

"Conventions européennes" dans Nouvelles du Conseil de l'Europe

Légende: Paru dans un supplément de juillet 1955 aux Nouvelles du Conseil de l'Europe, l'article explique la procédure d'élaboration et d'adoption des conventions européennes par l'action combinée du Comité des ministres et de l'Assemblée consultative, ainsi que la procédure de mise en vigueur menée par autorités nationales des États membres.

Source: Supplément aux "Nouvelles du Conseil de l'Europe". Juillet 1955, n° 7, 5ème année. Strasbourg: Conseil de l'Europe - Direction de l'information. "Conventions européennes".

Copyright: (c) Conseil de l'Europe

URL: http://www.cvce.eu/obj/conventions_europeennes_dans_nouvelles_du_conseil_de_l_europe-fr-1aa756b4-a605-432a-a519-d6568b354787.html

Date de dernière mise à jour: 28/04/2015

Conventions européennes

En signant, le 5 mai 1949, le Statut du Conseil de l'Europe, dix gouvernements européens s'associaient en vue de la réalisation d'un but précis : provoquer une union plus étroite entre leurs pays afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social. Depuis, cinq autres pays sont venus se joindre à cette œuvre.

Le but du Conseil de l'Europe devait être poursuivi par divers moyens et notamment par la conclusion d'accords.

Dès 1949, on a cherché, par l'action combinée du Comité des Ministres et de l'Assemblée Consultative, à réaliser un certain nombre d'accords de ce genre. En fait, les deux organes du Conseil ont agi en cette matière à l'instar d'un véritable corps législatif européen.

Le mécanisme de l'élaboration des conventions et accords

L'Assemblée Consultative est l'organe délibérant du Conseil. Elle peut adopter, à la majorité des deux-tiers, des recommandations que le Comité des Ministres peut à son tour faire siennes en les reformulant à l'intention des Gouvernements.

Lors de sa première session, l'Assemblée Consultative a recommandé la conclusion d'une Convention Européenne pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, convention dont elle proposait les bases. Le Comité des Ministres en adopta le principe et décida que son texte serait mis au point par des comités d'experts et de hauts fonctionnaires. Très vite, on s'aperçut que cette mise au point devrait se faire en accord avec l'Assemblée Consultative. C'est ainsi qu'en fait s'instaura — entre les deux organes du Conseil — une véritable navette assez comparable à celle qu'on connaît dans un système parlementaire bicaméral. Entre la première recommandation de l'Assemblée Consultative et la signature de la Convention, l'Assemblée fut consultée quatre fois. Il fut question de la Convention à la première et à la deuxième session de l'Assemblée, et à chacune des six premières sessions du Comité des Ministres. Enfin, après sa signature, les travaux se poursuivirent ainsi que la navette, pour aboutir à la signature d'un protocole additionnel.

Pour d'autres conventions ou accords, la procédure a été différente. Parfois l'initiative est venue du Comité des Ministres, parfois aussi l'Assemblée Consultative a adopté une recommandation de caractère général, demandant qu'une convention soit conclue dans un domaine déterminé avec tel ou tel objectif. Le Comité des Ministres, en approuvant le principe, convoque un comité d'experts chargé de proposer un texte. Ce texte est soumis au Comité des Ministres siégeant au niveau ministériel ou au niveau des délégués, pour être soit adopté en première lecture, soit renvoyé aux experts. Après une adoption de principe par le Comité des Ministres, le texte est envoyé à l'Assemblée Consultative pour avis. Il est finalement adopté par le Comité des Ministres, à la lumière de l'avis de l'Assemblée.

Procédure de mise en vigueur

Bien que la procédure du Conseil de l'Europe ne soit pas plus longue que celle des parlements nationaux, le passage d'une décision ou d'un texte de convention par ses différents stades donne parfois l'impression qu'une même décision exige un grand nombre de confirmations. Il nous est donc paru utile de définir ici la signification précise de ces divers stades.

a) Recommandation de l'Assemblée. On sait qu'au sein de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe les membres sont parfaitement libres et ne sont porteurs d'aucun mandat du Gouvernement de leur pays. Ils siègent par ordre alphabétique des noms de famille et non par groupes nationaux. Ils ne sont responsables que vis-à-vis de leur conscience et éventuellement de leurs électeurs : choisis par les parlements nationaux ils portent évidemment une certaine responsabilité à leur égard. En aucune façon cependant, on ne peut considérer la position prise par un membre de l'Assemblée comme engageant ses compatriotes ou une partie d'entre eux.

Le fait qu'une recommandation ait été adoptée par l'Assemblée Consultative à la majorité des deux-tiers est donc une indication d'un souhait de l'ensemble de l'opinion européenne. Le débat et la répartition des votes peuvent donner certaines lumières sur des positions nationales particulières, mais même le vote favorable par l'ensemble des représentants appartenant dans les différents pays aux partis gouvernementaux, ne constitue pas un engagement de la part des gouvernements.

b) Adoption par le Comité des Ministres et renvoi aux experts. L'accueil fait par le Comité des Ministres à une recommandation de l'Assemblée ne permet pas de supputer la position et les engagements que prendront les divers gouvernements. Les réserves et objections faites lors de ce premier examen par les représentants de l'un ou l'autre gouvernement ne sont pas publiées. La seule indication que donne d'habitude le communiqué ministériel est que le principe de la convention suggérée par l'Assemblée a été accepté et qu'un comité d'experts a été convoqué pour en préparer le texte. Il n'y a pas d'exemple jusqu'à présent d'un rejet pur et simple par le Comité des Ministres. Si les deux organes diffèrent absolument d'opinion, les observations et les objections du Comité des Ministres peuvent être par exemple transmises aux représentants de l'Assemblée au sein du Comité Mixte où un échange de vues peut permettre de préciser les positions et éventuellement d'aboutir à un accord de principe.

c) Adoption du texte par les experts. Le texte auquel aboutissent finalement les experts est en principe adopté à l'unanimité. Il est possible cependant que des réserves soient exprimées sur certains points, que diverses options politiques soient laissées ouvertes ou que certaines délégations maintiennent une hostilité de principe à certaines dispositions. Seuls le fait de l'adoption du texte par les experts et une indication très grossière de ses principales dispositions unanimement adoptées sont publiés. Là encore, il n'y a pas d'engagement définitif. Il paraît nécessaire d'ajouter que la procédure est ici schématisée à dessein et que, très souvent, il y a contact et échange d'avis entre les experts, les Délégués des Ministres et certaines commissions ou certains groupes de travail de l'Assemblée.

d) Vote en Comité des Ministres. Le texte mis au point par les experts et éventuellement amendé par les Délégués des Ministres est finalement adopté par le Comité des Ministres. Ce vote ne lie pas juridiquement les pays membres du Conseil. *On doit le considérer comme une recommandation faite aux Gouvernements de signer le texte adopté.* En vertu des dispositions du Statut du Conseil de l'Europe, une résolution du Comité des Ministres approuvant un projet de convention et le soumettant à la signature doit être adoptée « à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres ».

e) Signature par les plénipotentiaires des Gouvernements. Les conventions, accords ou protocoles du Conseil de l'Europe doivent être signés par des représentants des divers gouvernements ayant reçu de ceux-ci les pouvoirs nécessaires. Ces plénipotentiaires sont généralement les Ministres des Affaires Etrangères eux-mêmes et la signature a lieu à l'occasion d'une session du Comité des Ministres. Les représentants des pays membres signent au nom de leur Gouvernement l'original de la convention établi dans les deux langues officielles du Conseil (français et anglais), les deux textes faisant également foi. Le texte signé est déposé aux archives et le Secrétaire Général en communique copie certifiée conforme à tous les Gouvernements signataires. Il peut arriver que certains Gouvernements décident de ne pas signer un texte, ou que, pour des raisons particulières, la signature en leur nom soit remise à une date ultérieure. Toutes les conventions sont ouvertes à la signature de tous les pays membres du Conseil de l'Europe et certaines d'entre elles sont également ouvertes à l'adhésion de pays non membres, qui voudraient s'y joindre.

La signature ne provoque pas l'entrée en vigueur d'une convention. En dépit de la solennité qui l'entoure, la signature ne lie pas un pays tant que la ratification n'a pas été obtenue dans les formes constitutionnelles.

f) Ratifications nationales. Le droit constitutionnel des divers pays membres du Conseil prévoit les formes dans lesquelles les conventions et accords internationaux doivent être ratifiés. En général, le Gouvernement est tenu de présenter au Parlement un projet de loi portant ratification du texte. La ratification parlementaire n'est pas toujours exigée ; en Grande-Bretagne, il suffit que le texte de la convention ait été déposé sur le bureau de la Chambre des Communes pendant 21 jours sans que l'Assemblée se soit opposée à lui, pour qu'il soit considéré comme adopté.

En général, après approbation de la ratification par le Parlement, l'instrument de ratification est signé par le Chef de l'Etat avec contreseing du Ministre des Affaires Etrangères.

g) Dépôt de l'instrument de ratification. Cependant, le vote du projet portant ratification et la signature de l'instrument ne comportent pas de conséquences directes du point de vue du Conseil de l'Europe. Ce qui compte, c'est le dépôt de l'instrument de ratification entre les mains du Secrétaire Général. Il est établi un procès-verbal de ce dépôt et c'est la date de ce procès-verbal qui compte comme date de ratification. C'est aussi elle qui est prise en considération pour l'entrée en vigueur de la Convention.

La ratification lie définitivement le pays qui la fait déposer, mais elle ne comporte des effets pratiques qu'après l'entrée en vigueur de la Convention.

h) Entrée en vigueur. Le texte de chaque convention ou accord précise le nombre de ratifications nécessaires à son entrée en vigueur. La Convention pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales n'est entrée en vigueur qu'après le dépôt de dix instruments de ratification ; par contre, la Convention Européenne d'Assistance sociale et médicale n'en a demandé que deux. Le dépôt d'un instrument de ratification peut donc avoir l'une des trois conséquences que voici :

1° Le nombre de ratifications exigées pour l'entrée en vigueur n'étant pas atteint, le pays qui a fait le dépôt ne sera automatiquement lié que plus tard, au moment de l'entrée en vigueur ;

2° Le nombre de ratifications exigées pour l'entrée en vigueur est atteint grâce au dépôt ; dans ce cas, tous les pays qui ont déposé antérieurement, ainsi que le pays qui le dépose, sont liés et la Convention a plein effet pour eux ;

3° La Convention étant en vigueur, le pays qui dépose est lié immédiatement. Ainsi, pour la Convention Européenne des Droits de l'Homme, le dépôt par le Royaume-Uni, la Norvège, la Suède, la République Fédérale d'Allemagne, la Sarre, l'Irlande, la Grèce, le Danemark, l'Islande, n'a pas entraîné de conséquences immédiates. Tous ces pays ont pourtant été liés dès le dépôt de l'instrument de ratification luxembourgeois, le 3 septembre 1953, ce dépôt étant le dixième. En revanche, la Turquie, les Pays-Bas et la Belgique ont été liés au moment même du dépôt de leur instrument de ratification, la Convention étant en vigueur.

Dans certains cas, des conventions prévoient l'entrée en vigueur non pas le jour même, mais le premier du mois suivant le dépôt du nombre d'instruments requis.

i) Réserves. Les Etats qui se voient empêchés d'accepter, en tout ou en partie, certaines dispositions d'une convention, ont la faculté de formuler des réserves lors de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification. Dans certains cas, les réserves sont expressément permises par le texte de la convention. Dans tous les cas, un pays ayant formulé une réserve au sujet d'une disposition donnée ne peut prétendre à l'application de cette disposition par un autre Etat contractant que dans la mesure où il a lui-même accepté cette disposition.

j) Clauses facultatives. Certaines conventions contiennent des dispositions qui ne deviennent obligatoires qu'après leur acceptation expresse. Une convention peut prévoir qu'un certain nombre d'acceptations sont nécessaires pour qu'une clause facultative entre en vigueur pour ceux des pays contractants qui l'ont acceptée. Ainsi, en vertu de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, la Commission des Droits de l'Homme ne peut être saisie d'une requête émanant de particuliers ou d'organisations non gouvernementales que si six Parties au moins à la Convention ont expressément reconnu la compétence de la Commission pour l'examen de ces requêtes.