

JAAC 52.85

Arrêt de la Cour eur. DH du 29 avril 1988, affaire Belilos c/Suisse, Série A 132; voir encore JAAC 52.65 et JAAC 52. 84

Art. 64 § 1 CEDH. Réserves. Limites des réserves admises.

Par «réserve de caractère général», il faut entendre une réserve rédigée en des termes trop vagues ou amples pour que l'on puisse en apprécier le sens et le champ d'application exacts. Tel est le cas de la déclaration interprétative de l'art. 6 § 1 CEDH formulée par la Suisse en 1974.

Art. 64 § 1 EMRK. Vorbehalte. Grenzen der zulässigen Vorbehalte.

Als «Vorbehalt allgemeiner Art» ist ein Vorbehalt zu verstehen, welcher dermassen unbestimmt und allgemein abgefasst ist, dass weder Sinn noch genauer Geltungsbereich verstanden werden können. Dies trifft bei der auslegenden Erklärung zu Art. 6 § 1 EMRK zu, welche die Schweiz 1974 formuliert hat.

Art. 64 § 1 CEDU. Riserve. Limiti delle riserve ammesse.

Per «riserva di carattere generale» bisogna intendere una riserva redatta in termini troppo vaghi o troppo generali per poterne valutare il senso e l'esatto campo d'applicazione. E' il caso della dichiarazione interpretativa dell'articolo 6 § 1 CEDU, formulata nel 1974 dalla Svizzera.

1. SUR L'EXCEPTION PRELIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

38. Par voie d'exception préliminaire, le Gouvernement plaide l'incompatibilité de la requête de Mme Belilos avec les engagements internationaux assumés par la Suisse au titre de l'art. 6 § 1 CEDH. Il invoque la déclaration interprétative formulée lors du dépôt de l'instrument de ratification et ainsi libellée:

«Pour le Conseil fédéral suisse, la garantie d'un procès équitable figurant à l'art. 6 § 1 CEDH en ce qui concerne soit les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil, soit le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre la personne en cause, vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique qui touchent à de tels droits ou obligations ou à l'examen du bien-fondé d'une telle accusation.»

A ses yeux, la Commission aurait dû décliner sa compétence car la requête portait sur un droit non reconnu par la Suisse.

39. La Cour examinera la nature de la déclaration litigieuse puis, le cas échéant, sa validité au regard de l'art. 64 CEDH aux termes duquel

«1. Tout Etat peut, au moment de la signature de la (...) convention ou du dépôt de son instrument de ratification, formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la convention, dans la mesure où une loi alors en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées aux termes du présent article.

2. Toute réserve émise conformément au présent article comporte un bref exposé de la loi en cause.»

A. Sur la nature de la déclaration

40. D'après la requérante, on ne saurait assimiler ladite déclaration à une réserve. En ratifiant la convention, la Suisse a formulé deux «réserves» et deux «déclarations interprétatives»; elle aurait adopté de la sorte une terminologie ne devant rien au hasard. Une réserve entraînerait l'inapplicabilité de la convention sur un point particulier; au contraire, une déclaration n'aurait qu'un caractère provisoire, dans l'attente d'une décision des organes de Strasbourg. En outre, lorsqu'il a, en 1982, annoncé le retrait de la réserve à l'art. 5, le Département fédéral des affaires étrangères a précisé qu'il en subsistait une seule, concernant la publicité des audiences et des jugements. Ayant opéré la distinction en pleine connaissance de cause, la Suisse ne saurait s'en écarter aujourd'hui.

41. La Commission aboutit elle aussi à la conclusion qu'il s'agit d'«une déclaration interprétative simple qui n'a pas la valeur d'une réserve» (rapport, § 102[16]); elle s'appuie tant sur le libellé du texte en cause que sur les travaux préparatoires. Ces derniers montreraient que la Suisse entendait répondre à la situation créée par l'arrêt de la Cour, du 16 juillet 1971, en l'affaire *Ringeisen* (Série A 13), c'est-à-dire pour des procédures administratives touchant à des droits de caractère civil; en revanche, ils ne fourniraient aucune indication sur la manière dont on pourrait appliquer la déclaration comme une réserve dans

des procédures pénales. Plus généralement, la Commission estime que si un Etat formule en même temps des réserves et des déclarations interprétatives, les secondes ne peuvent être assimilées aux premières qu'à titre exceptionnel.

42. Selon le Gouvernement au contraire, on se trouve en présence d'une déclaration interprétative «qualifiée». Elle revêtirait par conséquent la nature d'une réserve au sens de l'art. 2 § 1 let. d de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, aux termes duquel

«l'expression <réserve> s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat».

43. Le but de la déclaration constitue le premier des éléments invoqués par le Gouvernement. Il consisterait à mettre à l'abri les procédures qui, dans le champ d'application «civil» ou «pénal» de l'art. 6 § 1, se déroulent d'abord devant des autorités administratives, de sorte que le ou les tribunaux appelés à intervenir sur recours ne revoient pas ou pas complètement les faits. La déclaration traduirait ainsi la volonté de respecter les particularismes cantonaux, reconnus par la Constitution fédérale, en matière de procédure et d'administration de la justice. Elle représenterait en même temps une «réaction» à l'arrêt *Ringeisen* précité.

L'argument recoupe celui qui se fonde sur les travaux préparatoires, question que la Cour abordera ultérieurement (§ 48 ci-dessous).

44. Un deuxième aspect tient, selon le Gouvernement, au texte de la déclaration, lequel revêtirait manifestement un caractère restrictif.

La Cour admet que le libellé français original, bien que n'offrant pas une entière clarté, peut se comprendre comme une réserve.

45. Pour démontrer que la déclaration en cause s'analyse en une réserve, le Gouvernement invoque ensuite l'identité de traitement des réserves et déclarations interprétatives suisses dans leur justification, leur formulation et leur inclusion dans l'arrêt fédéral d'approbation adopté le 3 octobre 1974 par l'Assemblée fédérale^[17]. La même procédure aurait été observée lors du dépôt de l'instrument de ratification.

Pareille thèse ne convainc pas la Cour. Que l'émission des déclarations interprétatives coïncide avec celle des réserves, c'est-à-dire ait lieu lors de la signature de la convention ou du dépôt de l'instrument de ratification (art. 64), correspond à une pratique normale. On ne saurait donc s'étonner que les deux séries de textes, quand bien même ils différeraient par leur nature juridique, aient figuré dans un acte parlementaire unique puis dans un seul instrument de ratification.

46. Le Gouvernement se prévaut en outre de la pratique suisse en matière de réserves et de déclarations interprétatives: elle n'utiliserait pas de critères absolus pour distinguer entre les deux concepts. En cas de doute sur le sens réel d'une clause conventionnelle, par exemple à défaut de jurisprudence bien établie, le Conseil fédéral préconiserait la formulation d'une déclaration interprétative qui tendrait à modifier, le cas échéant, l'effet juridique de ladite

clause. En l'occurrence, les deux déclarations de la Suisse auraient la même portée que les réserves; elles constitueraient des déclarations qualifiées et non des déclarations simples.

La pratique suivie dans le système de la convention se caractériserait, elle aussi, par la diversité des usages terminologiques. Une telle situation n'aurait pas de quoi surprendre: les traités internationaux ne réglementaient pas de manière spécifique, du moins jusqu'à une période récente, l'emploi de déclarations; aujourd'hui encore, le droit international range sous le concept générique de «réserve» toute déclaration unilatérale destinée à exclure ou modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité à l'égard de l'Etat réservataire.

La Cour n'aperçoit pas en quoi pareil défaut d'uniformité - bien qu'il illustre la relativité de la distinction - permettrait à lui seul de qualifier de réserve la déclaration litigieuse.

47. Le Gouvernement tire un argument supplémentaire de l'absence de réaction du Secrétaire général du Conseil de l'Europe et des Etats parties à la convention.

Le Secrétaire général a notifié sans commentaire aux Etats membres du Conseil de l'Europe les réserves et déclarations interprétatives contenues dans l'instrument de ratification de la Suisse. Or en sa qualité de dépositaire doté de prérogatives importantes, il aurait la faculté de solliciter des précisions et d'exprimer des remarques au sujet des instruments qu'il reçoit, comme il l'aurait montré dans le cas de la déclaration souscrite le 28 janvier 1987 par le gouvernement turc en vertu de l'art. 25. En ce qui concerne ses réserves et déclarations interprétatives, la Suisse avait, à l'époque de leur élaboration, procédé auprès de la direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe à des sondages approfondis pour s'assurer de l'absence d'objection du Secrétaire général.

Quant aux Etats parties, ils n'ont pas jugé utile de demander à la Suisse des explications sur la déclaration litigieuse. Ils l'auraient donc estimée admissible comme réserve sur le terrain de l'art. 64 ou du droit international général. Le gouvernement suisse en déduit qu'il pouvait de bonne foi la croire tacitement acceptée aux fins de l'art. 64.

La Cour ne souscrit pas à cette analyse: le silence du dépositaire et des Etats contractants ne prive pas les organes de la convention de leur pouvoir d'appréciation.

48. En dernier lieu, le Gouvernement insiste sur les travaux préparatoires de la déclaration. Il leur prête une importance déterminante, de même que la Commission et le Comité des Ministres l'auraient fait au sujet de la requête *Temeltasch c/Suisse*, rapport de la Commission du 5 mai 1982 sur la req. N° 9116/80 et résolution DH (83) 6, DR 31, p. 120-137. Il se réfère notamment à deux documents adressés par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale et relatifs à la convention: le rapport complémentaire du 23 février 1972 et le message du 4 mars 1974.

Avec la Commission et le Gouvernement, la Cour reconnaît la nécessité de rechercher quelle était l'intention de l'auteur de la déclaration. A ses yeux, ces documents révèlent que la Suisse a songé à une réserve formelle mais a opté

plus tard pour le terme de déclaration. S'ils n'expliquent pas avec une entière clarté le changement de dénomination, ils attestent que le Conseil fédéral a toujours éprouvé un souci: éviter les incidences d'une conception extensive du droit d'accès aux tribunaux - illustrée par l'arrêt *Ringeisen* - sur l'organisation administrative et judiciaire des cantons; par voie de conséquence, présenter le texte litigieux comme un des éléments du consentement de la Suisse à être liée par la convention.

49. La question de savoir s'il faut considérer comme une «réserve» une déclaration qualifiée d'«interprétative» apparaît difficile, notamment, en l'espèce, parce que le gouvernement helvétique a formulé dans un même instrument de ratification aussi bien des «réserves» que des «déclarations interprétatives». Plus généralement, la Cour reconnaît la grande importance, soulignée à juste titre par le Gouvernement, du problème du régime juridique applicable aux réserves et déclarations interprétatives des Etats parties à la convention. Celle-ci ne mentionne que les réserves, mais on constate que plusieurs Etats ont émis aussi ou uniquement des déclarations interprétatives, sans établir toujours entre les unes et les autres une nette distinction.

Pour dégager la nature juridique d'une telle «déclaration», il y a lieu de regarder au-delà du seul intitulé et de s'attacher à cerner le contenu matériel. En l'occurrence, il s'avère que la Suisse entendait soustraire à l'empire de l'art. 6 § 1 certaines catégories de litiges et se prémunir contre une interprétation, à son sens trop large, de ce dernier. Or la Cour doit veiller à éviter que les obligations découlant de la convention ne subissent des restrictions qui ne répondraient pas aux exigences de l'art. 64, relatif aux réserves. Partant, elle examinera sous l'angle de cette disposition, comme dans le cas d'une réserve, la validité de la déclaration interprétative dont il s'agit.

B. Sur la validité de la déclaration

1. Sur la compétence de la Cour

50. La compétence de la Cour pour apprécier au regard de l'art. 64 la validité d'une réserve ou, s'il échec, d'une déclaration interprétative n'a pas prêté à contestation en l'occurrence. Elle ressort tant des art. 45 et 49 CEDH cités par le Gouvernement, que de l'art. 19 et de la jurisprudence de la Cour (voir, en dernier lieu, l'arrêt *Ettl et autres* du 23 avril 1987, Série A 117, p. 19, § 42).

2. Sur l'observation de l'art. 64 CEDH

51. Il y a lieu, dès lors, de rechercher si la déclaration suisse litigieuse répondait aux exigences de l'art. 64 CEDH.

a) Art. 64 § 1

52. Après avoir concédé devant la Commission que la déclaration interprétative n'est pas une réserve de caractère général, la requérante a plaidé le contraire devant la Cour. Elle soutient désormais que le texte en

question cherche à soustraire au juge toute cause civile ou pénale pour la transférer à l'exécutif, au mépris d'un principe essentiel pour toute société démocratique: la séparation des pouvoirs. Le «contrôle judiciaire final» se révélant un leurre s'il n'englobe pas les faits, pareil système aboutirait à exclure la garantie du procès équitable, norme cardinale de la convention. Ainsi, la déclaration suisse ne remplirait pas les conditions de fond de l'art. 64, lequel prohiberait expressément les réserves de caractère général et implicitement celles qui sont incompatibles avec la convention.

53. S'appuyant sur les deux critères énoncés par la Commission dans son rapport du 5 mai 1982 relatif à l'affaire *Temeltasch*, le Gouvernement affirme que la déclaration suisse ne revêt pas un caractère général.

D'une part, elle se référerait expressément à une disposition spécifique de la convention, le § 1 de l'art. 6, même s'il en résulte inévitablement des conséquences pour les § 2 et 3 dont les garanties constituent «autant d'aspects de la notion générale de procès équitable» (arrêt *Colozza* du 12 février 1985, Série A 89, p. 14, § 26).

D'autre part, elle serait formulée d'une manière permettant d'en déterminer clairement la portée et offrant une précision suffisante pour les autres Etats parties et pour les organes de la convention. Le Conseil fédéral aurait entendu limiter l'étendue de la garantie d'un procès équitable, notamment dans les cas où une autorité administrative statue sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale. De bonne foi, il aurait choisi l'expression «contrôle judiciaire final» pour désigner un contrôle de type cassatoire, engagé au moyen d'un pourvoi en nullité et limité aux questions de droit, c'est-à-dire l'examen de la régularité de la décision de l'autorité publique sous l'angle de sa conformité à la loi. Il aurait ainsi procédé à une paraphrase fidèle, en même temps qu'à une extension au volet pénal de l'art. 6, de la thèse défendue par M. Fawcett au nom de la minorité de la Commission dans l'affaire *Ringeisen*. De plus, il serait abusif, une quinzaine d'années après la formulation du texte, de le taxer de général et vague en se fondant principalement sur la jurisprudence ultérieure des organes de la convention, en particulier la Cour dans son arrêt *Albert et Le Compte* du 10 février 1983 (Série A 58). Enfin, la notion de «contrôle judiciaire final» ne serait pas étrangère au droit international des droits de l'homme, comme en témoignerait la réserve de la France à l'art. 2 du Protocole N° 7 à la convention.

A l'audience devant la Cour, le Gouvernement a mentionné un troisième élément: la compatibilité avec l'objet et le but de la convention. Il l'estime hors de doute en l'occurrence car la déclaration ne viserait qu'un certain aspect, et non la substance, du droit à un procès équitable.

54. La Commission reconnaît la nécessité de tenir compte de deux circonstances. D'abord, les travaux préparatoires qui ont précédé la ratification: il en ressortirait que la Suisse voulait limiter la notion de procès équitable à un contrôle judiciaire n'impliquant pas une décision sur le fond. Ensuite, l'état de la jurisprudence des organes de la convention en 1974: la Cour n'avait pas encore précisé que l'art. 6 § 1 garantit le «<droit à un tribunal> (...) et à une solution juridictionnelle du litige (...), tant pour les points de fait que pour les questions de droit» (arrêt *Albert et Le Compte* précité, p. 16, § 29).

Toutefois, les mots «contrôle judiciaire final» seraient ambigus et imprécis. Ils créeraient une grande incertitude quant aux conséquences de la déclaration litigieuse pour l'application des § 2 et 3 de l'art. 6, ce qui vaudrait notamment pour les décisions rendues en matière pénale par des autorités administratives. Selon la Commission, le texte en cause semble aboutir à priver presque totalement l'«accusé» de la protection de la convention, alors que rien n'indique que telle ait été l'intention de la Suisse. Au moins pour la procédure pénale, la déclaration aurait donc une portée générale et illimitée.

55. La Cour arrive à la même conclusion. Par «réserve de caractère général», l'art. 64 entend notamment une réserve rédigée en des termes trop vagues ou amples pour que l'on puisse en apprécier le sens et le champ d'application exacts. Or si les travaux préparatoires et les explications fournies par le Gouvernement montrent avec netteté quel était le souci de l'Etat défendeur à l'époque du dépôt de l'instrument de ratification, ils ne sauraient occulter une réalité objective: le libellé même de la déclaration. Les mots «contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique qui touchent à de[s] (...) droits ou obligations [de caractère civil] ou à l'examen du bien-fondé d'une (...) accusation [en matière pénale]» ne permettent pas de mesurer au juste la portée de l'engagement de la Suisse, en particulier quant aux catégories de litiges visés et quant au point de savoir si le «contrôle judiciaire final» s'exerce ou non sur les faits d'une cause. Ils se prêtent donc à différentes interprétations alors que l'art. 64 § 1 exige précision et clarté. Bref, ils tombent sous le coup de la prohibition des réserves de caractère général.

(Suite de [JAAC 52.86](#))

[16] Cf. JAAC 50.128 (1986).

[17] RO 1974 2148 s.

**JAAC 52.85 - Arrêt de la Cour eur. DH du 29 avril 1988, affaire Belilos c/Suisse, Série A
132; voir encore JAAC 52.65 et JAAC 52. 84**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	52
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 890

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.