



0607
92/4107

Strasbourg, 4 November 1992
Strasbourg, le 4 novembre 1992



COE236391

Restricted
CDL (92) 35
Addendum II

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

Relationship between international and domestic law

Rapports entre le droit international et le droit interne

Replies to the questionnaire from Mr. C. Economides [CDL (92) 4 Revised] by :

Réponses au questionnaire de M. C. Economides [CDL (92) 4 Révisé] par :

Bulgaria
Italy
Portugal

Bulgarie
Italie
Portugal

BULGARIE

Traduction du bulgare

Conseil de l'Europe

Strasbourg, le 19 février 1992

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

QUESTIONNAIRE

A. L'insertion et la mise en application des normes au droit international dans le droit national

1. Quelles sont les conditions /approbation parlementaire, approbation par les autorités administratives, ratification, reconnaissance des actes de droit international, adoption, simple signature etc./ d'insertion et de mise en oeuvre des dispositions des traités internationaux dans le droit national?

Ces conditions sont-elles identiques pour l'ensemble des traités ou existe-il de différents systèmes en fonction de la catégorie ou de l'importance du traité?

Réponse:

Les traités internationaux, ratifiés selon une procédure établie par la Constitution de la République de Bulgarie, publiés et entrés en vigueur en République de Bulgarie, font partie intégrante du droit national.

La Constitution de la République de Bulgarie prévoit une insertion directe des dispositions des traités internationaux en tant que partie intégrante du droit national et leur préemption par rapport aux normes de la législation nationale qui leur sont contradictoires. Les traités internationaux de par leur caractère sont des accords internationaux bilatéraux et multilatéraux, conclus entre des Etats, dont la République de Bulgarie est partie et sont régis par le droit international indépendamment de leur forme et leur dénomination. /traités, pactes, accords, protocoles etc/.

2. Quelles sont les conditions d'insertion et de mise en oeuvre des usages et des principes fondamentaux du droit international dans le droit national? Leur insertion est-elle automatique ou nécessite-t-elle l'application d'une procédure appropriée ?

3. Quelles sont les conditions d'inclusion et de mise en application dans le droit national des décisions de caractère contraignant, adoptées par des organisations internationales. Quand il s'agit des décisions émanant de la Communauté Economique Européenne, leur insertion et leur mise en application dans le droit national est automatique, mais est-ce que cela est également valable pour des décisions contraignantes, prises par d'autres organisations internationales?

4. Quelles sont les conditions d'insertion dans le droit national des décisions et des normes internationales indépendamment du fait qu'elles font partie ou non d'une loi?

Réponse:

Afin que les traités internationaux deviennent partie intégrante du droit national et que leur application soit garantie, il faut qu'ils soient:

1. Ratifiés suivant la procédure établie par la Constitution. Selon la Constitution de la République de Bulgarie la ratification est un acte de l'organe législatif et se fait par une loi. En adoptant une loi, l'Assemblée Nationale procède à la ratification ou à la dénonciation des traités internationaux qui:

- ont un caractère politique ou militaire;
- portent sur l'adhésion de la République de Bulgarie à des organisations internationales;
- prévoient une modification des frontières de la République de Bulgarie;
- comportent des obligations financières pour l'Etat;
- prévoient une participation de l'Etat à un règlement par arbitrage ou par voie judiciaire des litiges internationaux;
- se rapportent à des droits fondamentaux de l'homme;
- portent sur l'application d'une loi ou requièrent la prise de mesures législatives pour leur exécution;
- prévoient expressément un acte de ratification.

Selon la Constitution de la République de Bulgarie, une Grande Assemblée Nationale est élue en cas de :

- adoption d'une nouvelle Constitution;

- prise de décisions visant une modification du territoire de la République de Bulgarie et ratification des traités internationaux prévoyant de telles modifications;

- prise de décision concernant des changements de la forme d'organisation de l'Etat et de sa direction;

- prise de décision portant sur un amendement des dispositions de la Constitution avec une application directe et des traités internationaux, ratifiés par voie constitutionnelle, publiés et entrés en vigueur pour la République de Bulgarie, devenus partie intégrante du droit national;

- prise de décision en vue d'empêcher un abus de droits ainsi que l'exercice de ces droits si celle-ci porte atteinte aux droits ou aux intérêts légaux d'autres personnes;

- déclaration de guerre, proclamation de l'état d'urgence ou autre état d'exception. Par une loi, on peut restreindre provisoirement certains droits des ressortissants à l'exception des droits fondamentaux visés dans des textes spéciaux de la Constitution;

- questions visant à amender ou à compléter la Constitution.

La Constitution de la République de Bulgarie énumère de façon exhaustive les traités internationaux qui sont obligatoirement soumis à ratification.

2. Publication. Au sens de la Constitution, par publication d'un traité international, on entend sa publication au Journal Officiel, l'organe officiel de l'Assemblée Nationale.

3. Traités internationaux entrés en vigueur pour la République de Bulgarie : Le moment de l'entrée en vigueur des traités internationaux est normalement précisé dans le texte des actes internationaux eux-mêmes.

Après l'accomplissement des obligations, prévues par la Constitution de la République de Bulgarie, les traités /actes/ internationaux deviennent partie intégrante du droit national et les normes juridiques qu'elles contiennent, deviennent une source de droits et d'obligations pour les sujets du droit national.

En cas de non-publication des actes internationaux ou à défaut de l'accomplissement d'une exigence fondamentale de la Constitution, ils ne peuvent pas devenir partie intégrante du droit national et les sujets juridiques ne sont pas tenus de se conformer et de respecter leurs dispositions.

Par contre, l'Etat et ses organes ne sont pas exempts de l'obligation de faire le nécessaire afin d'insérer les traités internationaux dans le droit national et de mettre en oeuvre les normes juridiques y contenues.

En cas de contradiction avec des normes et des actes législatifs et leurs actes d'application de la législation nationale, les normes des traités internationaux insérés sont appliquées avec priorité conformément à la disposition de la Constitution, notamment que les traités internationaux ont un droit de préemption par rapport aux normes de la législation nationale qui leur sont contradictoires. Par contre, elles ne devront pas être en contradiction avec la Constitution.

Selon les dispositions de la Constitution de la République de Bulgarie en vigueur, la conclusion s'impose que les traités internationaux adoptés, ratifiés et entrés en vigueur pour la République de Bulgarie mais non publiés, ne font pas partie intégrante de la législation nationale.

B. Le lien entre le droit international et le droit national

1. Quelle place occupent les lois internationales par rapport au droit national?

a. Ont-elles une priorité par rapport à la Constitution ?

b. Ont-elles une priorité par rapport aux lois adoptées par le Parlement, les précèdent-elles ou les suivent-elles?

c. Ont-elles un statut identique au statut des lois adoptées par le Parlement en prédominant sur les lois adoptées préalablement mais passibles à des amendements conformément aux lois adoptées ultérieurement?

d. Les lois adoptées par le Parlement, ont-elles une priorité par rapport aux lois internationales ?

e. Dans ce cas, un autre système est-il applicable?

Réponse:

Conformément à la législation bulgare les lois internationales ne jouissent pas de priorité par rapport à la Constitution du pays. Selon la Constitution en vigueur l'Assemblée Nationale ratifie et dénonce par une loi des

traités internationaux prévoyant la participation de l'Etat à une réglementation d'arbitrage ou par voie judiciaire des litiges internationaux.

Le problème des traités internationaux ratifiés par la République de Bulgarie avant l'entrée en vigueur de l'actuelle Constitution n'est pas réglé par la Constitution elle-même. Ces traités ont été ratifiés à un moment où d'autres dispositions législatives et constitutionnelles étaient en vigueur. Les organes autorisés à procéder à la ratification ont été différents, notamment le Chef de l'Etat, l'Assemblée Nationale, le Conseil d'Etat, le Président de la République. Un décret spécial portant sur l'adhésion de la Bulgarie aux traités internationaux prévoit l'obligation de publication au Journal Officiel des traités internationaux ratifiés et entrés en vigueur.

Les constitutions précédentes ne prévoyaient pas de dispositions d'application directe et de priorité des traités internationaux par rapport au droit national bien qu'en ratifiant la Convention de Vienne sur le droit des traités, la Bulgarie ait confirmé ce principe.

L'application des traités internationaux précédant l'actuelle Constitution est régie en fonction de l'existence ou non de l'obligation de publication. En effet, si les traités internationaux sont conclus dans le respect de la législation de l'époque et de sa procédure de ratification, ils font partie intégrante du droit national s'ils ont fait l'objet d'une publication ou s'ils n'étaient pas sujets à une obligation de

publication. En cas de non-publication, ces traités n'ont pas de priorité conformément aux dispositions de la Constitution en vigueur par rapport aux normes du droit national. Ils acquièrent ce droit au moment de leur publication.

2. Quelle est la place des usages et des principes fondamentaux du droit international par rapport au droit national?

a. Ont-ils une priorité par rapport à la Constitution?

b. Ont-ils une priorité par rapport aux lois adoptées par le Parlement, les précèdent-ils ou les suivent-ils?

c. Jouissent-ils du même statut que celui des lois adoptées par le Parlement en prédominant sur les lois préalablement adoptées mais passibles à des amendements conformément aux lois adoptées ultérieurement.

d. Les lois adoptées par le Parlement ont-elle une priorité par rapport à ces usages et principes?

e. Dans ce cas, un autre système est-il applicable ?

Réponse:

La Constitution de la République de Bulgarie ne connaît pas l'expression "un usage international". Selon la Constitution il existe en Bulgarie une Cour Constitutionnelle qui est appelée à se prononcer sur la conformité des traités internationaux conclus par la Bulgarie avec la Constitution avant leur ratification ainsi que sur la conformité des lois avec les normes universellement admises du droit international et avec les traités internationaux dont la Bulgarie est partie.

3. Quelle est la place des décisions contraignantes adoptées par des organisations internationales par rapport au droit national?

a. Ont-elles une priorité par rapport à la Constitution ?

b. Ont-elles une priorité par rapport aux lois adoptées par le Parlement ou les précédent-elles ou les suivent-elles?

c. Ont-elles le même Statut que celui dont jouissent les lois adoptées par le Parlement en prédominant sur les lois précédemment adoptées mais passibles à des amendements conformément aux lois ultérieurement adoptées.

d. Les lois adoptées par le Parlement ont-elles une priorité par rapport à ces décisions?

e. Dans ce cas, un autre système est-il applicable?

Les réponses des questions ci-dessus devront être fondées sur le texte de la Constitution. Si un tel document n'existe pas, il serait intéressant de connaître la solution qui a été trouvée et ses sources /la législation, la pratique judiciaire ou en général la pratique/.

C. Autres questions portant sur le droit international

Cet examen devrait attirer l'attention sur tout autre question du droit international traitée par les constitutions. Il serait intéressant de savoir plus particulièrement si les constitutions des Etats concernés par le questionnaire incluent des dispositions portant sur :

1. La défense des droits de l'homme

2. La protection des minorités
3. La protection des étrangers
4. Tout autre question relevant du droit international
/par.ex. la déclaration de guerre etc./.

Réponse:

Les expressions et les notions employées dans les traités internationaux qui sont contenus en tant qu'éléments des caractéristiques générales du délit prévus par la législation nationale peuvent servir à expliquer le sens de ces caractéristiques ou de ses éléments. Dans ce sens, les traités internationaux en matière pénale, ratifiés et publiés, font partie intégrante du droit national. Y font également partie intégrante des traités par lesquels l'Etat est obligé de procéder à des amendements de la législation nationale.

La Constitution de la République de Bulgarie contient des dispositions visant la protection des droits de l'homme. Un texte de la Constitution stipule que les hommes naissent libres et égaux en dignité et en droits. Tous les ressortissants de la République de Bulgarie sont égaux devant la loi. Il n'existe aucune restriction de leurs droits ou privilèges fondées sur la race, la nationalité, l'appartenance ethnique, le sexe, l'origine, la religion, l'éducation, les convictions, l'appartenance politique, la position individuelle ou sociale ou l'état de biens.

La Constitution bulgare contient une disposition sur la protection des minorités. Les ressortissants de Bulgarie dont la langue bulgare n'est pas leur langue maternelle, ont le droit, parallèlement avec l'obligation d'apprendre la langue bulgare, d'étudier et de se servir de leur langue. La liberté de conscience, de pensée et le libre choix de confession et des convictions religieuses ou athéistes sont inviolables. L'Etat encourage la tolérance et le respect entre les croyants de différentes religions ainsi qu'entre les croyants et les athées. Aucun ressortissant de la République de Bulgarie ne peut être poursuivi ou limité dans ses droits en raison de ses convictions, ni être obligé ou contraint de fournir des renseignements concernant ses convictions ou celles d'autrui.

La Constitution prévoit une disposition portant sur la protection des étrangers. Les étrangers séjournant en République de Bulgarie jouissent de tous les droits et obligations conformément à la Constitution de la République de Bulgarie à l'exception des droits et des obligations pour lesquelles, selon la Constitution, une citoyenneté bulgare est requise. Les étrangers séjournant dans le pays en conformité avec les lois ne peuvent y être refoulés ni livrés à un autre Etat contre leur gré sauf, dans les conditions et selon la procédure déterminées par la loi. La République de Bulgarie offre un droit d'asile à des étrangers poursuivis pour leurs convictions ou activités dans la défense des droits et des libertés universellement reconnus.

Selon la Constitution de la République de Bulgarie les droits de l'homme sont protégés et répertoriés dans d'autres textes de la loi fondamentale du pays. L'atteinte à la vie humaine est traitée comme le crime le plus grave et punie comme telle. Personne ne peut être soumis à la torture, à un traitement cruel, inhumain ou humiliant ainsi qu'à une assimilation forcée. Chaque personne jouit du droit à une liberté individuelle et à l'inviolabilité. Personne ne peut être détenu, soumis à un examen, une fouille ou à une autre atteinte à son inviolabilité individuelle sauf dans les conditions et selon la procédure prévues par la loi.

Tout un chacun a le droit à une défense par avocat du moment de sa détention ou de son inculpation. Tout un chacun inculpé d'un crime devra être remis à l'autorité judiciaire dans un délai fixé par la loi.

La vie privée des ressortissants est inviolable. Chaque personne jouit du droit de défense contre une ingérence illégale dans sa vie privée et familiale et contre une atteinte à sa son honneur, à sa dignité et à sa réputation.

La Constitution de la République de Bulgarie contient une disposition selon laquelle il incombe à l'Assemblée nationale de décider la déclaration de guerre et la conclusion de paix. L'Assemblée Nationale décide de l'envoi et de l'utilisation des forces armées bulgares en dehors du territoire du pays ainsi que la présence ou le passage des troupes étrangères sur son territoire. L'Assemblée Nationale de la République de Bulgarie proclame l'état d'urgence ou autre état d'exception sur

l'ensemble ou sur une partie du territoire du pays sur proposition du Président de la République ou du Conseil des Ministres. Le Président est le commandant en chef suprême des forces armées de la République de Bulgarie. Il déclare l'état de guerre en cas d'attaque armée contre le pays ou s'il est nécessaire d'exécuter d'urgence des obligations internationales ou de proclamer un état d'urgence ou autre état d'exception au cas où l'Assemblée Nationale ne siège pas. Dans ces cas l'Assemblée Nationale est convoquée d'urgence afin de se prononcer.

Les réponses devront être accompagnées des textes pertinents de la Constitution. Les réponses et les textes devront être en anglais ou en français.

ITALIE

QuestionnaireRapports entre le droit interne et le droit internationalA. Introduction et exécution du droit international dans la sphère du droit interne

1. L'article 80 de la Constitution de la République italienne prévoit la nécessité d'une loi qui autorise la ratification des traités internationaux de nature politique, prévoyant des arbitrages ou des règlements judiciaires, ou impliquant des changements de territoire, des charges financières ou des modifications des lois. Les dites lois, en principe, contiennent aussi "l'ordre d'exécution", c'est à dire la norme par laquelle le contenu des traités est introduit dans le droit interne. L'ordre d'exécution du traité précède donc l'entrée en vigueur du traité même, qui se produira au moment de l'échange ou bien du dépôt des ratifications.

Quant aux traités qui ne rentrent pas dans la prévision constitutionnelle, l'ordre d'exécution peut être adopté par décision administrative. Des conditions spéciales ne sont pas prévues pour les traités qui créent des organisations internationales de caractère supranational.

ART. 80

Les Chambres autorisent par une loi la ratification des traités internationaux qui sont de nature politique, qui prévoient des arbitrages ou des règlements judiciaires, ou qui impliquent des changements de territoire, des charges financières ou des modifications de lois.

2. L'introduction en droit interne des coutumes internationales et des principes généraux du droit est prévu par l'article 10 al. 1 de la Constitution de la République italienne, d'après lequel l'ordre juridique italien se conforme aux règles généralement reconnues du droit international. L'introduction et l'exécution sont donc automatiques et ne requièrent pas de procédure spéciale.

ART. 10

L'ordre juridique italien se conforme aux règles généralement reconnues du droit international.

(. . .)

3. L'introduction et l'exécution en droit interne des décisions obligatoires des organisations internationales est automatique au cas où le traité constitutif prévoit explicitement l'application directe des décisions dans le droit interne des États membres. Pour ce qui concerne les organisations auxquelles l'Italie participe, cette procédure s'applique seulement aux règlements des Communautés Européennes. Dans les autres cas la pratique italienne vise à l'adoption d'une exécution individuelle pour chaque décision des organisations internationales.
4. Les conditions pour l'introduction et l'exécution en droit interne des jugements et arrêts des juridictions internationales, arbitrales et judiciaires se trouvent dans les normes nationales de conformation aux règles internationales dont le contenu a été accepté par l'arrêt même.

B. Rapports du droit international avec les normes juridiques internes.

1. La valeur des traités internationaux par rapport au droit interne correspond à la position occupée dans le système des sources par l'acte normatif contenant l'ordre d'exécution. Par exemple, si l'ordre d'exécution est donné par loi ordinaire, les dispositions du traité auront la même valeur que la loi ordinaire.
 - a. Les dispositions des traités ne font pas exception aux principes du système des sources dans le droit interne italien. Dans le cas le plus courant, quand les dispositions sont introduites par loi ordinaire, elles ont donc une valeur inférieure à celle des dispositions constitutionnelles et sont soumises au contrôle de constitutionnalité.
 - b-c. Pour ce qui concerne les rapports avec les autres lois ordinaires, les normes conventionnelles introduites dans le droit interne par la loi ordinaire ont la même valeur que les lois ordinaires. Elles ont sans doute la capacité d'abroger les normes ordinaires antérieures. Néanmoins, dans la pratique juridique on reconnaît aux normes d'ordre conventionnel une particularité: elles ne peuvent être abrogées que par la révocation explicite de l'ordre d'exécution. Au sujet de la condition juridique du citoyen étranger, voir C.iii.
 - d. Les traités ont une valeur inférieure à la valeur des lois quand l'ordre d'exécution a été adopté par un acte administratif, qui est subordonné à la loi.
 - e. Non.
2. Puisque la conformation aux coutumes internationales et aux principes généraux du droit est prévue par la Constitution (art.10, al.1), les dites normes ont une valeur supérieure à la loi ordinaire.

- a. Au sujet des rapports des coutûmes internationales avec les normes constitutionnelles, la Cour Constitutionnelle a prononcé un arrêt (n.48 du 18/7/69) qui fait une distinction entre les coutûmes préexistantes et postérieures à la Constitution: les premières prévalent sur toute norme de la Constitution, tandis que pour les secondes le mécanisme de conformation automatique ne peut en aucune façon justifier une violation des principes fondamentaux de l'organisation constitutionnelle.
- b-c. D'après le point B.2, les coutûmes internationales ont une valeur supérieure aux lois ordinaires; autant antérieures que postérieures: une loi ordinaire contraire aux coutûmes internationales entraînerait une violation de l'art.10 de la Constitution, la Cour Constitutionnelle pourrait donc l'abroger. La jurisprudence de la Cour est ainsi orientée.
- d-e. Non.
3. La valeur des actes obligatoires des organisations internationales, par rapport au droit interne, correspond à la valeur de la source normative par laquelle ils sont introduits dans le droit interne.
- a-b-c-d-e. Les mêmes reponses que au point B.1.

C. Autres questions se rapportant au droit international

i. protection des droits de l'homme:

L'art.2 de la Constitution italienne reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme. Cet article est inséré dans la partie de la Constitution contenant les "principes fondamentaux" de l'organisation constitutionnelle italienne (art.1 à 12), qui, comme nous avons dit au point B.2.a, ne pourraient être même pas surmontés par des coutûmes internationales. Le thème des droits est ensuite développé dans la Première partie de la Constitution.

ART. 2

La République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, tant comme individu que dans les formations sociales où s'exerce sa personnalité, et elle exige l'accomplissement des devoirs de solidarité politique, économique et sociale auxquels il ne peut être dérogé.

ii. protection des minorités:

La protection des minorités fait objet de nombreuses normes constitutionnelles; l'art.3 al. 1 reconnaît une même dignité sociale à tous les citoyens, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales; l'art.6 renvoie à des lois particulières la protection des minorités linguistiques.

ART. 3

Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales.

Il appartient à la République de lever les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, empêchent le développement complet de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du Pays.

ART. 6

La République assure la protection des minorités linguistiques par des normes particulières.

iii. protection des étrangers:

La condition juridique des étrangers est traitée par l'art. 10 al.2, qui fait référence à la loi conformément aux normes et aux traités internationaux. La formulation de cet article ne laisse aucune doute sur l'illégitimité d'une loi qui ne soit pas conforme aux traités en vigueur.

L'al.3 du même art.10 reconnaît le droit d'asile à l'étranger qui se verrait interdire dans son pays l'exercice effectif des libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne. Cette norme renvoie pourtant aux conditions établies par la loi.

ART. 10

(. . .)
 La condition juridique de l'étranger est réglée par la loi conformément aux normes et aux traités internationaux.

L'étranger qui se verrait interdire dans son pays l'exercice effectif des libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne, a droit d'asile sur le territoire de la République, selon les conditions établies par la loi.

(. . .)

iv. autres questions de droit international

- L'art. 11 de la Constitution déclare la répudiation de la guerre comme instrument d'offense et de règlement des conflits internationaux. On y prévoit aussi que l'Italie consent aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre qui assure la paix et la justice, à conditions de parité avec les autres Etats. Cette norme a été reconnue par la Constitution italienne comme la base juridique pour l'introduction en droit interne des normes des traités instituant les Communautés européennes (arrêt de la Cour Constitutionnelle n.183 du 18/12/1973).
- L'extradition est réglée par les art. 26 et 10 al.3 de la Constitution, qui renvoient directement aux traités internationaux, en excluant l'extradition pour des délits politiques. La loi constitutionnelle n.1 du 21/6/1967 a pourtant établi que dans ces derniers on ne peut pas inclure les délits de génocide.
- Le pouvoir de délibérer l'état de guerre, selon l'art. 78, est attribué aux Chambres, qui confèrent au Gouvernement les pouvoirs nécessaires.

ART. 11

L'Italie répudie la guerre comme instrument d'atteinte à la liberté des autres peuples et comme moyen de règlement des conflits internationaux; elle consent, à condition de parité avec les autres Etats, aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre qui assure la paix

/

et la justice entre les Nations; elle promeut et favorise les organisations internationales poursuivant cet objectif.

ART. 26

L'extradition d'un citoyen ne peut être accordée que lorsqu'elle est expressément prévue par les conventions internationales.

En aucun cas, elle ne peut être admise pour des délits politiques (*).

(*) La loi constitutionnelle n. 1, du 21 juin 1967, édicte (article unique): «Le dernier alinéa de l'article 10 et le dernier alinéa de l'article 26 de la Constitution ne s'appliquent pas aux crimes de génocide».

ART. 78

Les Chambres délibèrent de l'état de guerre et confèrent au Gouvernement les pouvoirs nécessaires.

PORTUGAL

A. Introduction et exécution du droit international dans la sphère du droit interne

1. Traités et accords internationaux

L'article 8, paragraphe 2, de la Constitution portugaise établit que "les normes figurant dans les conventions internationales⁽¹⁾ régulièrement ratifiées ou approuvées entrent dans l'ordre interne dès leur publication officielle et restent en vigueur aussi longtemps qu'elles engagent au niveau international l'Etat Portugais".

C'est l'opinion commune, de la doctrine et de la jurisprudence portugaises, que cette disposition consacre l'adhésion aux thèses monistes sur les rapports entre le droit international et le droit interne, en établissant un régime de réception pleine, *i.e.*, l'incorporation de plein droit des normes du droit international dans le système juridique national, sans que celles-là perdent qualité originaire et sans que soit nécessaire l'adoption au niveau interne d'un acte formel de réception ou transformation en droit interne. La Constitution, toutefois, prévoit les conditions que doit remplir cette incorporation du droit résultant de Conventions internationales dans le droit interne:

a) premièrement, les conventions internationales doivent être ratifiées ou approuvées régulièrement, autrement leur réception dans l'ordre interne ne peut pas se produire. Il faudra pourtant remarquer que la Constitution admet, en des conditions exceptionnelles, la possibilité d'engagement de l'Etat Portugais par un traité international régulièrement ratifié, les normes de celui-ci étant de cette manière appliquées dans l'ordre juridique portugais, encore qu'il y ait eu une violation des règles internes en ce qui concerne la compétence, la forme ou la procédure de conclusion ou d'approbation de traités⁽²⁾.

(1) D'après la terminologie constitutionnelle, l'expression "conventions internationales" comporte tant les traités en forme solennelle - que la Constitution appelle génériquement traités - que les traités ou accords en forme simplifiée - accords, conformément à la Constitution. On suivra dorénavant la terminologie employée par la Constitution en vue d'une meilleure compréhension des différences de régime y prévus à l'égard de l'un ou de l'autre sorte d'instrument international.

(2) Article 277, paragraphe 2, de la Constitution: "L'inconstitutionnalité organique ou formelle des traités internationaux régulièrement ratifiés n'empêche pas l'application de leurs normes dans l'ordre juridique portugais, pourvu que ces normes soient appliquées dans l'ordre juridique de l'autre partie, sauf dans les cas où cette inconstitutionnalité résulte de la violation d'une disposition fondamentale".

b) deuxièmement, pour que les normes d'une convention internationale entrent en vigueur dans l'ordre interne, il est condition impérative que cette convention se trouve déjà en vigueur, ou qu'elle n'ait pas encore cessé de l'être, dans l'ordre international. L'introduction du droit international dans l'ordre juridique interne est conditionnée au fait d'être en vigueur dans l'ordre extérieur.

c) troisièmement, il faut que les Conventions internationales régulièrement approuvées et ratifiées soient publiées au journal officiel, le *Diário da República*, avant qu'elles produisent des effets juridiques dans l'ordre interne. Le défaut de publicité entraîne leur inefficacité juridique (art.122, par.2, de la Constitution).

D'une manière succincte, la procédure d'approbation et de ratification des conventions internationales, à la lumière de la Constitution portugaise, est la suivante:

- L'article 164, alinéa j), de la Constitution dispose qu'il appartient à l'Assemblée de la République "d'approuver les conventions internationales portant sur des matières de sa compétence réservée, les traités concernant la participation du Portugal à des organisations internationales⁽³⁾, les traités d'amitié, de paix, de défense, de rectification des frontières, ceux concernant des questions militaires et tous ceux que le Gouvernement jugera bon de lui soumettre."
- L'article 200, paragraphe 1, alinéa c), assigne au Gouvernement, siégeant en Conseil des Ministres⁽⁴⁾, la compétence pour "approuver les conventions internationales [*accords* ou *traités*] dont l'approbation n'est pas de la compétence de l'Assemblée de la République ou dans le cas où elles ne lui auraient pas été soumises".
- Les conventions approuvées par l'Assemblée de la République revêtent la forme de résolution (art.169, par.5) et celles approuvées par le Gouvernement, la nature de décret (art.200, par.2).

(3) La Constitution ne consacre pas expressément la possibilité d'adhésion à une organisation internationale supranationale ou le simple transfert de pouvoirs ou compétences souveraines à une organisation internationale.

(4) Raison pour laquelle la Cour Constitutionnelle a estimé que les simples accords moyennant un échange de notes étaient frappés d'inconstitutionnalité (Arrêt 168/88).

- Tant les traités approuvés par l'Assemblée de la République que les traités approuvés par le Gouvernement demandent leur ratification par le Président de la République, en tant que condition pour qu'ils puissent engager au niveau international l'Etat Portugais. La ratification est un acte libre du Président de la République, qui n'est pas, de cette façon, tenu de ratifier les Traités régulièrement approuvés par les organes de souveraineté compétents.

Il en est autrement, en ce qui concerne les accords approuvés par l'Assemblée de la République et par le Gouvernement. Dans ce cas, leur signature par le Président de la République, en vertu de l'article 137, alinéa b), de la Constitution, est un acte astreignant, non pas assujetti à l'appréciation discrétionnaire.

2. Coutume internationale et principes généraux de droit

L'article 8, paragraphe 1, de la Constitution portugaise consacre l'incorporation automatique et immédiate de ces sources du droit international dans le droit interne, sans qu'il ne soit partant nécessaire d'accomplir une quelconque formalité: "Les normes et les principes du droit international général ou commun font partie intégrante du droit portugais".

A cet effet, il suffit que la coutume internationale ou les principes généraux du droit soient généraux ou communs, *i.e.*, qu'ils puissent avoir la reconnaissance générale de la communauté internationale.

Une question qui a soulevé des doutes c'est, toutefois, celle de savoir dans quelle mesure est comprise dans la disposition de l'article 8, paragraphe 1, la coutume locale à la formation de laquelle a contribué l'Etat portugais. Une part de la doctrine s'est prononcée dans le sens d'une interprétation *étendue* de la Constitution, la faisant inclure dans ce que prévoit l'article 8, paragraphe 1.

3. Décisions obligatoires des organisations internationales

A la suite de la révision constitutionnelle de 1982, et tenant compte de la future adhésion du Portugal à la CEE, la Constitution portugaise prévoyait expressément la susceptibilité, en certaines circonstances, des actes adoptés au sein des organisations internationales de bénéficier de l'application directe dans l'ordre juridique portugais, étant alors consacrée, encore ici, une clause d'incorporation automatique.

En effet, un 3e paragraphe fut ajouté à l'article 8, qui libellait: "les normes émanant des organes compétents des organisations internationales auxquelles le Portugal participe entrent directement dans l'ordre interne, dès lors que ceci figure *expressément* dans leur traité constitutif".

La difficulté, soulevée par l'imposition d'une disposition expresse en traité, ayant trait à la susceptibilité d'applicabilité directe des normes adoptées au sein des organisations internationales - à la lumière de l'article 189^o du Traité CEE, seuls les règlements seraient de ce fait dans des conditions de satisfaire à ces exigences de la Constitution portugaise -, a fait que le législateur constituant ait modifié, au moment de la révision de 1989, l'article 8, paragraphe 3, en supprimant de son libellé le mot "expressément".

Seront, ainsi, dans des conditions d'être appliqués directement au Portugal, sans être conditionnés à l'adoption interne de formalités de réception, tous les actes adoptés au sein des organisations internationales, pourvu que cette susceptibilité d'applicabilité directe découle des traités qui les ont créés ou modifiés ou, encore, résulte de l'interprétation de ces traités par les organes compétents.

4. Jugements et arrêts des juridictions internationales

La Constitution ne prévoit pas les effets et les conditions d'exécution des décisions des juridictions internationales dans l'ordre interne. La solution devra plutôt être trouvée à la lumière de ce que prévoient les conventions internationales qui ont créé ces juridictions internationales.

B. Rapports du droit international avec les normes juridiques internes

1. Traités et accords internationaux

La Constitution ne révèle pas le type de rapport hiérarchique qui devra exister entre les normes figurant dans les traités ou accords internationaux et le droit interne.

Le défaut de prévision expresse dans la Constitution de la manière de régler de possibles conflits entre des normes du droit international et celles du droit interne, n'a pas empêché, soit la Cour Constitutionnelle, soit la majorité de la doctrine, de déduire de l'article 8, paragraphe 2, une suprématie des conventions internationales vis-à-vis de la loi interne. L'argument découle normalement tant du fait que la Constitution établit un mécanisme de réception pleine des normes contenues dans des conventions internationales, qui a comme corollaire logique la nécessité de reconnaître leur primauté, que de la teneur de la partie finale de l'article 8: "aussi longtemps qu'elles engagent au niveau international l'Etat Portugais". La position des courants de la doctrine qui, au Portugal, ne reconnaissent pas au droit international une valeur supralégale est minoritaire et n'a pas de support dans la jurisprudence la plus récente de la Cour Constitutionnelle⁽⁵⁾.

A la lumière de la Constitution, les traités et accords internationaux auront, donc, une valeur supralégale, ne pouvant pas être mis en cause par une loi postérieure. Mais ils auront toujours, en toute circonstance, une valeur infraconstitutionnelle. Cela résulte du fait que la Constitution prévoit l'assujettissement des normes d'un traité international ou accord international à un contrôle de conformité constitutionnelle (arts.278 et 281 de la Constitution) et qu'elle n'admet jamais la possibilité d'application de ces normes par les tribunaux, au cas où celles-là violeraient les dispositions de la Constitution ou les principes y consignés (art.207).

(5) Il y a des auteurs qui, sans qu'ils contestent la primauté des traités sur le droit interne en général, soutiennent, toutefois, la valeur infralégale des accords internationaux; ou, de même, font valoir que les traités internationaux ont une valeur assimilable à celle d'une catégorie spéciale de normes - les lois organiques, qui portent sur les élections des titulaires des organes de souveraineté et les régimes de l'état de siège et de l'état d'urgence (arts.167 a) et e) de la Constitution)- et qui, en tant que tels, peuvent être écartés par celles-là, au cas où ils soient postérieurs.

2. Coutume internationale et principes généraux de droit

La solution à apporter à ce type de sources de droit international, pour ce qui est de ses rapports avec le droit interne, ne diffère pas de ce qui a été dit à l'égard des traités et accords internationaux: valeur supralégale, mais infraconstitutionnelle.

La justification de sa valeur supralégale découle du fait de l'article 8, paragraphe 1, de la Constitution qui détermine son incorporation automatique dans le droit portugais; d'autre part, la jurisprudence constitutionnelle est suffisamment stable pour reconnaître la primauté de ce type de normes du droit international sur le droit interne⁽⁶⁾. Sa valeur infraconstitutionnelle⁽⁷⁾ découle des dispositions constitutionnelles citées à propos des traités et accords internationaux.

3. Decisions obligatoires des organisations internationales

L'incorporation automatique dans le droit interne des actes obligatoires adoptés par les organes compétents des organisations internationales, prévue à l'article 8, paragraphe 3, de la Constitution, a justifié la reconnaissance généralisée de leur valeur supralégale, en l'absence d'une disposition expresse en ce sens dans la Constitution.

Presque tout à fait unanime, aussi, c'est la position qui soutient la primauté de la norme constitutionnelle vis-à-vis, par exemple, des actes adoptés par les institutions communautaires, quoique cela puisse mettre en cause soit les obligations internationales engagées précédemment par l'Etat Portugais, soit l'opinion de la Cour de Justice des Communautés Européennes en la matière. Jusqu'à l'heure actuelle, aucune affaire n'est connue dont un tribunal portugais aurait été saisi et où la non-conformité d'une norme du droit communautaire avec une norme constitutionnelle aurait été invoquée.

(6) A titre d'exemple, v. arrêt 218/89, du 15.2.89, de la Cour Constitutionnelle, où est invoqué le principe *pacta sunt servanda*.

(7) Il y a des auteurs, cependant, qui soutiennent la valeur supraconstitutionnelle de la coutume internationale et des principes généraux de droit.

C. Autres questions se rapportant au droit international

i. Protection des droits de l'homme

La Constitution portugaise révèle un grand souci de la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui est manifeste dans l'importance et l'étendue des dispositions qu'elle consacre à cette matière. Ainsi, la Partie I de la Constitution, qui contient 68 articles (articles 12 à 79), est divisée en trois titres, le premier concernant les principes généraux⁽⁸⁾ (articles 12 à 23), le deuxième les droits, libertés et garanties (articles 24 à 57) et le troisième se rapportant aux droits et devoirs économiques, sociaux et culturels (articles 58 à 79).

ii. protection des minorités

En vertu de l'article 13, paragraphe 2, "Nul ne peut être privilégié, avantagé, défavorisé, privé d'un droit ou dispensé d'un devoir en raison de son ascendance, de son sexe, de sa race, de son territoire d'origine, de sa religion, de ses convictions politiques ou idéologiques, de son instruction, de sa situation économique ou de sa condition sociale".

iii. protection des étrangers

L'article 15 établit que "Les étrangers et les apatrides séjournant ou résidant au Portugal jouissent des mêmes droits et sont astreints aux mêmes devoirs que les citoyens portugais".

A son tour, l'article 33, paragraphe 6, dispose que "Le droit d'asile est garanti aux étrangers et aux apatrides poursuivis ou gravement menacés de poursuites en raison de leurs activités en faveur de la démocratie, de la libération sociale ou nationale, de la paix entre les peuples, de la liberté et des droits de la personne humaine".

(8) Revêt une importance toute particulière l'article 18 qui détermine que "les normes constitutionnelles relatives aux droits, aux libertés et aux garanties, sont directement applicables et s'imposent aux entités publiques et privées".

iv. autres questions de droit international

- l'article 7 établit les principes qui régissent le Portugal en matière de relations internationales.
- l'article 16:
 - "1. Les droits fondamentaux consacrés par la Constitution n'excluent aucun des autres droits provenant des lois et des règles de droit international applicables.
 2. Les normes constitutionnelles et légales se rapportant aux droits fondamentaux doivent être interprétées et appliquées conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme".
- l'article 29, paragraphe 2:

"Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas de réprimer dans les limites de la loi interne, une action ou une omission qui, au moment où elle a lieu, serait considérée comme criminelle au regard des principes généraux du droit international communément admis".
- l'article 138:

"En ce qui concerne les relations internationales, il appartient au Président de la République:

 - a) De nommer les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires, sur proposition du Gouvernement et d'accréditer les représentants diplomatiques étrangers.
 - b) De ratifier les traités internationaux après qu'ils aient été dûment approuvés.
 - c) De déclarer la guerre en cas d'agression effective ou imminente et de faire la paix, sur proposition du Gouvernement, après avoir entendu le Conseil d'Etat et sur autorisation de l'Assemblée de la République ou, si elle n'est pas réunie et que sa réunion immédiate s'avérerait impossible, de sa Commission Permanente."