



Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Convention européenne sur l'immunité des Etats

Bâle, 16.V.1972

I. La Convention européenne sur l'immunité des États et son Protocole additionnel, élaborés au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité européen de Coopération juridique (C.C.J.), ont été ouverts à la signature des États membres du Conseil le 16 mai 1972, à Bâle, à l'occasion de la VIIe Conférence des Ministres européens de la justice.

II. Le texte des rapports explicatifs préparés par le comité d'experts et adressés au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, tels qu'amendés par le C.C.J, ne constituent pas des instruments d'interprétation authentique du texte de la Convention et de son Protocole additionnel, bien qu'ils puissent être susceptibles de faciliter l'application des dispositions qui y sont contenues.

Observations générales

1 . Le Protocole additionnel à la Convention européenne sur l'immunité des États établit, sur deux plans distincts, des procédures européennes spécifiques pour le règlement des différends issus de l'application de la Convention. D'une part, le Titre I prévoit l'institution d'une procédure de caractère international au profit de la partie en faveur de laquelle un jugement a été rendu contre un État Contractant dans le cadre de la Convention. D'autre part, pour les différends interétatiques, le Titre II remplace par la compétence d'un Tribunal européen celle de la Cour internationale de justice, prévue à l'article 34 de la Convention.

En vue de sauvegarder l'unité de la jurisprudence dans tous litiges portant sur l'interprétation et l'application de la Convention, les deux genres de procédures, celles introduites sur requête d'un particulier et celles concernant des différends interétatiques, se dérouleront devant une seule et même juridiction, à savoir le Tribunal européen, créé en vertu du Protocole et dont la constitution fait l'objet du Titre III de celui-ci.

2. Le Protocole additionnel a un caractère facultatif : il ne s'applique qu'à l'égard des États parties à la Convention qui l'auront ratifié ou accepté ou qui y auront adhéré. En outre, alors que la compétence du Tribunal européen pour les différends interétatiques s'impose nécessairement à chaque Partie au Protocole et dans les relations entre toutes ces Parties, toute Partie au Protocole a la faculté, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (Titre IV), de soustraire les requêtes de particuliers à la juridiction du Tribunal.

TITRE I

Article 1

3. En instituant une procédure de caractère européen pour des requêtes dirigées par des personnes privées contre un État partie à la Convention, cet article n'exclut pas l'application des dispositions de l'article 21 de la Convention conférant à la partie qui a obtenu un jugement en sa faveur et à l'État contre qui le jugement a été rendu, le droit de saisir le tribunal compétent de cet État de la question de savoir si effet doit être donné au jugement. Mais, pour protéger encore mieux la personne privée opposée à un État dans un litige civil, souci qui constitue l'un des éléments majeurs de la Convention, le paragraphe 1 de l'article 1 du Protocole offre à la personne qui se prévaut d'un jugement rendu contre un État le choix entre deux procédures : celle de l'article 21 de la Convention et celle du Tribunal européen, suivant la voie qui lui paraîtra la plus adéquate. Le Tribunal européen peut être saisi par toute personne à qui le jugement confère des droits.

Le paragraphe 3 de l'article 1 du Protocole ne fait que rappeler une règle qui se trouve – explicitement ou implicitement – dans les traités relatifs à la reconnaissance et à l'exécution des jugements étrangers.

4. Le paragraphe 2 de l'article 1 concerne le cas où l'État a lui-même l'intention de saisir son propre tribunal conformément au paragraphe 1 de l'article 21 de la Convention. Le devoir d'information et le délai prévus dans ce paragraphe tendent à empêcher un État qui, d'une manière générale, s'est soumis à la compétence du Tribunal européen, de priver le particulier de la possibilité de porter le litige devant ce Tribunal, en déclenchant une procédure en quelque sorte préventive devant son tribunal national.

5. En dehors de la nécessité pour le particulier de réagir éventuellement dans le délai de trois mois prévu au paragraphe 2, aucun délai n'est prescrit pour saisir le tribunal national compétent ou le Tribunal européen. En effet, l'obligation de se conformer au jugement naît, aux termes de la Convention, dès que celui-ci est devenu définitif et exécutoire dans l'État du for, sans que la partie qui a obtenu gain de cause doive présenter une demande auprès d'un organe de l'État défendeur.

6. Il importe de souligner que l'État condamné ne peut attirer le particulier devant le Tribunal européen. S'il en était autrement, l'État pourrait se servir d'une telle faculté pour exercer, compte tenu des frais éventuels, une pression sur le particulier, afin que celui-ci renonce à ses prétentions ou accepte une transaction qui lui serait défavorable.

7. Sous réserve de la disposition du paragraphe 3 de l'article 10 du Protocole, relative à l'entrée en vigueur de celui-ci, la compétence du Tribunal européen aux termes du Titre I est acquise à l'égard de toute Partie au Protocole qui n'a pas fait la déclaration prévue au Titre IV. Cette compétence peut être exercée même si une seule Partie au Protocole l'a acceptée, aucune considération de réciprocité n'entrant en ligne de compte à ce sujet.

Rien dans le Protocole n'interdit aux parties de prévoir un autre mode de règlement que le recours au Tribunal européen ; en cas de contestation sur le point de savoir si effet doit être donné au jugement, le différend pourrait, par exemple, être soumis à une procédure d'arbitrage.

TITRE II

Article 2

8. Cet article fonde la compétence du Tribunal européen pour connaître des différends interétatiques relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention dans les relations entre les parties au Protocole. Cette compétence est obligatoire, le Tribunal pouvant être saisi non seulement par voie de compromis, mais aussi par voie de requête unilatérale de l'une des parties au différend.

9. La dernière phrase du paragraphe 1 oblige les Parties au Protocole à ne pas soumettre un différend relatif à la Convention à un mode de règlement autre que la juridiction du Tribunal européen, ce qui aura pour effet de sauvegarder l'unité de la jurisprudence.

Mais il en résulte surtout qu'entre Parties au Protocole l'article 34 de la Convention, prévoyant la compétence de la Cour internationale de Justice, n'est pas applicable.

10. Le paragraphe 2 empêche de saisir le Tribunal européen d'un litige portant sur une question pendante devant un tribunal national, qu'il s'agisse d'une instance sur le fond du litige entre une personne privée et un État ou d'une procédure tendant à faire établir l'obligation de donner effet à un jugement, avant que cette question ait fait l'objet d'une décision définitive (cf. l'article 29 de la Convention européenne du 29 avril 1957 pour le règlement pacifique des différends).

Le paragraphe 3 assure que le Tribunal européen ne pourra pas être saisi à deux reprises de la même affaire, la première fois entre la partie privée et l'État, la seconde fois entre deux États Contractants. Dans tous les cas, la décision du Tribunal européen est définitive ; ni ce même Tribunal, ni aucune autre instance internationale ou nationale ne peut plus être appelé à connaître du litige.

Article 3

11. En vertu du droit international général, toute Juridiction internationale est considérée comme compétente pour statuer sur des différends qui lui sont soumis par voie de compromis par des États qui ne sont pas liés à son égard par une reconnaissance antérieure de sa juridiction, à condition que l'affaire dont ces États la saisissent se situe dans le cadre général des fonctions judiciaires qui lui sont confiées. L'article 3 confirme cette règle pour les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention pouvant s'élever entre États Contractants qui ne seraient pas tous Parties au Protocole.

TITRE III

12. Les règles concernant la composition et le fonctionnement du Tribunal européen ont été élaborées de manière à assurer l'efficacité de cette juridiction, tout en veillant à ce qu'elle soit aussi simple et aussi peu coûteuse que possible. Il n'est pas possible de prévoir si elle sera fréquemment appelée à intervenir. D'autre part, il a paru opportun de lier assez étroitement cette nouvelle juridiction à celle du Conseil de l'Europe qui a déjà fait ses preuves, la Cour européenne des Droits de l'Homme. Mais il n'était pas possible de confier purement et simplement à cette Cour les tâches qui incomberont au Tribunal européen, notamment parce que le caractère semi-ouvert de la Convention (cf. l'article 37 de la Convention) peut entraîner la participation de juges nommés par des États non membres du Conseil de l'Europe.

13. Le Protocole ne règle pas la question de l'emploi des langues, ni le cas où plus de deux États Contractants seraient impliqués dans une procédure. Ces questions, comme plusieurs autres, relèveront du Règlement visé au paragraphe 1 de l'article 7 du Protocole

TITRE IV

14. L'article 9 prévoit la possibilité, pour une Partie au Protocole, d'exclure la compétence du Tribunal européen quant aux affaires introduites par des personnes privées dans les conditions prévues au Titre I. La déclaration qui exclut cette compétence doit être faite au plus tard au moment de la ratification ou de l'acceptation du Protocole ou de l'adhésion à celui-ci.

TITRE V

15. Les clauses finales, qui font l'objet des articles 10 à 14 du Protocole, sont conformes au modèle de clauses finales pour les instruments conventionnels élaborés au sein du Conseil de l'Europe. Il convient toutefois de souligner spécialement un principe général qui est à leur base : le Protocole ne pourra pas être signé par un État n'ayant pas signé la Convention ; il ne pourra pas non plus être ratifié ou accepté par un État qui n'aura pas déjà ratifié ou accepté la Convention ; aucun État ne pourra y adhérer sans avoir adhéré à la Convention aux conditions prévues dans les clauses finales de celle-ci.

Le nombre de ratifications nécessaire pour l'entrée en vigueur du Protocole a été fixé à cinq ; ce nombre est donc supérieur à celui de trois requis pour l'entrée en vigueur de la Convention ; en effet, la création du Tribunal européen ne se conçoit que si l'on peut s'attendre à ce qu'un nombre suffisant d'affaires soient portées devant lui.