



Strasbourg, 18 January 1993
Strasbourg, le 18 janvier 1993



COE236390

0607
93/414
Restricted
CDL (92) 35
Addendum III

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 :

Austria
France
Romania
Russia

Autriche
France
Roumanie
Russie

AUTRICHE

Questionnaire Economides

Rapport entre le droit interne et le droit international (Autriche)

A

1. Art.50 de la Constitution: lorsque le traité commande ou a pour effet la modification de ou le complément à une loi interne, ou lorsqu'il s'agit d'un traité "de caractère politique", la ratification par le Président de la République est soumise à l'approbation préalable du Parlement (quorum requis: celui prévu pour l'adoption d'une loi ordinaire, c'est-à-dire, présence d'un tiers des membres du Parlement et majorité absolue des votes).

Lorsque le traité incide sur une loi constitutionnelle, le quorum requis est celui prévu pour l'adoption d'une loi constitutionnelle (présence de la majorité des membres du Parlement et majorité de deux tiers des votes); dans ce cas, le traité doit être désigné comme modifiant la loi constitutionnelle ("Verfassungsändernder Staatsvertrag"). Les traités n'entrant dans aucune de ces catégories ont la valeur d'un décret (Verordnung) et déploie automatiquement les effets relatifs.

Le régime général est celui de la transformation automatique ou générale du droit international conventionnel - quelque soit sa catégorie - en droit interne, c'est-à-dire que le droit international conventionnel est, après publication dans le Bulletin Officiel (Bundesgesetzblatt) directement applicable en droit interne.

Pourtant, dans des cas exceptionnels, lors de l'approbation, le Parlement peut décider que le traité sera exécuté moyennant des lois d'exécution, à adopter à cet égard ("Ratifikation mit Erfüllungsvorbehalt"), ce qui revient à une transformation spéciale.

Il n'y est pas des conditions spéciales pour les traités qui créent des organisations internationales ou supranationales; pourtant, en principe, ces traités rentreront dans la catégorie des traités "de caractère politique".

D'ailleurs, un traité qui crée une organisation supranationale doit être censé comme produisant une modification totale ("Gesamtänderung") de la Constitution; une telle modification (= un traité international ayant un tel effet) doit être soumis au referendum populaire (majorité absolue requise).

Est considérée comme une modification totale toute incidence dans un des principes fondamentaux de la Constitution (ce sera le cas pour l'adhésion aux Communautés Européennes).

2. D'après l'art.9(1) de la Constitution, les règles du droit international coutumier généralement reconnues font partie ipso iure du droit interne (transformation ou incorporation automatique) et elles ont, suivant le cas, la valeur d'une loi constitutionnelle, d'une loi ordinaire, d'un décret.

3. D'après l'art.9(2) de la Constitution, ont vertu d'une loi ou d'un traité certains pouvoirs ou compétences peuvent être transmis à des organisations internationales; dans ce cas, les actes de ces organisations (ou de leurs organes) déploient un effet direct (en tant que loi ou que décret) en Autriche. En dehors de cette hypothèse, l'introduction en Autriche des actes d'organisations internationales est réglée cas par cas.

En ce qui concerne le droit communautaire, le mécanisme nécessaire sera prédisposé au moment de l'adhésion.

4. Aucune règle générale existe. D'ailleurs, en ce qui concerne par exemple l'exécution que les décisions des organes de la CEDH peuvent comporter, ne pose pas de problèmes (= l'Etat prend les mesures nécessaires pour se conformer au dites décisions).

B

1. Les traités internationaux ont, suivant le cas, la valeur (= égale valeur) d'une loi constitutionnelle, d'une loi ordinaire, ou d'un décret (voir sub A/1).

2. Voir sub A/2.

3. Voir sub A/3.

C

(i) La CEDH a été ratifiée en tant que loi constitutionnelle et elle est directement applicable en droit interne; la Charte sociale européenne et les deux Pactes des Nations Unies de 1966 ont été ratifiés qu'en tant que lois ordinaires. En dehors de ces instruments il y a des dispositions relatives à la protection des droits de l'homme dans la Constitution elle-même et dans d'autres lois de caractère constitutionnel, notamment la Loi fondamentale (Staatsgrundgesetz) de 1867.

Depuis 30 ans, on discute de l'établissement d'un nouveau catalogue des droits de l'homme; comme un "succès global" ne semble pas être accessible, on procède pas par pas, en préparant des lois constitutionnelles portant sur différentes matières concernant la protection des droits de l'homme (au sujet desquelles un consensus parlementaire a été atteint).

(ii) La Constitution elle-même ne contient pas des dispositions directes relatives à la protection des minorités; pourtant, en formant l'objet la Loi sur les groupes ethniques (Volksgruppengesetz) de 1976, la Loi relative aux écoles de la minorité slovène en Carinthie (Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten) de 1959, complétées par différents décrets.

Voir également les dispositions pertinentes du traité de Saint Germain de 1919 (Art.62-69) et du Traité d'Etat de Vienne de 1955 (Art.7).

(iii) Aucune norme spéciale de droit constitutionnel existe à cet égard.

(iv) Voir p.ex. l'art.15 de la Constitution, habilitant les régions (Länder) à conclure des traités internationaux dans les domaines de leur compétence.

* * *

Voir les textes ci-joints (en anglais) des Art.9, 15 et 50 de la Constitution.

(2) For the duration of extraordinary circumstances the Federal President can, at the request of the Federal Government, remove the seat of the highest Federal authorities elsewhere in Federal territory.

Art. 6. (Superseded by Nationality Act, 1965, Art. 1, but not repealed)

Art. 7. (1) All Federal nationals are equal before the law. Privileges based upon birth, sex, estate, class or religion are excluded.

(2) Public employees, including members of the Federal Army, are guaranteed the unrestricted exercise of their political rights.

Art. 8. German is the official language of the Republic without prejudice to the rights provided by Federal law for linguistic minorities.

Art. 8a. (1) The colours of the Republic of Austria are red-white-red. The flag consists of three identically broad horizontal stripes of which the intermediate is white, the upper and the lower are red.

(2) The coat of arms of the Republic of Austria (the Federal coat of arms) consists of an unfettered, single-headed, black, gilt-armed and red-tongued eagle on whose breast is imposed a red shield intersected by a silver cross-piece. On its head the eagle bears a mural crown with three visible merlons. A sundered iron chain rings both talons. The right holds a golden sickle with inward turned blade, the left a golden hammer.

(3) Detailed provisions, in particular as to safeguard of the colours, the coat of arms, and the seal of the Republic, are settled by Federal law.

Art. 9. (1) The generally recognized rules of international law are regarded as integral parts of Federal law.

(2) Legislation or a treaty requiring sanction in accordance with Art. 50 para. 1 can transfer specific Federal competences to intergovernmental organizations and their authorities and can within the framework of international

law regulate the activity of foreign states' agents inside Austria as well as the activity of Austrian agents abroad.

Art. 9a. (1) Austria subscribes to universal national defence. Its task is to preserve the Federal territory's outside independence as well as its inviolability and its unity, especially as regards the maintenance and defence of permanent neutrality. In this connection, too, the constitutional establishments and their capacity to function as well as the democratic freedoms of residents require to be safeguarded and defended against acts of armed attack from outside.

(2) Universal national defence comprises military, intellectual, civil and economic national defence.

(3) Every male Austrian national is liable for military service. Conscientious objectors who refuse the fulfilment of compulsory military service and are exonerated therefrom must perform an alternative service. The details are settled by law.

Art. 10. (1) The *Bund* has powers of legislation and execution in the following matters:

1. the Federal Constitution, in particular elections to the *Nationalrat*, and referenda as provided by the Federal Constitution; the Constitutional Court;

2. external affairs, including political and economic representation with regard to other countries and in particular the conclusion of international treaties of all kinds; demarcation of frontiers; trade in goods and livestock with other countries; customs;

3. regulation and control of entry into and exit from the Federal territory; immigration and emigration; passports; deportation, turning back at the frontier, expulsion, and extradition from or through the Federal territory;

4. Federal finances, in particular taxes to be collected exclusively or in part on behalf of the *Bund*; monopolies;

5. the monetary, credit, stock exchange and banking system; the weights and measures, standards and hallmark system;

6. civil law, including the rules relating to economic association but excluding regulations which render real

Art 16 B-VG

des Nationalrates sinngemäß anzuwenden ist; sie sind im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

(2) Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches getroffen werden und sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen.

(3) Die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechtes sind auf Vereinbarungen im Sinne des Absatzes 1 anzuwenden. Das gleiche gilt auch für Vereinbarungen im Sinne des Absatzes 2, soweit nicht durch übereinstimmende Verfassungsgesetze der betreffenden Länder anderes bestimmt ist.

Art. 16.¹⁾ (1) Die Länder können in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abschließen.

(2) Der Landeshauptmann hat die Bundesregierung vor der Aufnahme von Verhandlungen über einen solchen Staatsvertrag zu unterrichten. Vor dessen Abschluß ist vom Landeshauptmann die Zustimmung der Bundesregierung einzuholen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn die Bundesregierung nicht binnen acht Wochen von dem Tage, an dem das Ersuchen um Zustimmung beim Bundeskanzleramt eingelangt ist, dem Landeshauptmann mitgeteilt hat, daß die Zustimmung verweigert wird. Die Bevollmächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und der Abschluß des Staatsvertrages obliegen dem Bundespräsidenten auf Vorschlag der Landesregierung und mit Gegenzeichnung des Landeshauptmannes.

B-VG Art 17

(3) Auf Verlangen der Bundesregierung sind Staatsverträge nach Abs. 1 vom Land zu kündigen. Kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach, so geht die Zuständigkeit dazu auf den Bund über.

(4) Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich werden; kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über. Eine gemäß dieser Bestimmung vom Bund getroffene Maßnahme, insbesondere ein solcherart erlassenes Gesetz oder eine solcherart erlassene Verordnung, tritt außer Kraft, sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

(5) Ebenso hat der Bund bei Durchführung völkerrechtlicher Verträge das Überwachungsrecht auch in solchen Angelegenheiten, die zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder gehören. Hierbei stehen dem Bund die gleichen Rechte gegenüber den Ländern zu wie bei den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 102).

¹⁾ Fassung laut B-VGN 1988 BGBl 685.

Art. 17. Durch die Bestimmungen der Artikel 10 bis 15 über die Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung wird die Stellung des Bundes und der Länder als Träger von Privatrechten in keiner Weise berührt.¹⁾

Art. 48. Federal laws and the treaties specified in Art. 50 will be published with reference to their adoption by the *Nationalrat*, Federal laws based upon a referendum with reference to the result of that referendum.

Art. 49. (1) Federal laws and the treaties specified in Art. 50 shall be published by the Federal Chancellor in the Federal Law Gazette. Unless explicitly provided otherwise, their entry into force begins with expiry of the day on which the number of the Federal Law Gazette containing their publication is issued and distributed and it extends, unless explicitly provided otherwise, to the entire Federal territory; this does not however hold good for treaties which are to be implemented by the issue of laws (Art. 50 para. 2).

(2) The *Nationalrat* can on the occasion of giving its sanction to treaties pursuant to Art. 50 resolve that a treaty or individual explicitly specified parts of it shall be published not in the Federal Law Gazette, but in another appropriate manner. Such a resolution by the *Nationalrat* has to state the manner of publication, which must guarantee the accessibility of the treaty for the duration of its validity, and shall be notified by the Federal Chancellor in the Federal Law Gazette. Unless explicitly provided otherwise, the entry into force of such treaties begins with expiry of the day on which the number of the Federal Law Gazette containing the notification of the resolution by the *Nationalrat* is issued and distributed and it extends, unless explicitly provided otherwise, to the entire Federal territory.

(3) A special Federal law on the Federal Law Gazette will be promulgated.

Art. 49a. (1) The Federal Chancellor is empowered jointly with the competent Federal Ministers to restate with binding effect Federal laws in their valid version by publication in the Federal Law Gazette.

(2) On the occasion of the republication

1. obsolete terminological expressions can be rectified and outdated spelling assimilated to the new manner of writing;

2. references to other regulations which no longer tally with current legislation as well as other inconsistencies can be rectified;

3. provisions which have been nullified by later regulations or otherwise rendered void can be declared no longer valid;

4. title abridgements and alphabetical abbreviations of titles can be laid down;

5. the designations of articles, sections, paragraphs, and the like can in case of elimination or insertion be correspondingly altered and in this connection references thereto within the text of the regulation be appropriately rectified;

6. interim provisions as well as earlier still applicable versions of the Federal law in question can by specification of their purview be recapitulated and simultaneously with the republication be separately issued.

(3) From the day following issue of the republication all courts and administrative authorities are bound by the restated text of the Federal law in respect of facts materializing thereafter.

E. Participation of the *Nationalrat* and of the *Bundesrat* in Execution by the *Bund*

Art. 50. (1) Political treaties, and others in so far as their contents modify or complement existent laws, may only be concluded with the sanction of the *Nationalrat*.

(2) At the time of giving its sanction to a treaty which falls under para. 1 above, the *Nationalrat* can vote that the treaty in question shall be implemented by the issue of laws.

(3) The provisions of Art. 42 paras. 1 to 4 inclusive and, should constitutional law be modified or complemented by the treaty, the provisions of Art. 44 para. 1 shall be analogously applied to resolutions of the *Nationalrat* in accordance with paras. 1 and 2 above. In a vote of sanction adopted pursuant to para. 1 above, such treaties or such provisions as are contained in treaties shall be explicitly specified as "constitutionally modifying".

FRANCE

QUESTIONNAIRE

Rapports entre le droit interne et le droit international

Cas de la FRANCE

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

1. Quelles sont les conditions pour l'introduction et l'exécution en droit interne des traités internationaux ? Ces conditions sont-elles les mêmes pour tous les traités ou existe-t-il des régimes divers selon la catégorie ou l'importance de l'accord ?

Pour répondre aux questions posées, il convient de rappeler liminairement les règles d'ordre constitutionnel régissant la matière.

La Constitution du 4 octobre 1958, modifiée notamment par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, comporte trois séries de dispositions relatives aux rapports du droit interne et du droit international.

a) En premier lieu, dans la mesure où le Préambule de la Constitution de 1958 renvoie à celui de la Constitution du 27 octobre 1946, ont valeur constitutionnelle les 14^e et 15^e alinéas de ce Préambule qui énoncent en particulier que "La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international" et que, "sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix".

b) La Constitution de 1958 consacre un titre entier aux traités et accords internationaux (titre VI) et, depuis la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, un titre nouveau spécifique (le titre XIV) aux Communautés européennes et à l'Union européenne.

Le titre VI de la Constitution qui vise "les traités et accords internationaux" en général est composé de quatre articles, dont il importe de rappeler le contenu.

Selon l'article 52, le Président de la République négocie et ratifie les traités et est tenu informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

L'article 53 énumère dans son premier alinéa ceux des accords internationaux qui ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Il est spécifié, au deuxième alinéa, que lesdits traités "ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés". L'article 53 précise également, en son troisième alinéa, que "nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées".

L'article 54 est relatif au contrôle susceptible d'être exercé par le Conseil constitutionnel sur la compatibilité avec la Constitution des traités et engagements internationaux. En vertu de cet article, dans sa rédaction présentement en vigueur "si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre Assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution".

L'article 55, sur lequel on reviendra plus avant, pose le principe de la primauté des traités et engagements internationaux sur la loi. Entre autres dispositions, il subordonne cette primauté à une exigence de publication du traité.

c) Depuis la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, des dispositions spécifiques, qui ne sont d'ailleurs pas dérogoratoires aux articles 52 à 55 de la Constitution, visent plus spécialement les Communautés européennes et l'Union européenne. Le nouveau titre XIV de la Constitution comprend des articles 88-1 à 88-4. L'article 88-1 consacre expressément la participation de la République française aux Communautés européennes et à l'Union européenne. Les articles 88-2 et 88-3 ont pour objet de lever des obstacles d'ordre constitutionnel à la ratification par la loi du traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne. Quant à l'article 88-4 il vise à mieux associer les assemblées parlementaires au processus d'élaboration des projets d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.

x
x x

Compte tenu de ces dispositions constitutionnelles, l'insertion d'un traité dans l'ordre juridique interne est subordonnée au respect de trois séries d'exigences qui n'ont pas une portée identique selon les catégories de traités en cause.

a) Une première exigence résulte de l'existence d'un engagement international auquel la France se trouve partie. Cela implique que le traité soit signé au nom du Gouvernement de la République.

b) La deuxième exigence est relative à la ratification ou à l'approbation du traité. En droit français, la ratification ou l'approbation est une prérogative de l'exécutif. Mais, en fonction du contenu du traité, celui-ci ne dispose pas d'une entière liberté de manoeuvre dans les trois hypothèses ci-après indiquées.

Tout d'abord, et conformément au premier alinéa de l'article 53 de la Constitution, des traités ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi(1). Il s'agit des traités de paix, des traités de commerce, des traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire.

Il y a lieu de souligner que pour cette ultime catégorie de traités, mentionnée au premier alinéa de l'article 53, est nécessaire en outre le consentement des populations intéressées (cf. le troisième alinéa de l'article 53).

Enfin, s'il s'avère qu'un traité comporte une clause contraire à la Constitution(2), l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver en vertu d'une loi nécessite au préalable une révision constitutionnelle. Il revient normalement au Conseil constitutionnel de relever une éventuelle contrariété à la suite d'une saisine opérée soit sur le fondement de l'article 54 de la Constitution (cf. texte supra), soit sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution. La saisine est dans ce dernier cas ouverte aux autorités mentionnées à l'article 54. Elle a pour objet une loi adoptée par voie parlementaire autorisant la ratification d'un traité, sous réserve que cette loi n'ait pas été promulguée. En effet, le contrôle de constitutionnalité des lois a en France un caractère exclusivement a priori : il n'est susceptible d'être mis en oeuvre qu'à l'égard d'une loi votée et non encore promulguée.

(1) Une loi adoptée par voie parlementaire intervient le plus souvent. Le recours à un référendum est cependant possible dans le cas visé par l'article 11 de la Constitution d'un traité qui, sans être contraire au texte constitutionnel, "aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions".

(2) Cette éventualité s'est vérifiée à propos du traité sur l'Union européenne, ainsi que cela ressort d'une décision n° 92-308 DC rendue le 9 avril 1992 par le Conseil constitutionnel.

c) Si la ratification ou l'approbation suffisent à engager la France au plan international, l'opposabilité d'un traité aux particuliers est subordonnée dans l'ordre juridique interne à sa publication.

Les modalités de la publication sont régies par le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié par le décret n° 86-707 du 11 avril 1986. Est exigée en principe l'intervention d'un décret lui-même publié au Journal officiel(3).

*

Des développements qui précèdent, il ressort qu'un traité créant une organisation internationale de caractère supranational ne peut en tout état de cause être introduit dans l'ordre interne qu'à la suite de l'intervention d'une loi en autorisant la ratification.

Dans l'hypothèse où un traité relatif à l'organisation internationale comporterait une clause contraire à la Constitution, la loi qui en autorise la ratification devrait elle-même être précédée d'une révision constitutionnelle. Cette hypothèse s'est vérifiée à propos du traité sur l'Union européenne. Suite à une décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 constatant que plusieurs clauses du traité étaient contraires à la Constitution, celle-ci a été révisée par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992. Ultérieurement la loi n° 92-1017 du 24 septembre 1992 a autorisé la ratification du traité. Cette loi a été adoptée par voie de référendum dans le cadre de l'article 11 de la Constitution (cf. supra note 1).

2. Quelles sont les conditions pour l'introduction et l'exécution en droit interne des coutumes internationales et des principes généraux de droit ? Cette introduction est-elle automatique ou faut-il appliquer une procédure spéciale ?

A la différence des traités qui font l'objet de dispositions constitutionnelles précises, les règles non écrites du droit international public sont soumises à un régime juridique plus incertain. On verra qu'il existe en la matière un fondement d'ordre constitutionnel mais que sa portée est controversée. En outre, on ne peut faire abstraction de l'hétérogénéité des composantes du droit international public non écrit.

(3) Cette exigence n'est pas applicable aux règlements émanant d'une organisation internationale, lorsque ces règlements sont intégralement repris dans le Bulletin officiel de cette organisation offert au public, et lorsque cette publication suffit, en vertu des stipulations d'une convention engageant la France, à rendre ces règlements opposables aux particuliers.

a) Sur le plan constitutionnel on se doit de mentionner le quatorzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie la Constitution de 1958. Aux termes de cet alinéa, "la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple".

Dans la mesure où ce texte fait état de "traditions" qui lui sont nécessairement antérieures il a, dans une large mesure, un caractère déclaratif. Au demeurant, bien avant la Constitution de 1946, les tribunaux de l'ordre judiciaire ont fait application de règles non écrites du droit international. Ainsi, selon les termes d'un arrêt de la Cour de Cassation du 22 janvier 1849, le principe de l'immunité de juridictions des Etats étrangers découle de "l'indépendance réciproque des Etats" qui est "l'un des principes les plus universellement reconnus du droit des gens".

Le quatorzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, en raison du renvoi global effectué par la Constitution de 1958 au texte de 1946, n'en a pas moins présentement valeur constitutionnelle. A ce titre, il peut être regardé comme servant de support à l'adhésion de la République française au droit international non écrit.

Le Conseil constitutionnel n'a eu que rarement l'occasion de faire application de ce texte. Par une décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975 concernant une loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores, il s'est borné à écarter un moyen tiré de la violation du quatorzième alinéa du Préambule de 1946, sans qu'on puisse en inférer une reconnaissance par lui, même implicite, du droit international public non écrit. Plus significative est la décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, qui rattache expressément la règle "Pacta sunt servanda" au 14e alinéa du Préambule de 1946.

b) En tout état de cause, une distinction doit être opérée au sein des règles non écrites du droit international public.

Il convient tout d'abord de mettre à part la notion de "normes impératives du droit international", jus cogens, telle qu'elle est consacrée par la convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, en ses articles 53 et 64. Le Gouvernement français s'est refusé à ratifier cette convention au motif qu'il n'entend pas que puisse être opposée au droit international conventionnel une norme du jus cogens, dont le contenu peut être des plus imprécis (cf. Rép. du Ministre des Af. Etrangères à une question écrite de M. GAITS, député - JO. A.N. 23 nov. 1992 p. 5288).

En revanche, les tribunaux font application de la coutume internationale comme des principes généraux de droit. Les tribunaux de l'ordre judiciaire distinguent ces deux concepts (cf. Cass. Crim. 6 octobre 1983) à l'instar de la doctrine et du statut de la Cour internationale de Justice. Ils font application

de la coutume dès lors qu'elle présente un "degré de certitude élevé" (Cass. Crim. 7 juin 1983). Les principes généraux de droit sont également appliqués, mais ils n'ont qu'un rôle subsidiaire par rapport aux sources spéciales du droit international représentées par les règles conventionnelles ou coutumières.

Les juridictions administratives, après avoir manifesté une relative défiance à l'égard des règles non écrites du droit international, ont adopté dans la période récente une attitude plus ouverte. C'est ainsi qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 23 octobre 1987 se réfère au concept de "principe du droit international".

c) Des développements qui précèdent, on peut déduire qu'il n'existe pas de procédure formalisée d'introduction du droit international non écrit dans l'ordre juridique interne. Tout est fonction en la matière de l'attitude adoptée par les juridictions constitutionnelle, administratives et judiciaires, agissant chacune dans leurs sphères de compétences.

Il est clair que le quatorzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 n'a pas déployé en la matière la plénitude de ses effets.

3. Quelles sont les conditions pour l'introduction et l'exécution en droit interne des décisions des organisations internationales qui sont obligatoires ?

Cas des actes de la Communauté économique européenne - Cas des actes obligatoires des autres organisations internationales -

a) Alors que le questionnaire suggère qu'en ce qui concerne les actes de la C.E.E. leur introduction et leur exécution sont automatiques, cette affirmation mérite d'être nuancée au regard de l'expérience française.

Le caractère obligatoire des règlements communautaires leur effet direct en droit interne est, compte tenu des termes non équivoques du deuxième alinéa de l'article 189 du traité de Rome, admis par l'ensemble des juridictions françaises. Il a été reconnu aussi bien par le Conseil constitutionnel (décisions n°s 77-90 DC et 77-89 DC du 30 décembre 1977) que par les juridictions judiciaires et administratives. Le règlement communautaire prévaut même sur la loi nationale postérieure (Cass. ch. mixte, 24 mai 1975 ; CE. 24 sept. 1990).

Le cas des directives communautaires est plus délicat. Selon le 3e alinéa de l'article 189 du traité de Rome "la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens". Fidèle à une lecture littérale de ce texte, le Conseil d'Etat a jugé qu'une directive non introduite en droit interne ne pouvait être valablement invoquée à l'appui d'un recours individuel formé à l'encontre d'un acte administratif (CE. 22 décembre 1978).

Néanmoins, le Conseil d'Etat a jugé par la suite que l'article 189 du traité de Rome s'oppose à l'application, non seulement d'actes réglementaires nationaux qui entreraient en contradiction avec les objectifs d'une directive (CE. 7 déc. 1984), mais également de dispositions législatives (CE. 28 février 1992).

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que certaines actes institutionnels des Communautés européennes, doivent, aux termes mêmes des traités fondateurs, être ratifiés par les Etats membres "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives". En pareille hypothèse, le Conseil constitutionnel peut être appelé à exercer un contrôle de constitutionnalité préalablement à l'intervention d'une loi autorisant la ratification de l'acte en cause. Le juge constitutionnel peut être saisi, soit en vertu de l'article 54 de la Constitution, dès la signature de l'acte institutionnel et avant le vote de la loi en autorisant la ratification ou l'approbation, soit en vertu de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, une fois la loi autorisant la ratification votée par le Parlement et avant sa promulgation.

On indiquera que c'est à la suite d'une saisine opérée sur le fondement de l'article 54 de la Constitution que le Conseil constitutionnel a déclaré non contraire à celle-ci la décision du Conseil des Communautés du 21 avril 1970 relative aux ressources propres des Communautés (n° 70-39 DC du 19 juin 1970) ainsi que la décision du Conseil des Communautés du 20 septembre 1976 relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct (n° 76-71 DC du 30 déc. 1976).

b) Il existe fort peu de décisions juridictionnelles concernant les conditions d'introduction et d'exécution des "actes obligatoires" des organisations internationales autre que les Communautés européennes.

On notera simplement que par une décision n° 78-93 DC du 29 avril 1978 le Conseil constitutionnel a admis le caractère obligatoire de la résolution du Conseil des gouverneurs du Fonds Monétaire International (F.M.I.) en date du 30 avril 1976 relative au second amendement apporté au statut du F.M.I. Mais, en la circonstance, le juge constitutionnel s'est attaché à vérifier que l'adoption du second amendement au statut du Fonds monétaire international était bien intervenue dans le respect des règles posées par ledit statut et qu'en particulier avait été recueillie la majorité exigée par le texte statutaire.

La doctrine a dans l'ensemble critiqué le contrôle ainsi effectué par le Conseil constitutionnel sur le respect des règles de procédure fixées par l'engagement international de base. Mais l'on peut aussi interpréter la décision n° 78-93 DC comme portant sur l'existence de l'acte émanant de l'organisation internationale et non sur sa validité au regard des statuts de cette organisation.

4. Quelles sont les conditions pour l'introduction et l'exécution en droit interne des jugements et arrêts des juridictions internationales, arbitrales et judiciaires.

S'agissant des décisions des juridictions internationales, elles sont définitives et s'appliquent de plein droit aux Etats qui ont accepté de s'y soumettre en reconnaissant au préalable leur compétence.

En ce qui concerne les jugements des tribunaux étrangers ou les sentences arbitrales, ils devront être rendus exécutoires par une ordonnance d'exequatur rendue par le tribunal de grande instance après qu'aient été épuisées les voies de recours exerçables contre eux.

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

1. Quelle est la valeur des traités internationaux par rapport au droit interne ? Ont-ils une valeur supérieure à celle de la Constitution ? Ont-ils une valeur supérieure à celle des lois, tant antérieures que postérieures ?

La détermination de la valeur respective des traités et de la Constitution fait l'objet en droit français de solutions très nuancées.

En revanche, à la suite d'une évolution récente de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le principe de suprématie du traité sur la loi est garanti de façon effective et non équivoque en droit français.

1.1. - Traité et Constitution.

On a eu l'occasion de citer précédemment le texte de l'article 54 de la Constitution (cf. supra A. 1).

En raison du caractère préventif du contrôle qu'il institue l'article 54 vise à prévenir un conflit de normes. Un traité signé par la France ne peut être introduit dans l'ordre juridique interne que dans la mesure où il n'est pas contraire à la Constitution. Une contrariété, si elle est mise en évidence par le Conseil constitutionnel saisi à cet effet, n'oblige pas le pouvoir constituant à réviser la Constitution aux fins d'éliminer toute contrariété entre la Charte fondamentale et l'engagement international.

L'article 54 de la Constitution implique ainsi en fait qu'au stade de son introduction dans l'ordre juridique interne un traité ne puisse être contraire à la Constitution. A ce stade, on peut en inférer qu'il y a une suprématie du texte constitutionnel sur le droit international conventionnel.

Cependant, une fois qu'un traité a été incorporé dans l'ordre interne, il s'impose aux différentes autorités de l'Etat dans le cadre de leurs compétences respectives (cf. la décision du Conseil constitutionnel n° 86-216 DC du 3 septembre 1986). La primauté du traité est encore accrue par le fait que ni le Conseil constitutionnel (cf. la décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992) ni les juridictions ordinaires (administratives ou judiciaires) n'exercent un contrôle sur le point de savoir si un traité, une fois introduit en droit interne, comporte ou non une clause contraire à la Constitution.

La primauté du traité n'est pas pour autant absolue car on peut concevoir que son application soit paralysée pour certains motifs : contrariété avec une autre convention internationale ; non-application par l'autre partie lorsque la réciprocité de l'exécution est valablement requise par le droit international ; dénonciation d'un traité bilatéral par les autorités exécutives françaises ou retrait par elles d'un accord multilatéral.

1.2. - Traité et loi.

Aux termes de l'article 55 de la Constitution de 1958 : "Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie".

Le plein effet de ces dispositions a pu être assuré en droit français grâce à une évolution convergente des jurisprudences respectives du Conseil constitutionnel, du juge judiciaire, et du juge administratif.

a) La jurisprudence du Conseil constitutionnel pour la mise en oeuvre de l'article 55 de la Constitution se présente comme suit.

Lorsqu'il se prononce en tant que juge de la constitutionnalité des lois, après leur vote et avant leur promulgation, le Conseil constitutionnel considère que s'il lui revient de "s'assurer que la loi respecte le champ d'application de l'article 55 de la Constitution", il ne lui appartient pas en revanche "d'examiner la conformité de la loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international" (n° 89-268 DC du 29 déc. 1989, cons. n° 79).

Cela signifie que le Conseil constitutionnel s'estime à même, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois de censurer une loi qui restreindrait le champ d'application de l'article 55 de la Constitution (n° 86-216 DC du 3 sept. 1986). Toutefois, le juge constitutionnel se refuse en principe à apprécier la conformité d'une loi aux traités, au motif qu'"une loi contraire à un traité ne serait pas contraire pour autant à la Constitution". Cette prise de position repose sur l'idée que les décisions prises par lui dans le cadre du contrôle de

constitutionnalité des lois revêtent un caractère absolu et définitif, alors que la supériorité des traités sur les lois présente un caractère relatif, en ce qu'elle est limitée au champ d'application du traité, et contingent, en ce qu'elle est subordonnée à une condition de réciprocité qui peut varier dans le temps et dans l'espace (n° 74-54 DC du 15 janv. 1975).

Cette jurisprudence est susceptible de recevoir une exception de portée d'ailleurs très limitée dans l'hypothèse où une loi est prise pour l'application d'un traité dont l'existence même est mentionnée dans un article de la Constitution (cf n° 92-312 DC du 2 sept. 1992).

Il reste que dans son principe la jurisprudence issue de la décision n° 74-54 DC postule que c'est au juge ordinaire, chargé de l'application de la loi qu'il incombe de faire prévaloir, s'il y a lieu, le traité sur la loi.

Au demeurant, lorsqu'il statue lui-même à l'instar d'un juge ordinaire, comme c'est le cas pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs, le Conseil constitutionnel veille au respect du principe de suprématie des traités sur la loi posé par l'article 55 (Cons. const. 21 octobre 1988, Election du député de la 5ème circonscription du Val d'Oise).

b) Peu après l'intervention de la décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, la Cour de Cassation a jugé dans un arrêt de principe du 24 mai 1975, que le juge judiciaire avait compétence pour appliquer le droit communautaire et plus généralement le droit international conventionnel aux lieu et place de la loi, même si cette dernière est postérieure à l'introduction en droit français de la norme internationale.

c) Le Conseil d'Etat ne s'est engagé dans la même voie qu'au terme d'une évolution progressive de sa jurisprudence.

S'il a admis sans difficulté la suprématie d'un traité sur une loi qui lui était antérieure, il a pendant longtemps estimé qu'en cas de conflit entre un engagement international et une loi postérieure, il n'avait pas compétence pour écarter l'application de la loi au profit du traité (C.E. 1er mars 1968).

Un renversement de jurisprudence est venu d'une nouvelle appréhension par le juge administratif des rapports entre la loi et le traité. Depuis un arrêt de principe du 20 octobre 1989, le Conseil d'Etat considère qu'il a compétence pour assurer la primauté du traité, même vis-à-vis d'une loi qui lui est postérieure.

Il va de soi cependant que la suprématie du traité sur la loi ne vaut que pour autant que le traité ne se trouve pas lui-même paralysé dans ses effets, pour des motifs analogues à ceux exposés ci-dessus à propos des rapports entre la Constitution et les traités.

1.2 - Quelle est la valeur des coutumes internationales et des principes généraux de droit par rapport au droit interne ?

On se reportera ici aux développements consacrés (rubrique A.2) à l'introduction des coutumes internationales et des principes généraux du droit. A été notamment étudié le problème de la valeur juridique accordée par les différents ordres français de juridiction aux règles non écrites du droit international.

1.3. - Quelle est la valeur des actes obligatoires des organisations internationales par rapport au droit interne ?

La réponse à la question posée est fonction des développements précédemment consacrés, d'une part, aux conditions d'introduction et d'exécution en droit interne des décisions des organisations internationales (cf. supra A -3) et, d'autre part, à la valeur juridique des traités internationaux en droit interne (cf. supra B.1.).

Compte tenu des indications déjà fournies, on peut dire que la valeur des actes obligatoires des organisations internationales dépend tout à la fois, du statut de l'organisation internationale dont émane l'acte et du contenu intrinsèque de cet acte.

a) Lorsque le statut d'une organisation internationale résulte d'un traité qui a été incorporé dans l'ordre juridique interne, ce traité déploie ses effets suivant les modalités applicables à l'ensemble des traités (cf. supra B.1.). Le Conseil constitutionnel a jugé à plusieurs reprises qu'à partir du moment où un traité est entré dans le champ des prévisions de l'article 55 de la Constitution, il a une autorité supérieure à la loi (cf. les décisions n° 70-39 DC du 19 juin 1970 ; n° 77-89 DC et n° 77-90 DC du 30 décembre 1977 ; n° 78-93 DC du 29 avril 1978).

Dans le cas des Communautés européennes, la suprématie du traité sur la loi vaut aussi bien pour le droit communautaire originaire issu des traités que pour le droit communautaire dérivé et en particulier pour les règlements (cf. les décisions n° 77-89 DC et n° 77-90 DC du 30 décembre 1977).

Dès lors qu'il n'existe pas dans l'ordre juridique français de contrôle de constitutionnalité des traités par voie d'exception, on peut en déduire que les actes pris par une organisation internationale dans le cadre des compétences qu'elle tient d'un traité auquel la France est partie, ne peuvent pas non plus se voir opposer des dispositions constitutionnelles.

Il est vrai que l'article 55 de la Constitution subordonne la suprématie du traité à une condition de réciprocité. Mais cette dernière n'a pas une portée absolue. La doctrine considère qu'elle est sans objet pour diverses catégories de conventions : pour celles qui ont pour objet la protection de la personne humaine ; pour la plupart des conventions conclues sous l'égide de l'organisation internationale du travail ; pour le droit communautaire en raison de l'existence de procédures organisées permettant d'assurer son respect par les Etats membres des Communautés. On relèvera sur ce dernier point que la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (C.J.C.E. 13 nov. 1964 aff. 90 et 91/63) a été reprise par la Cour de Cassation (Cass. ch. Mixte 24 mai 1975).

b) La nature des actes émanant de l'organisation internationale peut avoir aussi une incidence sur leur force juridique en droit interne.

A s'en tenir au droit communautaire, on rappellera la distinction déjà esquissée plus haut (cf. supra A.3 a) selon la nature de l'acte en cause.

Un acte institutionnel qui doit être ratifié par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives peut donner prise à un contrôle de constitutionnalité de la part du Conseil constitutionnel. A ce stade, une contradiction avec le texte constitutionnel peut conduire, soit à une absence de ratification, soit à une ratification précédée d'une révision constitutionnelle.

La force obligatoire des règlements communautaires n'est pas douteuse en raison des termes mêmes de l'article 189, alinéa 2, du traité de Rome. Encore convient-il de souligner que la validité d'un règlement émanant des Communautés peut être mise en cause au regard du droit communautaire originaire et des principes généraux de l'ordre juridique communautaire. Indépendamment du recours direct en annulation ouvert à certaines catégories de personnes par l'article 173 du traité de Rome, toute juridiction peut, dans le cadre de la procédure de renvoi préjudiciel institué par l'article 177, saisir la Cour de Justice.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, les questions les plus délicates naissent de la transposition en droit interne des directives communautaires. Selon la nature de l'acte qui opère la transposition, la force obligatoire de la directive peut se trouver indirectement mise en cause. Si une loi est nécessaire pour transposer la directive, cette loi peut faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité a priori. Une censure de la loi par le Conseil constitutionnel pour un motif de fond, aurait pour conséquence de ne permettre l'application en droit interne de la directive qu'après une révision de la Constitution. A ce jour, pareille hypothèse est demeurée purement théorique. Par ailleurs, une directive, à l'instar d'un règlement est justiciable des procédures instituées respectivement par les articles 173 (recours direct en annulation) et 177 (renvoi préjudiciel en

appréciation de validité à la Cour de Justice) du traité de Rome.

C. Autres questions se rapportant au droit international.

Sous cette rubrique il est demandé de préciser si la Constitution française contient des dispositions pour :

- 1) La protection des droits de l'homme ;
- 2) La protection des minorités ;
- 3) La protection des étrangers ;
- 4) Toute autre question de droit international (déclaration de guerre, par exemple).

1. Protection des droits de l'homme.

Du texte de la Constitution de 1958 on peut inférer à la fois la nature des droits de l'homme garantis constitutionnellement ainsi que les techniques et procédures qui peuvent être utilisées pour leur protection.

1.1. Nature des droits de l'homme constitutionnellement garantis.

En droit français les normes constitutionnelles protectrices des droits de l'homme ont des sources diverses.

a) Il convient de mentionner en premier lieu les articles de la Constitution. Pour la plupart, ils ont trait au statut des pouvoirs publics et à l'organisation de leurs rapports. Mais certains articles énoncent des principes de portée plus générale: l'égalité devant la loi (art. 2), l'égalité du suffrage (art. 3), la libre formation des partis politiques (art. 4) ; l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64) ; la liberté individuelle (art. 66) ; la libre administration des collectivités territoriales. Ce dernier principe, posé par l'article 72 de la Constitution est d'ordre institutionnel. Mais il n'est pas non plus indifférent au regard des droits du citoyen si l'on estime, à la suite d'Alexis de Tocqueville, que la commune est l'école primaire de la démocratie.

b) La deuxième source des droits de l'homme constitutionnellement garantis résulte du texte du Préambule de la Constitution de 1958. Ce préambule se réfère, d'une part, à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, d'autre part, au Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Ce dernier comporte, et un renvoi aux "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République", et la proclamation de "principes particulièrement nécessaires à notre temps".

La référence faite par le constituant de 1946 aux "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" (P.F.R.L.R.) a eu pour objet de rendre hommage à l'oeuvre législative de la IIIème République en matière de libertés publiques et de lois sociales. Le Conseil constitutionnel a notamment fait figurer au nombre de ces principes : la liberté d'association (n° 71-44, 16 juillet 1971) ; le principe des droits de la défense (n° 76-70 DC, 2 déc. 1976) ; la liberté de l'enseignement (n° 77-87 DC, 23 nov. 1977) ; l'indépendance de la juridiction administrative (n° 80-119 DC, 22 juillet 1980) ainsi que sa compétence dans le contrôle de la légalité des actes administratifs (n° 86-224 DC, 23 janv. 1987) ; l'indépendance des enseignants du supérieur (n° 83-163 DC, 20 janv. 1984) ; l'importance des attributions de l'autorité judiciaire en matière de protection de la propriété immobilière (n° 89-256 DC, 25 juillet 1989).

La notion de "principes particulièrement nécessaires à notre temps" a, elle aussi, son siège dans le Préambule de la Constitution de 1946 qui énonce que le peuple français proclame "comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après : ... " Suit une énumération qui comprend entre autres : le principe de l'égalité des sexes ; le droit d'asile ; le droit au travail, le droit syndical ; le droit de grève ; la participation des travailleurs à la gestion des entreprises ; la nationalisation des services publics nationaux et des monopoles de fait ; la définition des obligations de la nation dans les domaines familiaux, éducatifs, sanitaires et culturels.

c) En dehors des articles de la Constitution de 1958 et des préambules des Constitutions de 1946 et 1958, des principes protecteurs des droits de l'homme peuvent trouver leur origine dans des principes généraux du droit de valeur constitutionnelle. Mais le juge constitutionnel se montre en la matière prudent et réservé car il répugne à opposer au législateur une norme juridique à laquelle il est difficile de trouver un fondement écrit d'ordre constitutionnel.

1.2. Les procédures de protection des droits de l'homme peuvent être succinctement résumées en fonction du rôle imparti par les diverses juridictions compétentes.

Indépendamment des procédures applicables au plan supranational (4) il importe de préciser les domaines d'intervention respectifs du Conseil constitutionnel, des juridictions de l'ordre judiciaire, et des juridictions administratives.

a) Le Conseil constitutionnel tient de la Constitution de 1958 une compétence exclusive pour examiner la constitutionnalité de certaines catégories de normes. Son contrôle s'exerce a priori (c'est-à-dire qu'il conditionne l'application de la norme) et par suite de façon abstraite. Il revêt un caractère obligatoire pour deux séries de textes : d'une part, pour les règlements des assemblées parlementaires, qui ne peuvent être mis en application qu'après examen préalable de leur constitutionnalité ; d'autre part, pour les lois organiques dont la promulgation est subordonnée pareillement à leur soumission au Conseil.

Mis à part ces deux cas le contrôle de constitutionnalité revêt un caractère facultatif. Le Conseil n'est appelé à statuer sur la constitutionnalité d'une loi adoptée par le Parlement (art. 61, alinéa 2, de la Constitution) ou sur celle d'un traité non encore introduit dans l'ordre interne (art. 54), que s'il est saisi par l'une des autorités habilitées à cet effet. La faculté de saisir en pareils cas le Conseil constitutionnel, qui était à l'origine réservée à l'une des quatre plus hautes autorités de l'Etat(5), a été étendue ultérieurement à 60 députés ou à 60 sénateurs, dans un premier temps pour les lois ordinaires (loi constitutionnelle du 29 octobre 1974) puis, dans un second temps, pour ce qui est des traités (loi constitutionnelle du 25 juin 1992, dont l'article 2 modifie l'art. 54 de la Constitution).

Dans l'exercice de ses compétences, le Conseil constitutionnel s'est montré particulièrement soucieux d'assurer la protection des droits et libertés de valeur constitutionnelle.

b) Les juridictions administratives ont compétence pour statuer a posteriori sur la légalité des actes administratifs, qu'il s'agisse de règlements émanant des autorités administratives ou d'actes administratifs non réglementaires. On relèvera que dans ces matières la compétence du juge administratif a un fondement constitutionnel car elle repose sur un principe fondamental reconnu par les lois de la République (cf. les décisions du Conseil constitutionnel n° 86-224 DC du 23 janv. 1987 et n° 89-261 DC du 28 juillet 1989).

(4) La France a souscrit au droit de recours individuel devant la Commission européenne des droits de l'homme (décret n° 81-917 du 9 octobre 1981) et est partie au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (loi du 23 déc. 1983 qui en autorise la ratification et décret de publication du 25 mai 1984).

(5) Président de la République, Premier ministre, Président de l'Assemblée nationale, Président du Sénat.

c) La compétence du juge judiciaire a, en ce qui touche la protection de la liberté individuelle, un fondement direct dans l'article 66 de la Constitution de 1958. L'intervention de l'autorité judiciaire en cas de dépossession par la puissance publique d'une propriété immobilière se rattache à un principe fondamental reconnu par les lois de la République (n° 89-256 DC du 25 juillet 1989).

1.3. - Protection des minorités.

La France garantit aux individus appartenant à des groupes ethniques, linguistiques ou religieux, des droits personnels de la même façon que ces droits sont reconnus à l'ensemble des citoyens. Elle ne reconnaît pas en revanche, au pl constitutionnel, de droits spécifiques à une minorité ethnique, linguistique ou religieuse prise en tant que telle.

Cet état du droit résulte de l'adoption par les autorités gouvernementales de la doctrine dégagée dans ses formations administratives par le Conseil d'Etat. Il a reçu une consécration de la part du Conseil constitutionnel.

a) Aux termes de l'article 27 du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques : "Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue".

A l'instigation de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat qui avait appelé l'attention sur le problème constitutionnel posé par cette stipulation (AG. 16 nov. 1978 ; n° 322-725), la France a déclaré au moment de son adhésion que "compte tenu de l'article 2 de la Constitution" de 1958 (6) l'article 27 du Pacte n'avait pas lieu de s'appliquer en ce qui la concerne.

Saisi de plaintes émanant de Bretons, le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies n'a pu que prendre acte de la réserve française relative à l'article 27 du Pacte (décision du 8 nov. 1989).

(6) Selon l'article 2, alinéa 1, de la Constitution : "La France est une République indivisible, laïque et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances".

Une réserve du même type a été formulée par la France à propos de l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant publiée par le décret n° 90-917 du 8 octobre 1990.

Dans la logique de ses prises de position antérieures, l'Assemblée générale du Conseil d'Etat a émis un avis défavorable à la reconnaissance par la loi d'un peuple corse qui serait distinct du peuple français ou en serait une composante (AG. 25 octobre 1990, n° 348.853).

b) Appelé à se prononcer en tant que juge constitutionnel sur le même problème, le Conseil constitutionnel a, par une décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, censuré une disposition législative qui consacrait le peuple corse en tant que composante du peuple français, au motif que la Constitution "ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion".

1.4. - Protection des étrangers.

La situation des étrangers au regard des droits fondamentaux est complexe car elle ne résulte pas d'une application littérale par le Conseil constitutionnel des textes de valeur constitutionnelle que l'on a précédemment recensés (Déclaration des droits de 1789 ; Préambule de la Constitution de 1946 ; divers articles de la Constitution de 1958).

a) A s'en tenir à la lettre des textes de valeur constitutionnelle qui servent de référence au contrôle de constitutionnalité des lois, il ne serait pas impossible de faire une distinction recoupant trois séries d'hypothèses.

Sous une première rubrique, on pourrait recenser les droits reconnus à tout individu, qu'il soit français ou étranger. Par son intitulé et son contenu la Déclaration des droits de 1789 plaide en ce sens dans la mesure où sont visés dans certains cas les droits de l'homme et dans d'autres hypothèses, les droits du citoyen.

Dans le même ordre d'idées, il ne serait pas impossible d'énumérer, dans une deuxième rubrique, des droits qui ne sont constitutionnellement garantis qu'aux seuls nationaux français.

Enfin, il est permis de s'interroger sur le point de savoir si le droit d'asile, mentionné au quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, bien que visant en théorie "tout homme" n'a pas vocation à s'appliquer en fait aux seuls étrangers(7). En effet conformément, tant à ses traditions, qu'aux engagements internationaux qu'elle a souscrits, la République française ne refuse pas l'accès à son territoire de

(7) Le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 est ainsi rédigé : "Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République".

ses nationaux.

b) Le schéma théorique que l'on vient d'esquisser ne reflète qu'imparfaitement les solutions qui se dégagent de la jurisprudence.

Le Conseil constitutionnel a cherché à ne pas être tributaire d'une application littérale et mécanique de textes qui, tout en ayant une même valeur constitutionnelle, sont apparus à des époques différentes (1789, 1946, 1958).

Dans un premier temps, le Conseil a reconnu ponctuellement certains droits fondamentaux au profit des étrangers, comme la liberté individuelle (n° 79-109 DC du 9 janv. 1980) ou le droit à la vie familiale (n° 86-216 DC du 3 sept. 1986). Il a admis également que des droits pouvaient être accordés à des ressortissants étrangers sans condition de réciprocité (n° 81-130 DC du 30 oct. 1981).

Par une décision ayant valeur de principe n° 89-269 DC du 22 janv. 1990, le juge constitutionnel a énoncé, sur un plan très général que "le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques à la condition de respecter les engagements internationaux souscrits par la France et les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République". La même décision a jugé que des étrangers résidant régulièrement en France ne pouvaient, sans que soit méconnu le principe constitutionnel d'égalité, être exclus du bénéfice d'une prestation sociale à caractère non contributif (prestation d'assistance aux personnes âgées démunies de ressources).

Dans la ligne de cette orientation libérale, le Conseil a estimé que les dispositions de l'article 6 de la Déclaration de 1789, aux termes desquelles "tous les citoyens ... sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics" devaient être regardées comme ayant pour objet de fonder en droit français le principe de l'égal accès de tous aux emplois publics, sans pour autant réserver aux seuls citoyens l'application du principe qu'elles énoncent (n° 91-293 DC du 23 juillet 1991).

Il reste que certains droits, tels que le droit de vote et d'éligibilité aux élections mettant en cause directement ou individuellement la souveraineté nationale, sont réservés aux nationaux (cf. la décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 relative au traité sur l'Union européenne), sauf au pouvoir constituant à prévoir une extension au profit des étrangers, ou du moins de ressortissants des pays avec lesquels la France est engagée au sein de l'Union européenne (cf. n° 92-312 DC du 2 sept. 1992).

1.5. - Dispositions constitutionnelles relatives à d'autres questions de droit international (déclaration de guerre et autres éléments).

En dehors des indications figurant dans le présent document, il est possible de mentionner des dispositions constitutionnelles ayant un rapport avec le droit international. Certaines d'entre elles sont relatives aux pouvoirs du Président de la République.

D'autres ont trait à la compétence du Parlement en matière de déclaration de guerre.

a) Les pouvoirs du Président de la République en matière de politique étrangère sont, sans préjudice des dispositions de l'article 52 de la Constitution (cf supra A.1 et de celles de l'article 15(cf. infra), affirmés par deux autres articles du texte constitutionnel.

L'article 5, qui définit sur un plan général la mission du Chef de l'Etat, dispose notamment qu'il est "le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire" et "du respect ... des traités". Ces responsabilités ont vocation à s'appliquer de façon permanente.

Les responsabilités incombant au Président de la République sont accrues au cas où il est fait application des pouvoirs exceptionnels mentionnés à l'article 16 de la Constitution. En vertu du premier alinéa de cet article, "lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel".

L'article 16 n'a été appliqué qu'en une seule circonstance (d'avril 1961 à septembre 1961) dans un contexte lié à l'évolution vers l'indépendance de l'Algérie, lequel était sans rapport direct avec l'exécution des engagements internationaux de la France.

b) Régime juridique de la Déclaration de guerre.

Aux termes de l'article 35 de la Constitution de 1958 : "La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement".

Ces dispositions s'inscrivent dans la tradition constitutionnelle républicaine car on trouve affirmée la compétence du Parlement dans le domaine considéré, sous l'empire aussi bien de la Constitution de 1848 (accord de l'Assemblée nationale que des lois constitutionnelles de 1875 (assentiment préalable des deux Chambres), et de la Constitution de 1946 (vote de l'Assemblée nationale et avis du Conseil de la République).

L'article 35 de la Constitution de 1958 ne peut être pris en considération, sans que soient rappelées d'autres dispositions constitutionnelles : article 15 qui fait du Président de la République "le chef des armées", article 21, en vertu duquel le Premier ministre est "responsable de la Défense nationale".

L'article 35 de la Constitution n'a jamais été appliqué depuis 1958. Les opérations militaires auxquelles la France a procédé se sont faites, soit en application d'un accord international, dans le cadre de forces multinationales (participation à la FINUL au Sud-Liban en 1978, à la force de sécurité à Beyrouth de 1982 à 1984 soit, sans donner lieu à une déclaration de guerre, pour des missions limitées (intervention à Kolwezi en mai-juin 1978, au Togo en 1986, au Tchad en 1983-1984).

Dans chaque cas, la décision a relevé de la compétence du Président de la République. Toutefois, en 1990-91, lors de la "crise du Golfe", le Parlement a été réuni à deux reprises en session extraordinaire. L'une d'elle fut consacrée à un engagement de responsabilité du Gouvernement à l'Assemblée nationale sur sa politique au Moyen-Orient et à un vote d'approbation du Sénat.

Le Premier ministre a justifié (J.O. débats A.N. 12 décembre 1990) l'absence de recours à l'article 35 de la Constitution par le fait qu'il ne s'agissait pas d'une "déclaration de guerre" mais d'une action de sécurité collective au sens du chapitre VII de la Charte de l'Organisation des Nations Unies.

ROUMANIE

Rapports entre le droit international et le droit interne

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

1. La condition générale pour l'introduction et l'exécution en droit interne des traités internationaux est leur ratification par le Parlement.

La Constitution actuelle de la Roumanie du 8 décembre 1991 prévoit: "L'Etat roumain assume l'obligation d'exécuter à la lettre et de bonne foi les obligations qui lui reviennent des traités auxquels il est partie. Les traités ratifiés par le Parlement en conformité avec la loi fondent partie du droit interne" (art.11).

Cet article formule en premier lieu la règle pacta sunt servanda, un principe fondamental du droit international qui consacre le caractère obligatoire du respect des traités auxquels un Etat en est partie.

La précision que les obligations contenues dans les traités seront exécutées en conformité avec leurs dispositions et de bonne foi fait ressortir des règles fondamentales dans leur interprétation.

Par la ratification par le Parlement, les traités obtiennent la force juridique des normes contenues dans le droit interne.

En conformité avec l'art.4 de la Loi no.4/1991 concernant la conclusion et la ratification des traités, sont ratifiés par le Parlement les traités internationaux concernant la collaboration

politique et militaire, ceux qui font nécessaire l'adoption de nouvelles lois ou la révision des lois en vigueur, ainsi que ceux qui impliquent un engagement politique ou financier ou se réfèrent à des problèmes relatifs au régime politique et territorial de l'Etat ou le statut des personnes, aux droits et aux libertés des citoyens ou la participation aux organisations internationales et ceux qui prévoient expressément la ratification.

Les accords et les conventions internationaux qui, par leur objet, ne tombent pas sous les dispositions de l'art.4 susmentionné seront approuvés par le gouvernement.

2. Il n'y a pas de dispositions légales expresses pour l'introduction et l'exécution en droit interne des coutumes internationales et des principes généraux du droit.

On y trouve pourtant des dispositions dans les lois ordinaires d'où il résulte que leur introduction dans le droit interne n'exige pas une procédure spéciale.

Dans un décret du Conseil d'Etat (142/1986) concernant l'institution de la zone économique exclusive on prévoit que les activités des autres Etats dans cette zone doivent respecter, entre autres, les principes généralement reconnus du droit international. Une telle formule se retrouve aussi dans la loi 17/1990 sur le régime des eaux maritimes intérieures, de la mer territoriale et de la zone contigue de la Roumanie et également dans la Loi no.56/1992 relative à la frontière d'Etat (art.5).

En outre, dans l'art.2, il est prévu que la zone économique exclusive sera délimitée compte tenu de la législation de la Roumanie, en fonction des circonstances spécifiques de chaque secteur qui sera délimité, des principes et des critères de délimitation généralement reconnus dans le droit international et dans la pratique des Etats, en vue de solutions équitables.

3. En ce qui concerne l'exécution dans le droit interne des décisions obligatoires des organisations internationales, on peut remarquer que celles-ci ne sont pas introduites dans le droit interne, leur exécution s'effectuant par des actes administratifs appropriés (par exemple dans le cas des mesures prises par le Conseil de Sécurité de l'ONU concernant les sanctions contre

l'Irak et l'embargo concernant la Yougoslavie) .

4. Il n'y a pas de dispositions législatives pour l'introduction et l'exécution dans le droit interne des jugements et arrêts des juridictions internationales, arbitrales ou judiciaires. De telles situations ne se retrouvent pas, jusqu'à présent, en ce qui concerne la Roumanie.

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

1. a-d. Les traités internationaux ont, conformément à l'art.11 de la Constitution cité ci-dessus, une valeur égale à celle des lois. Mais ils n'ont pas une valeur supérieure à celle de la Constitution, car son art.51 prévoit: "Le respect de la Constitution et de sa suprématie est obligatoire".

Par conséquent, les autorités compétentes dans le domaine de la négociation et la conclusion des traités internationaux sont obligées d'assurer leur concordance avec la Constitution. Si certains traités internationaux contiennent des clauses qui diffèrent par rapport aux dispositions constitutionnelles, leur ratification peut être faite soit avec la réserve appropriée soit seulement après la révision de la Constitution afin qu'il y ait une concordance entre la Constitution et les traités conclus par la Roumanie.

e. Il y a toutefois une exception à la valeur égale entre le traité international et la loi interne. En ce sens, l'art.20 de la Constitution ^{prévoit} ~~prévoit~~ ce qui suit :

" (1) Les dispositions constitutionnelles concernant les droits et les libertés des citoyens seront interprétées et appliquées en conformité avec la Déclaration Universelle des

Droits de l'Homme, les pactes et les autres traités auxquels la Roumanie est partie.

(2) S'il y a des non-concordances entre les pactes et les traités relatifs aux droits fondamentaux de l'homme, auxquels la Roumanie est partie et les lois internes, ce sont les réglementations internationales qui auront priorité".

Par ces dispositions de l'art.20 de la Constitution, on reconnaît la tendance des droits de l'homme d'être réglementé au niveau universel, selon un standard minimum, auquel un Etat qui s'y engage ne puisse déroger par aucun moyen.

Dans la hiérarchie des différentes sources du droit, les traités relatifs aux droits de l'homme se situent entre la Constitution et les lois ordinaires. La Constitution elle-même doit être interprétée et appliquée en conformité avec ce standard.

En outre on retrouve, dans un nombre assez grand de lois ordinaires, des dispositions selon lesquelles celles-ci s'appliquent seulement dans la mesure où il n'est pas prévu autrement par des traités internationaux.

Une telle formule contenue dans des réglementations internes ayant un aspect international signifie que s'il y a une contradiction entre le loi interne et un traité, ce dernier sera appliqué. .

On peut mentionner à ce propos, comme exemples, la loi no.3/1971 concernant l'extradition, la loi 105/1992 relative au réglementation des rapports de droit international privé, la loi 8/1974 concernant le régime des eaux, le Code aérien de 1953.

Il y a aussi des dispositions légales selon lesquelles l'application des lois internes se fait en conformité avec les normes du droit international, des traités et des accords internationaux auxquels la Roumanie est partie.

Ainsi, le droit d'asile est accordé et retiré dans les conditions de la loi, respectant les traités et les conventions internationales auxquelles la Roumanie en est partie (art.18 alinéa 2 de la Constitution).

On peut mentionner aussi entre autres un texte de la Loi 56/1992 concernant la frontière d'Etat, dont le régime juridique contient, à part des règles prévues dans la législation interne, les traités et autres accords internationaux conclus par l'Etat roumain avec les pays voisins.

2. A la lumière des exemples mentionnés ci-dessus (B,1) se trouvant dans la législation roumaine selon lesquels la coutume internationale et les principes généraux de droit doivent être respectés dans l'application des lois ayant un aspect international, on ne peut déterminer leur valeur par rapport aux lois - la Constitution ayant la suprématie - en l'absence d'une réglementation expresse.

3. Pour les actes obligatoires des organisations internationales on a montré ci-dessus (A no.3) qu'ils ne sont pas incorporés dans le droit interne et donc on ne peut apprécier leur valeur juridique par rapport à ce droit.

C. Autres questions se rapportant au droit international
1. La protection des droits de l'homme.

La Constitution roumaine titre II, chapitre II prévoit les droits et les libertés fondamentales de l'homme, formulés en général en conformité avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les deux pactes adoptés par l'Assemblée Générale des Nations Unies, ainsi que d'autres droits.

Sont ainsi prévus: l'égalité en droits (art.16), l'accès à la justice pour la défense des droits, les libertés et des intérêts légitimes ; le droit à la vie et l'interdiction de la peine de mort (art.22) ; la liberté individuelle (contenant des dispositions qui garantissent les droit des personnes soumises à des perquisitions, et arrestations (art.23) ; le droit à la défense avec l'assistance de l'avocat pendant le cours entier du procès (art.24) ; le droit à la libre circulation dans le pays et à l'étranger (art.25) ; la protection de la vie intime, familiale et privée (art.26) ; l'inviolabilité du domicile (art.27) et le secret de la correspondance (art.28) ; la liberté de la conscience (art.29) ; la liberté d' expression (art.30) ; le droit à l'information (art.31) ; le droit à l'enseignement (art.32) ; le droit à la protection de la santé (art.33) ; le droit au vote (art.34) ; le droit d'être élu (art.35) ; la liberté des assemblées (art.36) ; le droit d'association (art.37) ; le droit au travail (art.38) ; l'interdiction du travail forcé (art.39) ; le droit à la grève (art.40) ; la protection de la propriété privée (art.41) ; le droit à la succession (art.42) ; le niveau de vie (art.43) ; la famille (art.44) ; la protection des enfants des jeunes (art.45) ; la protection des personnes handicapées (art.46) ; le droit de pétitionner (art.47) ; la contentieux administratif (art.48).

ii. La protection des minorités.

En ce qui concerne les droits des personnes appartenant aux minorité nationales, l'art.6 de la Constitution prévoit ce qui suit :

"(1) L'Etat reconnait et garantit aux personnes appartenant aux minorités nationales, le droit de garder, de développer et d' exprimer leur identité ethnique, culturelle, lingvis-

tique et religieuse.

(2) Les mesures de protection prises par l'Etat pour la protection, le développement et l'expression de l'identité des personnes appartenant aux minorités nationales doivent être conformes avec les principes d'égalité et de non-discrimination par rapport aux autres citoyens roumains".

En ce sens on reconnaît ^{leur} le droit de cultiver la langue maternelle, le droit d'étudier cette langue, ainsi que le droit de s'instruire dans cette langue (art.32 alinéa 3). On prévoit aussi la liberté de l'enseignement religieux dans les écoles d'Etat suivant les exigences spécifiques à chaque culte (art.32 alinéa 7).

iii. La protection des étrangers.

En ce qui concerne les étrangers et les apatrides qui habitent en Roumanie, ceux-ci jouissent de la protection générale des personnes et des avoirs garantie par la Constitution et d'autres lois (art.18 alinéa 1 de la Constitution).

iv. La déclaration de la guerre.

Article 92 de la Constitution.

(1) Le Président de la Roumanie est le commandant des forces armées et exerce la fonction de président du Conseil Suprême pour la défense du pays.

(3) En cas d'agression armée dirigée contre le pays, le Président de la Roumanie prend des mesures pour repousser l'agression et les communique sans tarder au Parlement par un message. Si le Parlement n'est pas en session, il est convoqué de droit en 24 heures du déclenchement de l'agression.

RUSSIE

REPONSES AU QUESTIONNAIRE

LE RAPPORT ENTRE LE DROIT INTERNE ET INTERNATIONAL

A. L'incorporation du droit international au droit interne et son application dans cette sphère

1. Conformément à la décision du Soviet Suprême de la Fédération de Russie du 12 décembre 1991, sur le territoire de la Fédération de Russie les normes de l'ancienne URSS seront appliquées, avant

l'adoption des textes législatifs correspondants, dans la partie qui n'est pas en contradiction avec la Constitution de la Fédération de Russie et avec la législation de la Fédération de Russie. Conformément à cette décision il faut considérer comme étant en vigueur la Loi de l'URSS du 6 juillet 1978 "Sur les modalités de la conclusion, de l'exécution et de la dénonciation des traités internationaux".

Conformément à ces modalités, plusieurs catégories de traités internationaux entrent en vigueur pour la Fédération de Russie et, par conséquent, peuvent s'appliquer dans la sphère de son droit interne seulement en cas de leur ratification qui est effectuée, suivant le paragraphe 15 de l'article 109 de la Constitution de la Fédération de Russie, par le Soviet Suprême de la Fédération de Russie.

Parmi ce genre de traités on trouve:

- les traités d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle;
- les traités sur l'abandon réciproque de l'emploi de la force ou de la menace de la force,
- Les traités de paix,
- les traités sur la délimitation territoriale avec d'autres Etats,
- les traités établissant d'autres normes que celles qui sont contenues dans les textes législatifs de l'Etat,
- les traités dont les Parties se sont mises d'accord, lors de leur conclusion, sur leur ratification consécutive.

En outre, le paragraphe 10 de l'article 121-5 de la Constitution de la Fédération de Russie prévoit que les traités internationaux, signés au nom de la Fédération de Russie par son Président, entrent en vigueur après la ratification par le Soviet Suprême de la Fédération de Russie.

L'article 4 de la Loi de la Fédération de Russie du 24 septembre 1992 "Sur la défense" prévoit que les traités sur la défense commur

seront soumis à la ratification.

Les traités signés par les autres fonctionnaires de la Fédération de Russie ou par les personnes possédant des pouvoirs spéciaux obtenus à cet effet des organismes compétents de la Russie, et n'appartenant à aucune catégorie de traités soumis à une ratification obligatoire, entrent en vigueur après leur approbation par le Conseil des Ministres de la Fédération de Russie si les traités sont conclus au nom du gouvernement. L'approbation des traités de caractère interdépartemental se fait suivant la procédure déterminée par le Conseil des Ministres. Les traités internationaux de la Fédération de Russie qui ne sont pas soumis à la ratification ou à l'approbation, peuvent entrer en vigueur au moment de leur signature.

La législation de la Fédération de Russie ne prévoit pas de conditions particulières pour les traités sur la création des organisations internationales supranationales.

Plusieurs textes législatifs de la Russie prévoient que les

traités internationaux entrés en vigueur s'appliquent en droit interne sans une procédure spéciale de leur incorporation. Ainsi, les Codes civil et de procédure civile de la Fédération de Russie établissent qu'au cas où les traités internationaux de l'URSS ou de la Fédération de Russie fixent d'autres règles que celles prévues par le droit interne, on procèdera à l'application des dispositions du traité international et non pas de la loi interne. Des normes identiques sont contenues dans d'autres textes législatifs qui sont en vigueur dans la Fédération de Russie. La Constitution de la Fédération de Russie établit dans son article 32 que les normes internationales universellement reconnues relatives aux droits de l'homme priment les lois de la Fédération de Russie et sont génératrices directement des droits et des devoirs des citoyens de Russie. Il est évident que la norme constitutionnelle est plus large par son volume et plus profonde par son contenu que les normes de la législation sectorielle. Elle se rapporte, par exemple, aux lois pénales et aux lois sur la procédure pénale de la Fédération de Russie qui ne prévoient pas la priorité des normes juridiques des traités internationaux. L'article de la Constitution de la Fédération de Russie relate des normes internationales, ce qui est, sans aucun doute, plus vaste que la notion

"règles du traité international". La règle sur la génération directe des droits et des devoirs des citoyens par les normes internationales pénètre plus profondément dans le droit interne que la règle sur l'application des normes du traité international.

2. La législation de la Russie ne contient pas de normes déterminant les conditions et fixant la procédure de l'incorporation des usages internationaux et des principes généraux du droit dans le droit interne. On peut en tirer la conclusion que pour l'incorporation et l'application dans le droit interne de la Russie des usages internationaux et des principes généraux du droit il faut qu'ils soient généralement consacrés soit comme une norme du traité international de la Fédération de Russie, soit comme une norme de sa loi interne.

Cependant il faut souligner que l'article 32 de la Constitution de la Fédération de Russie, mentionné dans la réponse à la première question, relate l'application directe des "normes internationales universellement reconnues" par rapport à la sphère du droit interne régulant les droits de l'homme. Ce terme peut être tout à fait interprété comme englobant les usages internationaux et les principes généraux du droit dans le sens de l'article 38 des Statuts de la Cour Internationale de la Justice de l'ONU dont la Fédération de Russie est signataire en tant que l'Etat successeur de l'URSS.

3. La législation et la pratique de la Fédération de Russie ne contiennent pas de matériaux permettant de répondre à cette question, car la Russie n'est pas encore membre des organisations internationales de caractère supranational et possédant le droit de prendre des décisions juridiques obligatoires.

4. La Fédération de Russie participe à un seul organe paritaire tel que la Cour Internationale de la Justice de l'ONU. Mais elle n'a pas fait de déclaration, prévue par l'article 36 des Statuts de la Cour, sur la reconnaissance de la juridiction de la Cour comme obligatoire. Ni l'URSS, ni la Fédération de Russie en qualité de son successeur n'ont pas participé comme Partie à aucune des affaires examinées par la Cour. Vu ces circonstances, la législation et la pratique de la Russie ne contiennent pas de matériaux permettant de donner une réponse à cette question.

B. Le rapport entre le droit international et les normes juridiques internes

1.2.3. La Loi sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie prévoit dans l'article 65 que si le traité est reconnu non-constitutionnel par la Cour, il ne peut pas être ratifié, officiellement publié, promulgué ou mis en vigueur, et si un tel traité est ratifié ou mis en vigueur après la décision de la Cour Constitutionnelle, il est considéré nul.

Cela prouve que la législation de Russie fait que la Constitution prime les traités internationaux. En ce qui concerne leur rapport avec les normes des lois de droit commun et en ce qui concerne la force des usages internationaux, des principes généraux du droit et des actes juridiques des organisations internationales, les réponses à ces questions sont contenues dans les réponses au premier chapitre du questionnaire.

C. D'autres questions relatives au droit international

Le chapitre 5 de la Constitution de la Fédération de Russie contient des dispositions consacrant les droits et les libertés de l'homme et du citoyen. Ainsi, les normes internationales universellement reconnues relatives aux droits de l'homme, priment les lois de la Fédération de Russie et sont directement génératrices des droits et des devoirs des citoyens de la Fédération de Russie. Il est indiqué aussi que la liste des droits et des libertés fixés dans la Constitution, n'est pas exhaustive et ne minimise pas les autres droits et libertés de l'homme et du citoyen. Le droit à l'acquisition et à la cessation de la citoyenneté de la Fédération de Russie ainsi que toute une série d'autres droits et libertés démocratiques généraux sont consacrés dans la Constitution.

L'article 46 de la Constitution de la Fédération de Russie consacre le droit de chacun de déterminer librement son origine. Personne ne peut être obligé de déterminer et de signaler son origine. Chacun a le droit d'user de sa langue maternelle y compris de suivre l'instruction et l'éducation dans sa langue maternelle. L'outrage de la dignité nationale de l'homme est poursuivi conformément à la loi.

Conformément à l'article 37 de la Constitution de la Fédération de Russie, les personnes qui ne sont pas citoyens de la Fédération de Russie et qui se trouvent légalement sur son territoire, jouissent des droits et des libertés et ont des devoirs de citoyens de la Fédération de Russie sauf les dérogations fixées par la Constitution.

les lois et les traités internationaux de la Fédération de Russie. La personne ne peut pas être privée de la citoyenneté d'honneur ou de l'asile politique, accordé sur le territoire de la Fédération de Russie, sans l'accord du Soviet Suprême de la Fédération de Russie.

En outre, la Constitution relate aussi plusieurs questions de la politique extérieure et du droit international. Ainsi, l'article 104 de la Constitution de la Fédération de Russie réserve à la compétence exceptionnelle du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie la définition de la politique intérieure et extérieure de la Fédération de Russie, la solution de la question de la modification des frontières. Conformément à l'article 115 de la Constitution de la Fédération de Russie, le Président du Soviet Suprême de la Fédération de Russie conduit les négociations et signe des accords entre les organismes législatifs (Parlements) de la Fédération de Russie et des Etats souverains avec un dépôt consécutif des accords à la ratification au Soviet Suprême de la Fédération de Russie.

L'article 121 de la Constitution de la Fédération de Russie confère au Président de la Fédération de Russie les pouvoirs suivants en matière de la politique extérieure : il désigne et rappelle les représentants diplomatiques de la Fédération de Russie, reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques accrédités auprès de lui, conduit les négociations et signe au nom de la Fédération de Russie les traités internationaux et interrégionaux qui entrent en vigueur après leur ratification par le Soviet Suprême de la Fédération de Russie ; résout conformément à la loi les questions de la citoyenneté de la Fédération de Russie, de l'octroi de l'asile politique.

* * *

Il faudra porter des corrections dans les réponses après l'adoption de la nouvelle Constitution de la Fédération de Russie dont le projet contient des dispositions complétant et modifiant les règles juridiques en vigueur mentionnées dans les réponses. Les dispositions fondamentales du projet de la Constitution ont été approuvées par le Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie. Il est supposé que le projet sera examiné par le Congrès