



Rapport explicatif de la Convention européenne sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative

Strasbourg, 24.XI.1977

I. La Convention européenne sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative, élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité européen de coopération juridique (CCJ), a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 24 novembre 1977.

II. Le texte du rapport explicatif, préparé par le comité d'experts et adressé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe tel qu'amendé et complété par le CCJ, ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la Convention bien qu'il puisse être susceptible de faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

Introduction

1. En raison de l'importance du nombre et de la durée des déplacements de personnes vers les pays étrangers, il est souvent nécessaire que l'administration d'un État aide celle d'un autre État à assumer ses tâches vis-à-vis de ces personnes.

Quelques conventions internationales mises à part, qui ne lient chacune qu'un nombre plus ou moins limité d'États membres du Conseil de l'Europe, l'entraide entre autorités administratives d'États différents repose en grande partie sur des arrangements informels et *ad hoc*, inspirés par les nécessités pratiques et favorisés par les relations de bon voisinage. Moins perfectionnée que l'entraide civile, commerciale et pénale, l'entraide administrative est rarement systématique et, quand elle l'est, elle se limite à des domaines strictement circonscrits.

2. C'est pourquoi, en 1963, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait retenu la question de l'entraide en matière administrative dans le cadre de sa Résolution (63) 29 relative au programme juridique du Conseil de l'Europe.

La question devait être reprise en 1969 dans le cadre des travaux du Sous-comité pour la relance du programme juridique du Comité européen de coopération juridique (CCJ). Elle a ensuite fait l'objet du 2^e Colloque de droit européen, organisé à Aarhus (Danemark) en 1971 sur décision du Comité des Ministres. Les travaux du colloque s'étaient fondés sur les réponses des gouvernements à un questionnaire sur l'entraide administrative internationale ainsi que sur trois rapports présentés respectivement par MM. M. Fromont, J. Gersing et E. Loebenstein.

3. En 1975, le Comité des Ministres a décidé, sur proposition du CCJ, de créer un Comité d'experts sur l'entraide administrative chargé d'étudier la possibilité d'élaborer des instruments juridiques appropriés portant sur :

- a. la notification d'actes administratifs émanant d'un État et destinés à des personnes résidant dans un autre État; ainsi que

b. l'amélioration des moyens, pour les autorités d'un État, d'obtenir des informations auprès des autorités d'un autre État, et de déterminer les matières administratives auxquelles s'appliqueraient ces nouveaux instruments.

4. Le comité d'experts a tenu quatre réunions en 1975 et 1976, sous la présidence du professeur J. Voyame (Suisse) et la vice-présidence de M. L. Chatin (France). Il a créé un groupe de travail présidé par M. L. Chatin et composé de M. K. Berchtold (Autriche), Mme B. Lynaes (Danemark), M. St. Cantono Di Ceva (Italie) et M. J. S. Dixon (Royaume-Uni), qui s'est réuni à deux reprises en été 1975.

Au début de ses travaux, le comité d'experts a procédé à un débat général visant à établir les principes de base qui devraient inspirer son action. Il a examiné soigneusement les différents aspects du problème y compris la question du nombre et de la forme des instruments juridiques à élaborer, tout en tenant compte du fait que le CCJ avait déjà écarté l'hypothèse d'un instrument international unique qui couvrirait l'ensemble du domaine de l'entraide administrative. Le comité d'experts a décidé de suivre la voie de l'établissement de deux projets de convention portant respectivement sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative et sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative.

5. Bien que la première affecte directement les relations entre l'administration et l'individu, alors que la seconde concerne surtout les moyens de coopération entre autorités administratives, ces deux conventions sont étroitement liées entre elles, en raison notamment de la similitude des solutions adoptées. En outre, une attention toute particulière a été portée aux problèmes de concordance entre ces deux textes et les autres conventions internationales multilatérales d'entraide en matière civile et commerciale, d'une part, et en matière pénale, d'autre part.

6. En effet, le souci principal du comité d'experts a été de combler les lacunes et d'éviter les chevauchements avec les autres conventions internationales existantes, en vue de parvenir à la création d'un tissu conventionnel homogène sur lequel pourrait se fonder l'entraide internationale notamment en matière de notification et d'échange d'informations.

7. En ce qui concerne la Convention européenne sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative, on a tenu particulièrement compte de la Convention de La Haye relative à la procédure civile du 1er mars 1954 et de la Convention de La Haye relative à la signification et à la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale du 15 novembre 1965 pour ce qui est notamment des procédures de transmission à introduire d'une part, et des dispositions pertinentes de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, tout spécialement pour ce qui concerne la délimitation du champ d'application d'autre part.

8. Lors de ses travaux, le comité d'experts a bénéficié de la présence à ses réunions d'un observateur désigné par le Bureau permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé.

Commentaires sur les dispositions de la Convention

Titre 1 – Dispositions générales

Article 1

9. Le *paragraphe 1* coiffe l'ensemble de la Convention en fixant un engagement formel pour les États contractants de s'accorder mutuellement assistance pour la notification de documents en matière administrative.

L'expression «documents en matière administrative» a été préférée à celle de «actes en matière administrative» en raison de sa portée plus large couvrant non seulement les actes et les décisions administratifs, mais aussi tout autre acte émanant d'une administration et qui ne saurait être considéré comme tel par le système juridique de certains États.

10. Une définition positive de ce qui est la matière administrative ne figure pas dans le texte de la Convention. Une telle lacune se justifie si l'on considère que la notion de «matière administrative», aux contours assez peu précis même par rapport à un système juridique donné, varie parfois considérablement d'un État à l'autre. Il est toutefois entendu que la délimitation de cette matière aux fins de l'application de la Convention sera déterminée par l'État requérant selon son droit interne dans la limite du refus d'exécution par l'État requis en vertu de l'article 14.

Il a été dès lors jugé préférable de laisser à l'appréciation des États contractants d'élargir ou de restreindre le champ d'application de la Convention par le biais des possibilités ouvertes aux paragraphes 2 et 3 de cet article.

11. Le *paragraphe 2* vise l'exclusion du champ d'application de la Convention de la matière fiscale et de la matière pénale.

Bien que la matière fiscale puisse être considérée comme faisant partie, dans la plupart des cas, de la matière administrative, son exclusion du champ d'application est due notamment à la spécificité de cette matière qui fait déjà l'objet d'un tissu conventionnel, notamment bilatéral, assez élaboré et développé.

L'exclusion de la matière pénale a été prévue *expressis verbis* pour éliminer les doutes qui pourraient éventuellement surgir quant à l'applicabilité de la Convention aux notifications de documents concernant certaines infractions dont la répression n'est pas du ressort des autorités judiciaires.

12. La deuxième partie du *paragraphe 2* prévoit la faculté pour chaque État contractant d'élargir le champ d'application ainsi délimité, de façon à couvrir la «matière fiscale» et/ou les «procédures visant des infractions dont la répression n'est pas, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires». Par cette dernière expression on vise cette zone existant entre la matière administrative et la matière pénale et qui dans certains États est connue sous la dénomination de «droit pénal administratif», comme par exemple l'*Ordnungswidrigkeit* du droit allemand. Le choix de l'expression précitée qui, *mutatis mutandis*, a été reprise de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, a été déterminé par le souci d'éviter de créer des lacunes et d'assurer la meilleure concordance entre les deux Conventions. Elle couvre non seulement les procédures qui connaissent, après la phase administrative, une phase judiciaire, mais aussi celles relatives à des faits punissables, se déroulant exclusivement devant les autorités administratives.

Il y a lieu de souligner que la faculté d'étendre le champ d'application de la Convention aux matières mentionnées ci-dessus a une portée purement passive dans la mesure où les États qui en feraient usage s'engagent à donner suite aux demandes de notification en ces matières, qui leur seront adressées par d'autres États contractants. Néanmoins, ces États pourront soumettre leur engagement à la condition de réciprocité et refuser de donner suite aux demandes en provenance d'États qui n'accepteraient pas le même élargissement du champ d'application.

Les États qui entendent faire usage de la faculté prévue au *paragraphe 2* pourront, au moment de la signature ou au moment du dépôt de leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ou encore à tout autre moment ultérieur, adresser une déclaration dans ce sens au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

13. Le *paragraphe 3* vise à permettre aux États qui le souhaitent, pour des raisons relevant de leur droit ou de leurs usages, d'exclure du champ d'application de la Convention certaines matières administratives telles que, par exemple, les matières électorale, militaire, etc. Une telle restriction du champ d'application se fera au moyen d'une déclaration que l'État intéressé pourra adresser au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe lors de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, ou à tout moment dans les cinq ans qui suivront l'entrée en vigueur de la Convention à son égard.

En limitant à cinq ans la possibilité de faire cette déclaration, on a entendu réduire l'incertitude qu'une période plus longue, voire indéterminée, pourrait entraîner notamment par rapport aux engagements réciproques pris par les États contractants.

14. La possibilité de faire usage de ces facultés a été introduite pour rendre l'instrument conventionnel plus souple afin de mieux répondre aux besoins réels et aux difficultés qui surgiraient de l'application pratique de la Convention. On s'est rendu compte à cet égard que le domaine administratif est extrêmement vaste et que la Convention tend à y introduire des innovations importantes. Il est alors raisonnable de laisser à chaque État contractant le pouvoir de régler l'ampleur ainsi que le rythme de sa mise en application.

15. Le *paragraphe 4* fixe le moment où les déclarations prévues dans cet article prendront effet ainsi que la procédure à suivre pour leur retrait.

Article 2

16. Cet article porte sur les structures à établir en vue de permettre l'application de la Convention.

Le but de la Convention étant de créer une base légale pour la notification de documents en matière administrative à l'étranger qui, quelques accords bilatéraux mis à part, se fondait auparavant sur le principe de la courtoisie internationale, il a été jugé indispensable d'établir un système de transmission des demandes par voie d'autorité centrale.

Un tel système présente l'avantage pratique d'éliminer, pour l'autorité requérante, la difficulté de rechercher quelle est, dans l'État requis, l'autorité compétente pour notifier le document. La création de l'autorité centrale assure en outre le respect du droit de l'État requis en permettant un contrôle des demandes en provenance de l'étranger.

17. Aux termes du *paragraphe 1*, chaque État contractant a l'obligation de désigner une autorité centrale. L'organisation interne de l'autorité centrale est de la compétence de l'État qui l'a instituée, c'est-à-dire l'État requis.

Les fonctions de l'autorité centrale sont:

- a. recevoir les demandes de notification en provenance des autres États contractants;
- b. y donner suite.

18. En ce qui concerne la réception des demandes, qui peuvent provenir d'autorités, de tribunaux administratifs ou d'officiers publics de l'État requérant, il y a lieu de préciser que cette fonction tout en appartenant à l'autorité centrale à titre principal, ne lui est pas exclusive. En effet, la Convention prévoit, à côté de cette voie principale ou normale de transmission, d'autres voies que l'on pourrait qualifier de subsidiaires et qui sont dans l'ordre: la voie consulaire directe (article 10), la voie postale (article 11), la voie diplomatique (article 12, paragraphe 1) ainsi que toute autre voie de transmission (article 12, paragraphe 2) telle que la communication directe entre autorités.

19. Les suites que l'autorité centrale est appelée à donner ne consistent pas seulement dans la notification matérielle du document laquelle, s'il y a lieu, pourra être effectuée à sa demande par une autre autorité compétente, mais aussi et surtout dans l'examen de la régularité de la demande (article 5) et de la compatibilité de la forme déterminée de notification demandée (article 6, paragraphe 2) avec son droit interne, dans l'établissement de l'attestation de l'exécution de la demande si elle a procédé elle-même à la notification (article 8, paragraphe 1) et, le cas échéant, dans l'authentification de cette attestation (article 8, paragraphe 3) ainsi que dans l'examen des motifs éventuels de refus d'exécution de la demande (article 14).

La dernière phrase du paragraphe 1 a pour but d'admettre que les États fédéraux peuvent instituer une autorité centrale pour chaque État membre de la Fédération.

20. Bien que l'unicité de l'autorité centrale soit le principe, le *paragraphe 2* prévoit la possibilité pour les États contractants de désigner, à côté de l'autorité centrale dont la désignation conserve son caractère obligatoire, d'autres autorités subsidiaires à compétence exclusivement territoriale. Cette disposition rejoint la tendance actuelle de plusieurs États européens à décentraliser l'administration. Dans une telle hypothèse, l'État requérant pourra toujours s'adresser à l'autorité centrale sans que cela puisse constituer un motif d'irrecevabilité de la demande ou de refus d'exécution. Dans le texte de la Convention, l'expression «l'autorité centrale» couvre également les autorités subsidiaires qui seraient éventuellement créées par certains États contractants.

21. Le *paragraphe 3* vise, sous une forme facultative, la désignation par les États contractants d'une autorité expéditrice suivant les mêmes modalités et avec les mêmes caractères que l'autorité centrale chargée de recevoir les demandes. Il a été reconnu que l'existence d'un organe de transmission dans les États contractants serait de nature à faciliter dans une grande mesure la mise en oeuvre des dispositions de la Convention, en raison notamment des garanties d'authenticité qu'elle donnerait aux demandes en provenance des autorités de l'État requérant et du contrôle préalable de la régularité de ces demandes.

22. À l'instar du *paragraphe 1*, ce paragraphe prévoit la possibilité pour les États fédéraux de désigner plusieurs autorités expéditrices. Toutefois, il n'y a pas de disposition, comparable à celle prévue au paragraphe 2, permettant l'institution d'autorités subsidiaires à l'autorité expéditrice.

23. Aux termes du *paragraphe 4*, l'autorité centrale et l'autorité expéditrice doivent être créées *ex novo* ou désignées parmi des «services ministériels ou d'autres services officiels» déjà existants dans l'État. Cette exigence répond à un besoin de sécurité administrative qui est une des bases du système. La tâche de ces autorités n'est pas limitée à la réception et à la transmission de la demande, mais peut aussi concerner le contrôle de l'ordre public (article 14) ou de l'authenticité de la réponse (article 8), et on a voulu que ce contrôle soit exercé par une instance officielle. Pour ces raisons, il est entendu que ces instances soient d'un niveau suffisamment élevé.

24. En ce qui concerne le *paragraphe 5*, il est entendu que chaque État contractant doit communiquer au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, lors du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, la dénomination et l'adresse des autorités désignées conformément aux dispositions de cet article en vue de permettre l'application de la Convention. En outre, il va de soi que tout changement ultérieur quant à la dénomination ou à l'adresse de ces autorités doit être également communiqué.

Article 3

25. Aux termes de cet article, la demande est adressée par l'autorité, le tribunal administratif ou l'officier public requérant ou, si elle existe, par l'autorité expéditrice, à l'autorité centrale de l'État requis; elle lui sera normalement envoyée par la voie postale sans que d'autres moyens de transmission soient exclus.

La demande sera conforme à la formule prévue à cet effet dans l'annexe à la Convention et sera accompagnée du document à notifier, que ce soit l'original ou une copie.

Il a été en outre prévu que la demande ainsi que les documents qui l'accompagnent soient transmis par l'autorité requérante en double exemplaire. Cette exigence a pour but de faciliter la mission de l'autorité requise, qui pourra immédiatement notifier ou faire notifier le document au destinataire, en gardant le double dans ses archives.

L'exigence du double exemplaire se trouve toutefois mitigée par la dernière phrase de cet article qui exclut expressément le rejet de la demande de la part de l'autorité requise à cause de l'inexécution de cette formalité.

Article 4

26. Cet article dispense les documents transmis en application de la Convention de légalisation et de toute autre formalité analogue, telle que l'apposition de l'apostille, délivrée par l'autorité compétente de l'État d'où émane le document, ceci en conformité avec la Convention de La Haye supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers, du 5 octobre 1961.

Cet article constitue un progrès en respectant quelques-uns des objectifs les plus importants de la Convention, c'est-à-dire la simplification et la rapidité.

Article 5

27. Cet article vise une des fonctions de l'autorité centrale: le contrôle qu'elle doit exercer sur la régularité de la demande au stade de sa recevabilité.

Cette disposition ne vise pas tellement des vices de fond qui pourraient justifier un refus d'exécution, mais plutôt des vices de forme.

Comme exemples de vices de forme pouvant donner lieu à l'irrégularité de la demande aux termes de cet article, l'on pourrait citer l'omission complète de l'adresse du destinataire du document ou d'autres indications prévues dans la formule de demande, ainsi que l'omission de pièces.

Dans le cas où l'autorité centrale requise estime que la demande n'est pas conforme aux dispositions de la Convention, elle a l'obligation d'informer immédiatement l'autorité requérante afin que cette dernière puisse sans retard compléter ou préciser le cas échéant sa demande.

En outre, l'autorité centrale se doit de préciser les griefs articulés à l'encontre de la demande; l'autorité requérante pourra ainsi corriger plus facilement la faute existante. Par cette dernière obligation, on a voulu éviter l'arbitraire éventuel de l'autorité requise en n'admettant pas qu'elle puisse élever des objections à la notification du document sans en préciser les motifs.

Article 6

28. Le paragraphe 1 de cet article établit les modes dans lesquels l'autorité centrale doit procéder ou faire procéder à la notification du document qui lui a été transmis.

L'alinéa a prévoit que la notification doit être faite selon les formes prescrites par la législation (lois, règlements et usages) de l'État requis. On a admis que les garanties offertes par les divers États, concernant la notification des documents dressés chez eux et destinés aux personnes se trouvant sur leur territoire, devraient être suffisantes. Dans la pratique, l'autorité requise procédera à la notification du document par envoi postal avec ou sans accusé de réception, par officier ministériel ou par tout autre fonctionnaire compétent.

29. La question s'est posée de savoir si la Convention est applicable aux notifications à effectuer à bord de navires battant pavillon d'un des États contractants. Il a été estimé qu'on peut donner une réponse positive à cette question à la lumière des expériences d'entraide faites dans d'autres domaines notamment en application de certaines conventions de La Haye.

En pratique, en raison des problèmes spécifiques que la notification à bord de navires peut présenter, il a été laissé à chaque État contractant de choisir, dans le souci de respecter l'esprit de la Convention, le mode de notification le plus approprié dans le cas d'espèce pour assurer la bonne exécution de la demande.

À l'*alinéa b*, il a été admis que la notification pourrait être faite selon la forme particulière demandée par l'autorité requérante, pourvu que cette forme ne soit pas incompatible avec la loi de l'État requis. Pour qu'un État requis refuse une forme particulière de notification qui lui est demandée, il ne suffit pas qu'il ne la connaisse pas. Il faut que cette forme soit incompatible avec ses lois. On a donc voulu que les États requis respectent dans la mesure du possible la volonté des autorités requérantes concernant la forme de notification.

30. Le *paragraphe 2* prévoit que la notification puisse être faite par simple remise au destinataire qui l'accepte volontairement. Par l'expression «simple remise», on vise une forme de notification, au choix de l'autorité requise, sans contrainte et dépourvue de toute solennité.

31. Par le *paragraphe 3* on donne à l'autorité requise la possibilité de refuser la demande si le délai fixé par l'autorité requérante pour l'exécution de la notification ne peut être respecté (par exemple compte tenu du temps que prend normalement la notification d'un acte là où habite le destinataire).

Article 7

32. Cet article concerne la langue dans laquelle le document à notifier doit être établi ou traduit.

Le principe à la base du *paragraphe 1*, consacré dans d'autres conventions d'entraide internationale, est la présomption que le destinataire du document connaît la langue de l'autorité requérante. Par conséquent, l'autorité centrale n'est pas fondée à demander sa traduction d'autant plus que, du moins en ce qui la concerne, elle pourra connaître dans les grandes lignes le contenu du document par le biais de la formule de demande qui prévoit l'indication des éléments essentiels du document, dans sa langue ou dans l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe (article 9, paragraphe 2). Toutefois, une exception en faveur du destinataire est prévue dans le *paragraphe 2*, aux termes duquel il pourra refuser la notification du document s'il n'en connaît pas la langue. Il est entendu que l'État requis fera en sorte que le destinataire soit informé de ses droits et notamment de la possibilité de refuser le document pour la raison qu'il n'en connaît pas la langue. En cas de refus, l'autorité centrale sera normalement tenue de faire traduire, à ses frais, le document dans la langue ou l'une des langues officielles de l'État requis. Elle aura aussi la faculté de demander une telle traduction à l'autorité requérante.

33. Le *paragraphe 3* vise les notifications effectuées selon une forme particulière en vertu de l'article 6 paragraphe 1, alinéa b. Dans ces cas, l'autorité requérante sera tenue de traduire le document à notifier dans la langue ou l'une des langues de l'État requis. Cette obligation n'est pas automatique mais conditionnée par la demande de l'autorité centrale, celle-ci pouvant, à sa discrétion et en dehors des cas de refus par le destinataire (paragraphe 2 de cet article), réclamer à l'autorité requérante la traduction du document.

Article 8

34. L'attestation de notification prévue à cet article équivaldrait dans le système de la Convention à un procès-verbal de remise. Ce système s'inspire dans une large mesure des Conventions de La Haye de 1954 et de 1965.

Le *paragraphe 1* impose à l'autorité centrale ou à l'autre autorité compétente qui a procédé à la notification du document le devoir d'établir une attestation relatant l'exécution de la notification ou le cas échéant les faits qui l'ont empêchée. Cette attestation est faite par le moyen d'une formule conforme au modèle annexé à la Convention qui a pour but de simplifier les procédures tout en informant l'autorité requérante des éléments principaux de la notification tels que date, lieu (si le destinataire du document ne s'oppose pas à la communication de son adresse), forme, etc.

35. Dans un but de simplification et pour éviter les filières, l'attestation est, aux termes du *paragraphe 2*, expédiée à l'autorité requérante dont l'adresse figure en tête de la formule d'attestation, directement par l'autorité qui l'a établie. Lors des travaux préparatoires, on a largement discuté le problème de savoir si seule l'autorité centrale devrait avoir la possibilité d'établir et d'adresser l'attestation. De bons arguments en ce sens ont été présentés. On a fait valoir les difficultés que provoquerait le renvoi direct de l'attestation à l'autorité requérante par l'autorité qui a procédé à la notification et notamment la difficulté de contrôler l'authenticité de l'attestation. Toutefois, les exigences de simplicité et de rapidité ont prévalu et il a été décidé que toute autorité qui a procédé à la notification pourra établir et adresser l'attestation.

La possibilité du contrôle de l'authenticité de l'attestation est néanmoins sauvegardée par le *paragraphe 3* qui offre à l'autorité requérante la faculté de demander à l'autorité centrale de l'État requis de viser une attestation dont l'authenticité est contestée.

Article 9

36. Pour faciliter la mise en oeuvre du système de notification de documents prévu par la Convention, cet article traite des langues dans lesquelles les formules de demande et d'attestation doivent être rédigées.

Le *paragraphe 1* exige que les mentions imprimées soient écrites, au choix de l'État requérant dans l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire en français ou en anglais. En outre, cet État a la faculté d'y ajouter comme langue supplémentaire sa langue ou l'une de ses langues officielles. Pour faciliter davantage la compréhension des formules types, il a été décidé de numéroter les différentes rubriques imprimées et de leur donner un ordre de succession bien établi et fixe afin que l'autorité requise puisse, même si elle ne connaît aucune des langues employées dans la formule de l'autorité requérante, comprendre la signification de la rubrique par son numéro.

37. Aux termes du *paragraphe 2*, les blancs correspondant aux mentions imprimées seront remplis soit dans la langue ou l'une des langues officielles de l'État requis, soit dans l'une des langues officielles - français ou anglais - du Conseil de l'Europe. L'on peut noter, par l'ordre de succession employé dans ce paragraphe, que la préférence va à la langue de l'État requis. La Convention laisse cependant aux États requérants la liberté de choisir la langue dans laquelle seront remplis les blancs.

Article 10

38. Ayant institué et précisé une voie principale de transmission et de notification des documents à destination des autres États contractants, il n'a pas été jugé opportun de lui donner un caractère exclusif. En effet, d'autres modes de transmission et de notification très simples sont déjà employés par certains États au niveau bilatéral et l'interdiction d'utiliser ces voies aurait constitué pour ces États une régression. Si la voie consulaire classique, qui avait la première place dans la pratique, a été remplacée comme voie principale par le système de l'autorité centrale, il n'a pas semblé possible de l'éliminer complètement et on l'a conservée dans cet article comme voie subsidiaire. En outre, l'on peut noter que cette voie sera, dans

certaines circonstances, préférée aux autres, notamment lorsque l'État requérant, à défaut d'indications précises au sujet du destinataire du document, estime que ses fonctionnaires consulaires dans l'État de notification pourront, sur la base des informations en leur possession (registres de naissance, de mariage, etc), retrouver plus aisément le destinataire et lui notifier le document.

39. Selon le *paragraphe 1*, les fonctionnaires consulaires de l'État requérant pourront, sans recourir aux autorités compétentes de l'État requis mais dans le respect des dispositions pertinentes de la Convention notamment en ce qui concerne le champ d'application, procéder directement aux notifications de documents sur le territoire de l'État de résidence. Pour effectuer ces notifications, les fonctionnaires consulaires ne pourront disposer d'aucune forme de contrainte sur le destinataire; si celui-ci refuse de recevoir le document, cette tentative de remise ne peut être considérée comme une notification au sens de la Convention. En l'absence de postes consulaires dans l'État de notification, l'État requérant pourra exceptionnellement charger ses agents diplomatiques de procéder aux notifications dans les mêmes conditions que celles prévues pour les notifications par les fonctionnaires consulaires.

40. Aucun principe ne peut raisonnablement justifier l'opposition à l'emploi par chaque État de la voie consulaire directe, si le document doit être notifié à un ressortissant de l'État requérant et si le destinataire du document l'accepte volontairement, étant donné le lien de nature juridique entre les États et leurs ressortissants. Cependant la question se pose autrement si un État veut utiliser ses fonctionnaires consulaires pour notifier un document à des ressortissants de l'État requis ou d'un État tiers - contractant ou non - ou à des apatrides. On peut admettre dans cette hypothèse que l'État requis veuille protéger la compétence de ses autorités en interdisant aux fonctionnaires consulaires d'autres États d'effectuer des notifications sur son territoire. C'est pourquoi le *paragraphe 2* établit que les États contractants peuvent s'opposer à l'usage, sur leur territoire, de la faculté des autres États d'utiliser leurs fonctionnaires consulaires ou leurs agents diplomatiques aux fins de notification de documents, sauf si un document doit être notifié à un ressortissant de l'État requérant.

41. Le problème de la plurinationalité du destinataire n'a pas été expressément étudié et ne semble pas soulever des difficultés spéciales puisque l'État intéressé à s'opposer le ferait chaque fois que, d'après sa loi, le destinataire a sa propre nationalité.

42. L'opposition à l'utilisation de la voie consulaire directe pour les notifications aux ressortissants de l'État requis ou d'un État tiers ou aux apatrides se fera au moyen d'une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en sa qualité de dépositaire de la Convention. Une telle déclaration pourra être formulée par l'État intéressé, au moment de la signature de la Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion et prendra effet, selon le *paragraphe 3*, au moment de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de l'État en cause.

Article 11

43. Cet article vise l'utilisation de la voie postale pour la notification de documents à des destinataires se trouvant à l'étranger. L'introduction de ce mode subsidiaire de transmission constitue un progrès important qui correspond pleinement à l'esprit de simplification qui a inspiré la Convention.

Puisque le *paragraphe 1* n'en décide pas autrement, la faculté qu'il donne d'utiliser la voie postale pour la notification directe à une personne se trouvant sur le territoire d'un autre État contractant s'applique indépendamment de la nationalité de cette personne, qu'elle soit ressortissante de l'État requérant, de l'État requis, d'un autre État contractant ou d'un État tiers.

Il y a lieu de préciser qu'en introduisant la voie postale, ce paragraphe n'entend pas se prononcer sur la validité d'un tel mode de transmission au regard du droit interne: pour que la voie postale puisse être utilisée, il faut au départ que ce droit le permette. Elle sera utilisée dans le respect des dispositions pertinentes de la Convention notamment en ce qui concerne le champ d'application.

L'expression «notification par la voie de la poste» admet les notifications par lettre ordinaire ou recommandée, avec ou sans accusé de réception, ainsi que par télégramme.

44. L'opposition à la voie postale diffère de l'opposition à la voie consulaire, dans la mesure où la première peut être générale ou partielle. Dans le cas où un État choisirait de s'opposer partiellement à l'utilisation sur son territoire de la voie postale, il pourra limiter son opposition soit par rapport à certaines catégories de destinataires en raison de leur nationalité, soit par rapport à des catégories de documents.

L'opposition à l'utilisation de la voie postale se fera, selon le *paragraphe 2*, au moyen d'une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en sa qualité de dépositaire de la Convention. Une telle déclaration pourra être formulée par l'État intéressé, au moment de la signature de la Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, ou à tout moment dans les cinq ans qui suivront l'entrée en vigueur de la Convention à son égard.

En offrant aux États la possibilité de formuler dans les délais précités la déclaration d'opposition à l'utilisation de la voie postale, on a entendu créer, d'une part, un dispositif souple permettant aux États d'adapter l'application de la Convention aux exigences et aux besoins qui pourraient se manifester pendant les cinq premières années d'application de la Convention et réduire, d'autre part, l'incertitude sur les engagements réciproques pris par les États contractants qu'une période plus longue, voire indéterminée, entraînerait.

45. Le *paragraphe 3* fixe le moment où la déclaration prévue dans le paragraphe précédent prendra effet, ainsi que la procédure à suivre pour son retrait ou sa modification.

Article 12

46. Le *paragraphe 1* vise «la voie diplomatique ou consulaire indirecte». On entend par cela que le représentant diplomatique ou consulaire de l'État requérant remet le document non pas directement au destinataire – hypothèse prévue à l'article 10 – mais à une autorité de l'État requis, aux fins de notification.

La voie diplomatique visée dans ce paragraphe correspond à la voie diplomatique classique qui consiste à faire remettre la demande de notification par le représentant diplomatique au ministère des Affaires étrangères de l'État requis pour y donner suite. Il s'agit d'un moyen de transmission assez lourd, susceptible d'entraîner des délais longs et de multiplier les filières. L'utilisation de ce moyen de transmission avait été également prévue par la Convention de La Haye de 1965 mais seulement à titre exceptionnel en raison notamment desdits inconvénients.

Il a semblé cependant inopportun d'interdire dans la présente Convention le recours à la voie diplomatique qui représente une *ultima ratio* toujours à la disposition des États.

47. À côté de la voie diplomatique, ce paragraphe prévoit aussi la voie consulaire qui constitue un moyen de transmission plus simple et moins «indirect» que la première puisque les fonctionnaires consulaires pourront transmettre la demande de notification à l'autorité compétente de l'État de résidence sans passer par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères. L'autorité compétente de l'État d'accueil pourra être, le cas échéant, l'autorité centrale.

48. Il est utile de noter que si l'État requérant peut utiliser la voie indirecte diplomatique ou consulaire pour transmettre ses documents à l'étranger, l'État requis ne peut certainement pas exiger qu'on lui transmette par cette voie les documents à notifier sur son territoire.

49. Le *paragraphe 2* admet que les États puissent s'entendre pour organiser la communication directe des documents entre leurs autorités respectives.

La simple transmission d'autorité à autorité peut cependant donner lieu à des difficultés. Il suffit de penser à la diversité de l'organisation administrative des États membres du Conseil de l'Europe et à la confusion qui serait éventuellement provoquée par l'arrivée de demandes en provenance de l'étranger formulées par des autorités dont l'instance requise peut difficilement apprécier la compétence. Le tout serait encore aggravé par la difficulté provoquée par la diversité des langues.

C'est pourquoi le libellé de ce paragraphe a été formulé d'une façon négative, «la présente Convention ne s'oppose pas à ce que ... », qui, sans exclure la communication directe entre autorités, ne la recommande pas non plus. L'on pourrait cependant imaginer que deux ou plusieurs États contractants ayant une organisation administrative similaire et éventuellement une langue en commun ou des langues apparentées, puissent tirer des avantages pratiques importants de l'utilisation de cette voie.

Article 13

50. La gratuité de la notification semble logique et raisonnable lorsque, comme l'indique le paragraphe 1, celle-ci est faite, conformément à l'article 6, paragraphes 1, alinéa a, et 2, selon toute forme prescrite par la législation de l'État requis ou par simple remise.

Le *paragraphe 2* contient une exception au principe de la gratuité concernant les notifications effectuées, aux termes de l'article 6, *paragraphe 1*, alinéa b, selon la forme particulière demandée par l'autorité requérante. En effet, il a été estimé juste que l'autorité requérante supporte les frais occasionnés par une procédure, parfois complexe, qu'elle provoque et qui est exécutée pour la satisfaction de son intérêt.

51. Ce paragraphe ne contient pas de précisions, quant aux modes de paiement ou de remboursement par l'autorité requérante, des frais à sa charge dont la note lui sera parvenue en annexe à l'attestation de l'exécution de la demande. Cette question a été laissée à la pratique qui s'instaurera à la suite de l'application de la Convention.

Article 14

52. Le *paragraphe 1* établit certaines exceptions à l'obligation de donner suite aux demandes de notification formulées conformément au système de transmission par l'autorité centrale. Toutefois, rien ne semble empêcher qu'il puisse s'appliquer également en cas d'utilisation des autres voies de transmission prévues à l'article 12.

L'alinéa a admet la possibilité de refuser l'exécution de la demande de notification lorsque l'autorité requise estime que le document à notifier ne se réfère pas à une matière administrative telle que considérée par l'autorité requérante au sens de l'article 1 (voir notes explicatives de l'article 1).

Il a été jugé utile d'introduire une telle disposition pour mieux réglementer cette possibilité d'inexécution par l'autorité requise. Toutefois, un État ne devrait pas refuser de donner suite à une demande de notification pour la seule raison qu'il s'agit d'une matière qui serait portée chez lui devant une autorité civile. Il serait souhaitable que les obligations découlant de la Convention ne dépendent pas de l'appellation des autorités dans l'État requis (ainsi que l'a préconisé la 4^e Conférence de La Haye de droit international privé à propos de la Convention relative à la procédure civile). Il conviendrait, dès lors, que l'État requis procède en pareil cas

à la notification des documents suivant les dispositions légales applicables chez lui en la matière.

53. Un deuxième motif de refus est visé à *l'alinéa b* aux termes duquel la demande pourra être refusée si du fait de l'exécution résulte une atteinte à la souveraineté ou à la sécurité (parce que, par exemple, cette exécution porterait atteinte au lien de nationalité existant entre les États et leurs ressortissants) ou à l'ordre public ou encore aux intérêts essentiels de l'État requis. L'expression «intérêts essentiels» vise les intérêts de l'État et non ceux des individus. Des intérêts économiques peuvent être compris dans cette notion.

54. Les droits de l'individu sont protégés par la clause sur l'ordre public. En effet, cette clause constitue pour les États une obligation concrète de se conformer à un certain minimum de principes d'un État de droit puisque, autrement, ils s'exposeraient à un refus d'exécution par l'État requis.

55. *L'alinéa c* contient un dernier motif de refus ayant une portée moins générale que ceux prévus aux paragraphes précédents. En effet, ce paragraphe vise à libérer l'autorité requise de l'obligation d'exécuter la notification si le destinataire n'est pas trouvé à l'adresse indiquée dans la demande et que l'adresse ne peut être facilement déterminée. Toutefois, l'exonération de l'obligation d'exécuter rencontre une limite dans la mesure où, aux termes de ce paragraphe, l'autorité requise est tenue à un minimum d'action en vue de la détermination de l'adresse exacte du destinataire. Ce cas de refus se situe sur un plan différent de celui de l'irrégularité de la demande (article 5) dans le sens qu'il ne pourra se présenter qu'à un stade postérieur au contrôle de la régularité par l'autorité centrale, c'est-à-dire lorsqu'au moment de la notification l'on s'apercevra que l'adresse est erronée ou incomplète et que l'on pourra raisonnablement penser que l'autorité requérante ne serait pas en mesure de la préciser davantage.

56. Le *paragraphe 2* contient une limite importante au pouvoir discrétionnaire de l'autorité requise qui voudrait se prévaloir d'une des exceptions prévues dans cet article, en lui imposant l'obligation d'informer l'autorité requérante dans les meilleurs délais et de lui indiquer les motifs du refus d'exécution.

Article 15

57. Cet article a été introduit pour réaliser un équilibre entre les facilités en matière de notification de documents à l'étranger qui seront accordées aux autorités administratives des États contractants par le biais de la Convention et la protection des droits, libertés et intérêts des administrés. Il ne concerne que les rapports entre le destinataire du document à notifier et l'autorité requérante.

Bien qu'un des buts principaux de la Convention soit la rapidité de la procédure de notification à l'étranger, il est inévitable que cette procédure sera normalement plus longue que s'il s'agissait de notifier un document à l'intérieur de l'État d'où il émane. Par conséquent, les délais prévus par le droit interne pour les notifications peuvent, si le destinataire du document se trouve à l'étranger, se révéler trop courts pour lui permettre d'exercer ses droits. Afin d'éviter que des notifications tardives ne puissent causer des préjudices graves aux personnes concernées, cet article prévoit que le destinataire doit disposer d'un délai raisonnable, à compter de la réception du document, pour exercer ses droits. Cette disposition ne vise pas à imposer aux États qui, pour la computation des délais, suivent la théorie de l'émission du document ou de sa remise à la poste, l'obligation de la remplacer par celle de la réception par le destinataire. En effet, les États qui ne connaissent pas la théorie de la réception devront fixer un délai qui permette à l'autorité requise de notifier en temps utile le document à son destinataire et à celui-ci de disposer d'un laps de temps suffisant, à compter de la remise, pour préparer sa défense et se rendre le cas échéant au lieu de la comparution. Aux termes de cet article, l'appréciation du caractère raisonnable du délai relève de l'autorité requérante, qui pourrait être saisie par le destinataire du document selon les voies du droit interne.

Article 16

58. Cet article a pour but de sauvegarder les dispositions d'autres instruments internationaux, bilatéraux ou multilatéraux, conclus ou à conclure, qui régissent, dans des domaines déterminés, les matières faisant l'objet de la présente Convention.

Cette clause couvre également les pratiques qui existent ou qui pourraient exister entre administrations d'États contractants et qui ne sont pas concrétisées dans des accords internationaux, ainsi que les pratiques unilatérales d'aide.

En effet, il a été jugé utile de prévoir que les États contractants puissent déroger à la présente Convention en établissant, par exemple, des régimes spéciaux pour les langues ou la communication directe entre autorités locales, etc.

Titre II – Dispositions finales

59. Les dispositions finales, qui font l'objet des articles 17 à 23 (titre II), sont conformes au modèle de clauses finales pour les instruments conventionnels conclus au sein du Conseil de l'Europe, à l'exception de l'article 18, qui traite de la révision de la Convention.

60. En tenant compte des innovations importantes introduites par cette Convention dans le domaine de l'entraide administrative, il a été jugé opportun de prévoir une clause de révision qui permettra aux États contractants de faire, au cours d'une consultation organisée au sein du Conseil de l'Europe, un bilan de son application sur la base des expériences pratiques qui, entre-temps, auront été faites. À cette occasion, une attention particulière serait portée à l'opportunité de consolider certaines dispositions – et notamment celle relative au champ d'application – libellées dans le texte actuel sous une forme flexible et d'apporter à celui-ci d'autres améliorations éventuellement nécessaires.