans notre pays, les ressources de l'ordre constitutionnel, en la matière, ne sont plus qu'imparfaitement à la mesure des besoins de notre époque.