

CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

AFFAIRE TEMELTASCH

STRASBOURG

1983

Cette publication contient le rapport de la Commission européenne des Droits de l'Homme rédigé conformément à l'article 31 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales relatif à la requête (n° 9116/80) introduite devant la Commission par M. Alparslan TEMELTASCH

Le rapport a été transmis au Comité des Ministres le 19 juillet 1982.

L'affaire n'ayant pas été déférée à la Cour européenne des Droits de l'Homme, il appartient au Comité des Ministres de prendre, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 32, une décision sur la question de savoir "s'il y a eu ou non violation de la Convention".

La décision a été prise par le Comité des Ministres, par la Résolution DH (83) 6 du 24 mars 1983, dont le texte est reproduit à la page 43 de la présente publication.

Le Comité des Ministres a également autorisé la publication du rapport de la Commission sur cette affaire.

REQUETE n° 9116/80

Alparslan TEMELTASCH

contre

la SUISSE

- I. Rapport de la Commission européenne des Droits de l'Homme
adopté le 5 mars 1982 (article 31 de la Convention)..... page 1
1
- II. Résolution DH (83) 6 du Comité des Ministres
adoptée le 24 mars 1983 (article 32 de la Convention)..... page 43

I. RAPPORT DE LA COMMISSION

REQUETE No 9116/80
Alparslan TEMELTASCH
contre
SUISSE

RAPPORT DE LA COMMISSION
(adopté le 5 mai 1982)

75.875
06.2

TABLE DES MATIERES

	Page
I. INTRODUCTION (§§ 1 - 13)	1 - 3
(a) <u>Exposé succinct des faits et griefs</u> <u>du requérant</u> (§§ 2 - 5)	1
(b) <u>Procédure devant la Commission</u> (§§ 6 - 8)	2
(c) <u>Le présent rapport</u> (§§ 9 - 13).....	3
II. ETABLISSEMENT DES FAITS (§§ 14 - 22)	4 - 6
III. ARGUMENTATION DES PARTIES (§§ 23 - 52)	7 - 14
A. <u>Le requérant</u> (§§ 24-29)	7 - 8
B. <u>Le Gouvernement</u> (§§ 30 - 52),.....	8 - 14
1. <u>Portée des réserves et des déclarations inter-</u> <u>prétatives en droit international général</u> (§§ 32 - 36).....	9 - 10
2. <u>Réserves et déclarations interprétatives</u> <u>dans la pratique de la Convention</u> (§§ 37 - 42)	10 - 12
a) La pratique des Etats (§§ 37 - 40)	10 - 11
b) La pratique des organes de la Convention relative à l'article 64 (§ 41)	11
c) La pratique doctrinale en la matière (§ 42)	12
3. <u>Portée de la déclaration interprétative de</u> <u>la Suisse relative à l'art. 6, § 3(e) de la</u> <u>Convention</u> (§§ 43 - 48)	12 - 13
4. <u>Conformité de la déclaration interprétative</u> <u>de la Suisse avec les exigences de forme de</u> <u>l'article 64</u> (§§ 49 - 52)	14

VI. AVIS DE LA COMMISSION (§§ 53 - 94)	15 - 25
A. <u>La déclaration interprétative de la Suisse relative à l'article 6, § 3(e) de la Convention peut-elle être considérée comme une réserve et respecte-t-elle les exigences de l'article 64 de la Convention ?</u> (§§ 54 - 92)	15 - 25
(1) Quant à la compétence de la Commission pour apprécier la conformité à la Convention des réserves ou déclarations interprétatives formulées par les Etats parties à celle-ci (§§ 59 - 67)	16 - 18
(2) La déclaration interprétative de la Suisse relative à l'article 6, § 3(e) peut-elle être considérée comme une réserve, au sens de l'article 64, § 1 de la Convention (§§ 68 - 82)	18 - 22
(3) Quant à la conformité de la déclaration interprétative de la Suisse avec l'article 64 de la Convention (§§ 83 - 92)	22 - 25
(a) <u>La déclaration interprétative de la Suisse est-elle une "réserve de caractère général" ?</u> (§ 84)	22
(b) <u>La déclaration interprétative de la Suisse a-t-elle respecté la condition prévue à l'article 64, § 2 de la Convention et, dans la négative, quels sont les effets juridiques qui en découlent ?</u> (§§ 85 - 91)	23 - 25
<u>Conclusion</u> (§ 92)	25
B. <u>L'obligation faite au requérant de payer une partie des frais d'interprète constitue-t-elle une violation de l'article 6, § 3(e) de la Convention, tel qu'il s'applique à la Suisse</u> (§§ 93)	25
<u>Conclusion</u> (§ 94)	25
<u>OPINION DISSIDENTE DE M. B.J. KIERNAN, à laquelle se rallie M. Gözübüyük</u>	26 - 27
ANNEXE I - Historique de la procédure devant la Commission	28 - 29
ANNEXE II - Décision sur la recevabilité	30 - 42

I. INTRODUCTION
=====

1. On trouvera ci-après un résumé des faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties à la Commission européenne des Droits de l'Homme, ainsi qu'une description de la procédure.

(a) Exposé succinct des faits et griefs du requérant

2. Le requérant est un ressortissant néerlandais d'origine turque né en 1941 et domicilié à Rotterdam. Dans la procédure devant la Commission il est représenté par Maître Pierre Bauer, avocat au barreau de La-Chaux-de-Fonds (Canton de Neuchâtel).

Le 6 décembre 1978 il fut arrêté par les autorités suisses au motif qu'une certaine quantité de drogue avait été trouvée dans sa voiture.

3. Le 5 juin 1979 le tribunal correctionnel du district du Val-de-Travers (Canton de Neuchâtel) acquitta le requérant, mais le condamna à payer une partie des frais de justice, fixée à 500 FS. Dans cette somme étaient compris les frais d'interprète, le requérant ne comprenant pas la langue utilisée à l'audience, le français.

Le 10 octobre 1979 la Cour de cassation pénale de la République et Canton de Neuchâtel rejeta le pourvoi introduit par le requérant.

Le 14 novembre 1979, le requérant forma un recours de droit public au Tribunal fédéral, faisant valoir essentiellement que l'obligation qui lui avait été faite de payer une partie des frais de justice était contraire à l'article 6, § 3(e) de la Convention.

4. Le 30 avril 1980 le Tribunal fédéral rejeta le recours, après avoir souligné que lors de la ratification de la Convention, le Conseil fédéral suisse avait émis une déclaration interprétative selon laquelle la garantie de la gratuité de l'assistance d'un interprète figurant à l'article 6, § 3(e) de la Convention, ne libérait pas définitivement le bénéficiaire des frais qui en résultent. Il estima que cette déclaration interprétative avait les mêmes effets qu'une réserve proprement dite et respectait les conditions de forme prévues par l'article 64 de la Convention.

5. Devant la Commission, le requérant a allégué la violation de l'article 6, § 3(e) de la Convention, dans la mesure où il fut obligé de payer une partie des frais d'interprète, alors que l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Luedicke, Belkaçem et Koç, rendu le 28 novembre 1978, établit que cette disposition de la Convention garantit une "exonération définitive" du paiement des frais d'interprète.

(b) Procédure devant la Commission

6. La requête a été introduite le 16 septembre 1980 et enregistrée le 18 septembre 1980.

Le 20 mars 1981 la Commission décida d'inviter le Gouvernement défendeur à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête, conformément à l'article 42, § 2(b) de son Règlement intérieur. Il fut invité, en particulier, à se prononcer sur les deux questions suivantes :

"1. La déclaration interprétative du Conseil fédéral relative à l'article 6, § 3(e) de la Convention constitue-t-elle une réserve au sens de l'article 64 de la Convention, notamment satisfait-elle aux exigences prévues dans ladite disposition ?

2. Sinon et à la lumière de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 28 novembre 1978 dans l'Affaire Luedicke, Belkacem et Koç, peut-on considérer que l'obligation faite au requérant de payer une partie des frais d'interprète est conforme à l'article 6, § 3(e) de la Convention ?"

Ces observations, datées du 3 juin 1981, furent soumises au conseil du requérant, qui y répondit le 8 juillet 1981.

7. Le 12 octobre 1981 la Commission déclara la requête recevable et laissa aux parties, pour la présentation de leurs observations sur le bien-fondé de la requête, le choix entre un mémoire ou une audience. Le 23 octobre 1981 le requérant renonça à présenter des observations complémentaires et le 20 novembre 1981 le Gouvernement défendeur présenta des observations écrites complémentaires sur le fond de l'affaire.

8. Après avoir déclaré la requête recevable, la Commission, conformément à l'article 28 (b) de la Convention, s'est tenue à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire. Vu la position adoptée par les parties à cet égard, la Commission constate qu'il n'existe aucune base permettant d'obtenir un tel règlement.

(c) Le présent rapport

9. Le présent rapport a été établi par la Commission conformément à l'article 31 de la Convention, après délibération et vote en séance plénière, en présence des membres suivants :

MM. C.A. NORGAARD, Président
G. SPERDUTI, premier Vice-Président
J.A. FROWEIN, second Vice-Président
G. JÖRUNDSSON
G. TENEKIDES
S. TRECHSEL
B. KIERNAN
M. MELCHIOR
J. SAMPAIO
A.S. GOZUBUYUK
A. WEITZEL
H.G. SCHERMERS

10. Le texte du présent rapport a été adopté par la Commission le 5 mai 1982 et sera transmis au Comité des Ministres conformément au paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention.

11. Un règlement amiable n'ayant pu intervenir, le présent rapport a donc pour objet, conformément à l'article 31 de la Convention :

(1) d'établir les faits, et

(2) de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés relèvent de la part du Gouvernement défendeur une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention.

12. Sont joints au présent rapport un tableau retraçant l'historique de la procédure devant la Commission (Annexe I), et le texte de la décision de la Commission sur la recevabilité de la requête (Annexe II).

13. Le texte intégral de l'argumentation des parties ainsi que les pièces soumises à la Commission sont conservées dans les archives de la Commission et peuvent être mis à la disposition du Comité des Ministres, s'il le demande.

II. ETABLISSEMENT DES FAITS

=====

14. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été établis par la Commission, peuvent se résumer comme suit :

Le requérant Alparslan Temeltasch, né en Turquie en 1941, est un ressortissant néerlandais domicilié à Rotterdam.

15. Le 5 décembre 1978, le requérant et un ressortissant turc, B., quittèrent les Pays-Bas en direction de la Suisse, chacun dans une voiture. Après avoir traversé la Belgique et la France, ils laissèrent la voiture de B. à Pontarlier et prirent place dans celle du requérant.

Ils furent arrêtés le 6 décembre 1978 par les douaniers suisses qui trouvèrent dans la voiture du requérant 9 grammes de haschisch et 63 grammes d'héroïne.

16. Le 5 juin 1979 le tribunal correctionnel du district du Val-de-Travers (Canton de Neuchâtel) condamna B. à 32 mois de réclusion, à 15 ans d'expulsion du territoire suisse et à une partie des frais de justice fixée à 5 912 FS. Le requérant, quant à lui, fut libéré des fins de la poursuite pénale, le tribunal ayant considéré qu'il était de bonne foi lorsqu'il prétendait avoir ignoré la présence de la drogue dans sa voiture. Il fut toutefois condamné, en application de l'article 90 du code de procédure pénale neuchâtelois (1), à payer une partie des frais de justice, fixée à 500 FS. Dans cette somme étaient compris les frais d'interprète, ni le requérant, ni son co-accusé ne comprenant la langue employée à l'audience.

17. Le 4 juillet 1979 le requérant se pourvut en cassation auprès de la Cour de cassation pénale de la République et Canton de Neuchâtel. Il soutint que le jugement le condamnant à payer une partie des frais de justice, dans lesquels étaient inclus les frais d'interprète, était contraire à l'article 6, § 3(e) de la Convention. Il s'est référé à cet égard à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 28 novembre 1978 dans l'Affaire Luedicke, Belkacem et Koç dans lequel celle-ci considérait que "le droit protégé par l'article 6, § 3(e) (comportait) pour quiconque ne (parlait) ou ne (comprenait) pas la langue employée à

(1) Cette disposition stipule qu'"en cas de non-lieu ou d'acquittement, le juge peut exceptionnellement, si l'équité l'exige, mettre tout ou partie des frais à la charge de celui qui a donné lieu à une poursuite pénale ou en a rendu l'instruction difficile".

l'audience, le droit d'être assisté gratuitement d'un interprète sans pouvoir se voir réclamer après coup le paiement des frais résultant de cette assistance". Il fit valoir enfin, que s'il était vrai que lors de la ratification de la Convention par la Suisse, le Conseil fédéral avait émis une déclaration interprétative de cette disposition, selon laquelle "la garantie de l'assistance d'un interprète ne libérait pas le bénéficiaire du paiement des frais qui en (résultaient)", une telle déclaration n'était pas une réserve valable, conformément à l'article 64 de la Convention, dans la mesure où il ne se référait pas à une loi en vigueur.

18. Le 10 octobre 1979 la Cour de cassation pénale de la République et Canton de Neuchâtel rejeta le pourvoi. Quant à la violation alléguée de l'article 6, § 3 (e) de la Convention, elle releva qu'en cas de conflit entre des dispositions de celle-ci et le droit suisse, il fallait avant tout rechercher l'intention du législateur, c'est-à-dire de l'Assemblée fédérale. Or, en l'occurrence, l'intention était évidente : l'Assemblée fédérale avait voulu, à tort ou à raison, que les lois de procédure permettent de ne pas libérer définitivement les accusés du paiement des frais d'interprète. Si on estimait, a-t-elle souligné, que la solution adoptée par le législateur n'était pas judicieuse, c'était au législateur de la rectifier: ou l'Assemblée fédérale retirait sa déclaration interprétative, ou le législateur neuchâtelois modifiait le code de procédure pénale.

19. Le 14 novembre 1978 le requérant forma un recours de droit public au Tribunal fédéral, dans lequel il demandait l'annulation des deux jugements précités. Il fit valoir en substance, les mêmes moyens que ceux figurant dans son recours à la Cour de cassation cantonale, notamment en soutenant que la déclaration interprétative suisse ne déployait aucun effet et ne diminuait en rien les obligations de la Suisse, dérivées de l'article 6, § 3(e) de la Convention.

20. Le 30 avril 1980 le Tribunal fédéral a rejeté le recours. Ayant constaté que la Suisse n'avait pas fait de réserve proprement dite à l'article 6, par.3(e) de la Convention, invoqué par le requérant, le Tribunal fédéral a examiné si la déclaration interprétative du Conseil fédéral pouvait en l'occurrence avoir la même portée qu'une réserve. A cet égard, il a estimé que les déclarations interprétatives devaient être en principe assimilées à des réserves, dans la mesure où cela correspondait à la volonté de l'Etat signataire et qu'elles avaient été formulées conformément à cette volonté. Il a souligné que les motifs qui avaient conduit le Conseil fédéral à émettre la déclaration - essentiellement la non-conformité du droit interne fédéral et cantonal avec les exigences possibles de l'article 6, par.3(e) de la Convention - permettaient d'affirmer que, pour les autorités suisses, la déclaration interprétative avait le sens d'une réserve.

Par ailleurs, il a relevé que lors du débat devant le Conseil national au sujet de la ratification de la Convention, alors qu'il n'y avait pas encore de jurisprudence de Strasbourg au sujet de l'article 6, par.3(e) de la Convention, le Conseiller fédéral Graber avait déclaré que "là où il y a incompatibilité entre la Convention et notre droit interne, nous faisons des réserves, où il s'agit d'une question d'interprétation, une déclaration interprétative". Le Rapporteur de la commission du Conseil des Etats Hefti, avait, quant à lui, affirmé que "les déclarations interprétatives doivent être assimilées à des réserves conformément à l'article 64 de la Convention" ("die auslegenden Erklärungen sind Vorbehalten gemäss Artikel 64 der Konvention gleichzusetzen"). Et le Tribunal fédéral de conclure sur ce point qu'il était évident que la Suisse entendait limiter la portée de cette disposition et que si elle avait adhéré à la Convention après l'arrêt Luedicke, elle aurait émis une réserve formelle.

21. Le Tribunal fédéral a ensuite examiné la question de savoir si la déclaration interprétative remplissait ou non les exigences prévues par l'article 64 de la Convention, notamment pour ce qui concerne l'obligation d'exposer brièvement en quoi consistait la loi interne concernée par la réserve. Il a estimé qu'une telle obligation n'était qu'une simple prescription de forme, car on ne saurait exiger d'un Etat fédéral qu'il fasse l'énumération détaillée de toutes ses sources de droit cantonal et, le cas échéant, de droit communal. Par ailleurs, il a relevé que les autorités suisses auraient eu certaines difficultés à faire un exposé systématique des divers codes cantonaux de procédure pénale ou des règlements cantonaux fixant le tarif des frais en matière pénale. De toute manière, le rapport aux Chambres fédérales énumérait quelques lois cantonales et mentionnait au moins sommairement leur contenu. Une plus longue présentation n'était pas nécessaire, dès lors qu'il s'agissait seulement d'exprimer que, d'après les lois concernées, la prise en charge des frais d'interprète par l'Etat ne pouvait être définitive.

22. Le Tribunal fédéral a ainsi conclu que la déclaration interprétative du Conseil fédéral respectait les conditions de forme prévues par l'art. 64 de la Convention et qu'elle avait donc les mêmes effets qu'une réserve proprement dite.

III. ARGUMENTATION DES PARTIES

=====

23. En ce qui concerne les questions qui se posent en l'espèce au regard des articles 64 et 6, § 3(e) de la Convention, les parties ont présenté, en substance, l'argumentation suivante au cours de la procédure devant la Commission.

A. Le requérant

24. Le requérant souligne, en premier lieu, que tant le jugement du tribunal correctionnel du district du Val-de-Travers du 5 juin 1979, que l'arrêt de la Cour de cassation pénale de la République et Canton de Neuchâtel ont été rendus en violation de l'article 6, § 3 (e) de la Convention. En effet, la Cour européenne des Droits de l'Homme dans son arrêt du 28 novembre 1978 dans l'Affaire Luedicke, Belkacem et Koç, a établi de manière très stricte que cette disposition de la Convention garantissait à tout justiciable une "exonération définitive" du paiement des frais d'interprète.

Certes, il admet que, lors de la ratification de la Convention, le Conseil fédéral a déclaré interpréter l'article 6, § 3(e) de la Convention comme ne libérant pas de manière définitive le bénéficiaire du paiement des frais d'interprète. Toutefois, il soutient que cette déclaration interprétative ne pourrait pas être considérée comme étant une réserve valable, au sens bien précis de l'article 64 de la Convention, dans la mesure où elle ne se référerait pas expressément à une loi en vigueur, comme l'exige le paragraphe 2 de cette disposition. Par conséquent, elle ne déploierait aucun effet et ne diminuerait en rien les obligations de la Suisse, dérivées de l'article 6, § 3(e) de la Convention. Citant à cet égard une partie de la doctrine suisse, le requérant fait valoir que depuis l'Affaire Luedicke, Belkacem et Koç, le Conseil fédéral a contre lui, sur ce point, les organes de Strasbourg et que, en pratique, il n'est donc plus possible à un tribunal de mettre à la charge d'un condamné les frais de traduction ou d'interprétation rendus nécessaires par son ignorance de la langue de la procédure.

26. Par ailleurs, comme le Conseil fédéral l'a admis lui-même dans un avis de droit du 8 juin 1979, "il est certain que la place privilégiée qu'occupe la Cour européenne des Droits de l'Homme dans le système de garantie collective qu'instaure la Convention confère aux arrêts qu'elle rend une autorité qui dépasse largement le cas d'espèce" (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 1980, Fasc. 44/II, p. 292 et s.). Le requérant souligne qu'il soutient justement cette thèse: en l'absence d'une réserve formelle au sens de l'art. 64 de la Convention et en présence d'une simple déclaration interprétative, un justiciable est, en Suisse, autorisé depuis le 28 novembre 1978 à invoquer le bénéfice de la jurisprudence Luedicke.

27. Il observe, en outre, que le Conseil fédéral avait reconnu également que "l'adaptation de notre droit à la Convention selon l'interprétation qu'en donnent les organes de Strasbourg, ne peut être évitée" (Message de 1977 à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral modifiant d'urgence le Code pénal militaire, Feuille fédérale, 1977, Vol. I, p. 113).

28. A son avis, le Gouvernement ne saurait invoquer la jurisprudence du Tribunal fédéral pour justifier son point de vue. Il relève d'ailleurs que l'arrêt rendu par ce dernier dans la cause du requérant est lui-même peu conforme aux principes généraux posés par sa jurisprudence récente. En effet, dans un arrêt du 4 avril 1979, le Tribunal fédéral avait rappelé qu'il devait, pour interpréter les garanties constitutionnelles, tenir compte des dispositions correspondantes de la Convention "avec les précisions apportées par la jurisprudence des organes juridictionnels institués par cette Convention" (Arrêts du Tribunal fédéral (105/Ia/186), traduit en français dans l'Annuaire suisse de droit international, Vol. 36, 1980, pp. 244-245).

29. Enfin, le requérant conteste "l'interprétation souple" de l'art. 64 de la Convention avancée par le Gouvernement. Il estime qu'il y a assurément quelque artifice à isoler cette disposition du reste de la Convention. En effet, celle-ci constitue un instrument très formaliste ainsi qu'en témoigne abondamment la jurisprudence de la Commission et de la Cour. On ne saurait raisonnablement et malgré les différences intrinsèques de ses dispositions invoquer d'un côté le caractère très formaliste des articles 5 et 6 de la Convention, et de l'autre, soutenir que l'art. 64 est une disposition de pure forme.

B. Le Gouvernement

30. Le Gouvernement rappelle en premier lieu que, depuis l'arrêt de la Cour du 28 novembre 1978 dans l'Affaire Luedicke, Belkacem et Koç, les autorités suisses ont été amenées à trois reprises à se prononcer sur la portée qu'il convenait d'accorder, compte tenu de cette jurisprudence, à la déclaration interprétative faite par la Suisse à propos de l'article 6, § 3(e) de la Convention. La première de ces prises de position a été un avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 8 juin 1979, qui soutenait que la déclaration interprétative était assimilable à une réserve et qu'elle conservait toute sa valeur même après l'arrêt de la Cour. Les deux autres furent l'arrêt de la Cour de cassation pénale neuchâtoise du 10 octobre 1979 et l'arrêt du Tribunal fédéral du 30 avril 1980, rendus tous deux dans l'affaire du requérant et aboutissant à la même conclusion, à savoir que la déclaration interprétative suisse a la même valeur qu'une réserve proprement dite et respecte les conditions de forme prévues à l'article 64 de la Convention.

31. Le Gouvernement considère ces trois prises de position des autorités suisses comme ayant une importance fondamentale. Il estime en outre, devoir se prononcer sur les questions suivantes : la portée des réserves et des déclarations interprétatives en droit international général, les réserves et les déclarations interprétatives dans la pratique de la Convention, la portée de la déclaration interprétative de la Suisse relative à l'article 6, § 3(e) de la Convention et, enfin, la conformité de la déclaration interprétative de la Suisse avec les exigences de forme de l'article 64 de la Convention.

1. Portée des réserves et des déclarations
interprétatives en droit international général

32. Le Gouvernement rappelle que la Cour européenne des Droits de l'Homme a admis que la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 constituait une source d'inspiration pour l'interprétation de la Convention, dans la mesure où elle énonçait des règles de droit international généralement admises (Cour eur. DH, affaire Golder, arrêt du 21 février 1975, § 29).

33. Or, s'agissant de l'interprétation de la notion de réserve, qui figure à l'art. 64 de la Convention, l'art. 2, par.1(d) de la Convention de Vienne prévoit ce qui suit:

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

34. A propos de cet article, le Gouvernement se réfère au commentaire du projet d'articles de la Commission du droit international sur le droit des traités, lequel précise ce qui suit (Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, documents officiels, New York 1971, p.10):

"La nécessité de cette définition (des réserves) vient de ce qu'il n'est pas rare que les Etats lorsqu'ils signent, ratifient, acceptent ou approuvent un traité, ou y adhèrent, fassent des déclarations sur la manière dont ils comprennent telle ou telle question ou sur leur interprétation d'une disposition particulière. Ces déclarations peuvent se borner à préciser la position d'un Etat ou, au contraire, avoir la valeur d'une réserve, selon qu'elles ont ou non pour effet de modifier ou d'exclure l'application des clauses du traité, telles qu'elles ressortent du texte adopté."

35. Selon le Gouvernement, il n'est pas douteux qu'en formulant une déclaration interprétative de l'art. 6, par.3(c)et (e) de la Convention, la Suisse avait entendu exclure l'application à son égard d'une interprétation de cette disposition qui ne serait pas conforme à cette déclaration. Les travaux préparatoires seraient à cet égard éloquentes. En outre, l'arrêté fédéral adopté le 3 octobre 1974 par les Chambres fédérales mettait sur le même pied les réserves et les déclarations interprétatives, toutes deux ayant été des conditions d'approbation de la Convention par les Chambres fédérales.

36. Enfin, le Gouvernement se rallie à une théorie soutenue par le Professeur McRae, selon laquelle il faut faire une distinction entre les "déclarations interprétatives simples" (mere interpretative declarations) et les "déclarations interprétatives qualifiées" (qualified interpretative declarations)(v. "The legal effect of interpretative declarations", BYIL, 49, 1978, p. 155-173). Les premières auraient pour simple but pour l'Etat de préciser l'interprétation qu'il donne au traité ou à une partie de celui-ci, alors que par les secondes un Etat ferait d'une interprétation particulière du traité ou d'une partie de celui-ci une condition de sa ratification ou de son adhésion. Les effets qu'il convient d'attacher à ces deux types de déclarations interprétatives ne sont pas les mêmes: alors que la portée de la déclaration interprétative simple varie selon l'attitude adoptée par les autres Parties contractantes, la déclaration interprétative qualifiée doit, quant à elle, être assimilée à une réserve.

2. Réserves et déclarations interprétatives dans la pratique de la Convention

a) La pratique des Etats

37. Le Gouvernement souligne que près de la moitié des Etats parties à la Convention ont formulé des réserves et que celles-ci n'ont provoqué aucune réaction de la part des autres Parties contractantes. Ce libéralisme en matière de réserves et de déclarations interprétatives s'explique par le fait que la préoccupation principale des Etats parties à la Convention était que les réserves ou les déclarations interprétatives faites par certains d'entre eux ne soient pas incompatibles avec l'objet et le but de la Convention - situation qui serait contraire au droit international général, art. 19 de la Convention de Vienne - ni "de caractère général", au sens de l'article 64, § 1 de la Convention.

38. Le Gouvernement fait observer à cet égard que l'absence, de la part des Etats parties à la Convention, d'objections à la déclaration interprétative de la Suisse témoigne sans doute du consentement tacite des Parties Contractantes à cette déclaration interprétative. Il soutient à cet égard que cette pratique du consentement tacite est reconnue dans le système de la Convention et s'explique en l'espèce par le fait qu'avant de formuler une telle déclaration interprétative, les autorités suisses avaient procédé, par la voie diplomatique, à des sondages approfondis.

39. Par ailleurs, en fait, aucune frontière étanche ne semble séparer les réserves des déclarations interprétatives et, de l'avis du Gouvernement, on ne saurait déduire du fait que, dans le Recueil de textes relatifs à la Convention, le Secrétariat ait placé les déclarations après les "réserves faites par la Convention au Premier et au Quatrième Protocoles en vertu de l'article 64", la conclusion qu'une déclaration interprétative revêt une portée formelle moins grande et ne serait pas couverte par l'article 64 de la Convention.

40. Afin d'illustrer, d'une part, le caractère flou de la frontière entre les réserves et les déclarations interprétatives et, d'autre part, la tolérance des Etats parties à la Convention en ce qui concerne le respect des exigences de forme de l'article 64, par.2 de la Convention, le Gouvernement cite deux exemples: premièrement, la position du Gouvernement d'Irlande qui, en ratifiant la Convention en 1953, l'a fait "sous la réserve qu'il n'interprète pas l'article 6, par.3(c) de la Convention comme requérant l'octroi d'une assistance judiciaire gratuite dans une mesure plus large qu'il n'est actuellement prévu en Irlande"; deuxièmement, la position du Gouvernement de Malte qui, dans une "déclaration d'interprétation" faite en 1967, a "déclaré interpréter le paragraphe 2 de l'art. 6 de la Convention en ce sens que ledit paragraphe n'interdit pas qu'une loi particulière impose à toute personne accusée en vertu de cette loi la charge de faire la preuve de faits particuliers". Le Gouvernement défendeur relève que dans aucun de ces cas la loi nationale visée n'était nommément mentionnée, et estime malaisé, à priori, de dire en quoi la portée de la réserve du Gouvernement irlandais va plus loin que la déclaration interprétative qualifiée du Gouvernement de Malte.

b) La pratique des organes de la Convention
relative à l'article 64

41. De l'avis du Gouvernement, il est significatif que jusqu'ici la Commission se soit montrée large dans l'interprétation des réserves formulées par les Etats. Quant à la Cour, elle ne semble pas avoir eu, jusqu'ici, l'occasion de se prononcer sur la validité et la portée des réserves ou déclarations interprétatives formulées en application de l'article 64 de la Convention. Certes, dans son arrêt du 9 avril 1979 dans l'Affaire Airey (Série A, Vol. 32, p. 16, § 26 in fine) elle a clairement exclu que la réserve irlandaise à l'article 6, § 3(c) puisse sortir des effets sur les engagements résultant pour cet Etat de l'article 6, § 1 de la Convention. Toutefois, il n'en demeure pas moins que la Cour ne paraît nullement avoir mis en doute la validité formelle de la réserve irlandaise, quand bien même celle-ci ne respecte pas strictement les exigences de forme posées à l'article 64, § 2 de la Convention.

c) La pratique doctrinale en la matière

42. Le Gouvernement fait observer qu'au récent colloque international de Francfort sur la Convention, en avril 1980, de nombreuses voix se sont exprimées en faveur d'un renforcement du contrôle, par les organes de la Convention, des réserves et déclarations interprétatives faites par les Etats. Il est toutefois significatif qu'une voix représentative du point de vue d'un de ces Etats, celle de Sir Vincent Evans, ait mis en garde les participants au colloque contre cette tendance, en soulignant que si les Etats ne pouvaient pas se prémunir, par le biais des réserves, avec une sécurité suffisante, ils pourraient se montrer réticents à l'avenir à ratifier de nouveaux instruments.

3. Portée de la déclaration interprétative de la Suisse relative à l'art. 6, par.3(e) de la Convention

43. Le Gouvernement soutient que pour trancher la question de savoir si cette déclaration interprétative du Conseil fédéral a la même portée qu'une réserve, il convient d'attacher une importance déterminante à l'intention du législateur et aux prises de position gouvernementales qui ont précédé les débats législatifs. La clarté des déclarations faites en 1974 devant le parlement suisse (notamment celles de M. Graber, conseiller fédéral: "là où il y a incompatibilité entre la Convention et notre droit interne, nous faisons des réserves, où il s'agit d'une question d'interprétation, une déclarations interprétative"; et de M. Hefti, rapporteur de la commission du Conseil des Etats, "les déclarations interprétatives sont assimilées aux réserves conformément à l'art. 64 de la Convention") s'explique par la constance des prises de position gouvernementales qui, depuis 1968, ont attiré l'attention du législateur sur l'opportunité et la nécessité de faire une déclaration interprétative à propos de l'article 6, § 3(e) (voir notamment article 207, ch.1, lettre (a) du code de procédure pénale du canton du Valais, du 22 février 1962).

44. Ainsi, le Conseil fédéral dans son rapport du 9 décembre 1968 soulignait que dans plusieurs cantons, l'indemnité versée à un interprète était considérée comme faisant partie des frais de la cause, lesquels étaient mis à la charge du condamné. Les passages pertinents de ce rapport sont ainsi rédigés:

"Afin d'éviter toute contestation possible et vu l'absence de jurisprudence de la Commission sur ce point, nous pensons cependant que la Suisse pourrait, en adhérant à la Convention, déposer une déclaration interprétative de l'art. 6, par.3 (...)(e), tenant compte de la pratique consistant à mettre à la charge du condamné les frais découlant de l'assistance (...) d'un interprète".

(...)

"Quant à la question de la gratuité de l'assistance (...) d'un interprète, il nous paraîtrait préférable aussi longtemps que la Commission ou la Cour européenne des droits de l'homme n'aura pas eu l'occasion de se prononcer à ce sujet, de préciser dans l'instrument de ratification l'interprétation que la Suisse entendrait donner aux dispositions dont il s'agit." (Feuille fédérale, 1968, II, p. 1122).

45. Il releva en outre que la question de la gratuité de l'interprétation soulevait pour la Suisse des problèmes complexes "en raison notamment de l'existence, reconnue par l'art. 116 de la Constitution fédérale, de quatre langues nationales et de la présence sur notre sol d'un grand nombre d'étrangers" (loc. cit.).

46. Par ailleurs, dans son message du 4 mars 1974, le Conseil fédéral soulignait que: "quant à la gratuité de l'assistance d'un interprète, elle n'est pas expressément reconnue en droit suisse. Le plus souvent, l'indemnité versée à l'interprète suit les frais de la cause et peut être mise à la charge du condamné" (Feuille fédérale, 1974, I, p. 1035).

Et dans un autre passage :

"Nous ne croyons pas pouvoir recommander que l'on renonce à cette déclaration (...). En particulier nous estimons que les droits de l'accusé sont sauvegardés dès l'instant où il n'est pas contraint d'avancer les frais pour obtenir un avocat d'office ou un interprète" (loc. cit, p. 1105).

47. Le Gouvernement défendeur conclut que "la clarté de ces travaux préparatoires montre, sans doute possible, que la déclaration interprétative du Conseil fédéral est une déclaration interprétative qualifiée assimilable à une réserve proprement dite". Il souligne que seule l'incertitude qui existait encore en 1974 au sujet de l'interprétation de l'art. 6, par.3(e) de la Convention avait conduit le Conseil fédéral et les Chambres fédérales à préférer la forme d'une déclaration interprétative à celle d'une réserve proprement dite.

48. Le choix eût été inverse si la Suisse avait ratifié la Convention après que la Cour eut rendu son arrêt du 28 novembre 1978. Mais, comme l'a relevé l'Office fédéral de la justice dans son avis de droit, à l'époque de la ratification de la Convention par la Suisse, la formulation d'une réserve formelle, au sens de l'art. 64 de la Convention, "eût même été inopportune, dans la mesure où elle eût paru préjuger un point d'interprétation sur lequel la Cour européenne des Droits de l'Homme a, dans le système international de garantie collective des droits de l'homme instauré par la Convention, le dernier mot".

4. Conformité de la déclaration interprétative
de la Suisse avec les exigences de forme de
l'art. 64

49. Le Gouvernement soutient que l'exigence de forme qui figure à l'art. 64, par.2 ("toute réserve... comporte un bref exposé de la loi en cause") ne saurait être prise à la lettre, compte tenu de la pratique, assez souple en la matière, des Parties Contractantes à la Convention.

50. Il est vrai que plusieurs Etats (République fédérale d'Allemagne, France, Norvège, Autriche, Portugal, Espagne), parmi lesquels figure un Etat fédéral, ont pris le soin de viser expressément les dispositions de droit national prises en considération lors de la formulation des réserves. Il est cependant significatif que rares sont toutefois les réserves qui comportent un "bref exposé de la loi en cause". En ratifiant, en 1974, la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Suisse pouvait de bonne foi s'appuyer sur cette pratique souple, d'autant plus que, comme il a déjà été mentionné, l'Irlande et Malte avaient, à propos de l'art. 6, par. 3(c) et 6, par. 2, fait une réserve et une déclaration d'interprétation formulées en termes généraux. A fortiori la Suisse, Etat fédéral au droit de procédure non unifié - situation non comparable à celle de la République fédérale d'Allemagne -, pouvait-elle se fonder sur cette pratique souple pour renoncer à dresser la liste, et à la tenir à jour, des dispositions cantonales de procédure pertinentes au regard de l'art. 64, § 2 de la Convention.

51. Le Gouvernement se réfère sur ce point à l'arrêt du Tribunal fédéral statuant sur le recours de droit public du requérant, qui a fait sien l'avis du Professeur Wildhaber sur ce point, selon lequel "l'on ne saurait exiger d'un Etat fédéral qu'il fasse l'énumération détaillée de toutes ses sources de droit cantonal et, le cas échéant, de droit communal".

52. Enfin, et compte tenu du fait que le rapport du Conseil fédéral de 1968 et les messages de 1972 et 1974 mentionnent, à titre d'exemple, certaines dispositions de procédures cantonales (dans le premier rapport, référence est faite à l'art. 207, § 1(a) du Code de procédure pénale du canton du Valais du 22 février 1962, ainsi qu'aux articles 98 et 245 du Code de procédure pénale fédéral), le Gouvernement suisse est d'avis que l'objet et le but, sinon la lettre, de l'art. 64, § 2 de la Convention sont atteints, et que la déclaration interprétative de la Suisse respecte à cet égard la Convention.

IV. AVIS DE LA COMMISSION
=====

53. La Commission est appelée à se prononcer sur les questions suivantes :

A. La déclaration interprétative de la Suisse relative à l'article 6, § 3(e) de la Convention peut-elle être considérée comme une réserve et respecte-t-elle les exigences de l'article 64 de la Convention ?

A cet égard la Commission examinera si :

(1) elle est compétente pour apprécier la conformité à la Convention des réserves ou déclarations interprétatives formulées par les Etats parties à celle-ci ;

(2) la déclaration interprétative susmentionnée de la Suisse a ou n'a pas la valeur d'une réserve, au sens de l'article 64, § 1 de la Convention ;

(3) ladite déclaration a ou n'a pas été émise conformément à l'article 64 de la Convention ;

Sur ce point, elle se prononcera sur :

(a) la question de savoir si la déclaration interprétative de la Suisse est une "réserve de caractère général" ;

(b) la question de savoir si la déclaration interprétative de la Suisse a respecté la condition prévue à l'article 64, § 2 et, dans la négative, quels sont les effets juridiques qui en découlent.

B. L'obligation faite au requérant de payer une partie des frais d'interprète constitue-t-elle une violation de l'article 6, § 3(e) de la Convention, tel qu'il s'applique à la Suisse ?

A. La déclaration interprétative de la Suisse relative à l'article 6, § 3(e) de la Convention peut-elle être considérée comme une réserve et respecte-t-elle les exigences de l'article 64 de la Convention ?

54. L'article 64 est ainsi libellé :

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

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

55. Le requérant allègue la violation par les autorités judiciaires suisses de l'article 6, § 3(e) de la Convention, dans la mesure où il a été condamné à payer une partie des frais d'interprète, étant donné qu'il ne comprenait pas la langue employée à l'audience.

Cette disposition de la Convention stipule que "tout accusé a droit à ... se faire assister gratuitement d'un interprète s'il ne comprend pas la langue employée à l'audience".

56. Comme l'a jugé la Cour européenne des Droits de l'Homme, le droit protégé par cette disposition "comporte pour quiconque ne comprend pas la langue employée à l'audience, le droit à être assisté gratuitement d'un interprète sans pouvoir se voir réclamer après coup le paiement des frais résultant de cette assistance" (Cour eur. D.H., Affaire Luedicke, Belkacem et Koç, arrêt du 28 novembre 1978, § 46).

57. Lors de la ratification de la Convention, le 28 novembre 1974, la Suisse a formulé une déclaration interprétative au sujet de l'article 6, § 3(e). Selon cette déclaration, "le Conseil fédéral suisse déclare interpréter la garantie de la gratuité de l'assistance (...) d'un interprète figurant à l'article 6, § 3 (...) (e) de la Convention comme ne libérant pas définitivement le bénéficiaire du paiement des frais qui en résultent".

58. La question se pose de savoir si, ayant fait cette déclaration, la Suisse est ou non liée par le principe de la gratuité de l'interprète, tel qu'il a été défini par la Cour dans l'affaire susmentionnée. Afin de trancher cette question, la Commission doit examiner si ladite déclaration produit les effets juridiques propres à une réserve émise conformément à l'article 64 de la Convention. Au préalable elle doit toutefois s'assurer de sa compétence en la matière.

(1) Quant à la compétence de la Commission pour apprécier la conformité à la Convention des réserves ou déclarations interprétatives formulées par les Etats parties à celle-ci.

59. Le Gouvernement défendeur, bien que ne mettant pas expressément en doute la compétence de la Commission en la matière, fait observer que l'absence d'objections, de la part des Etats parties à la Convention, à la déclaration interprétative de la Suisse témoigne du consentement tacite de ceux-ci à ladite déclaration interprétative. Il soutient en outre à cet égard, que la pratique du consentement tacite est reconnue dans le système de la Convention.

60. La Commission est d'avis qu'il n'est pas indispensable, pour les besoins de l'examen de la présente affaire, de se prononcer sur le point de savoir si une réserve ou une déclaration interprétative émises par un Etat partie à la Convention peut ou non faire l'objet d'une acceptation expresse ou d'objections des autres Etats parties, vu qu'une telle éventualité ne s'est pas présentée pour ce qui est de la déclaration interprétative de la Suisse.

61. Mais elle tient à souligner que, même à supposer qu'une valeur juridique quelconque puisse être accordée à une acceptation ou à une objection formulée à l'égard d'une réserve à la Convention, cela ne saurait exclure la compétence de la Commission de se prononcer sur la conformité avec la Convention d'une réserve ou d'une déclaration interprétative donnée.

62. A cet égard, il convient en effet de rappeler la nature particulière de la Convention, et surtout le fait qu'elle institue dans son Titre III des organes chargés de contrôler l'application de ses dispositions par les Parties Contractantes.

63. Celles-ci, en concluant la Convention, n'ont pas voulu - ainsi que la Commission l'a déjà fait remarquer - "se concéder des droits et obligations réciproques utiles à la poursuite de leurs intérêts nationaux respectifs, mais (...) instaurer un ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe, afin de sauvegarder leur patrimoine commun de traditions politiques, d'idéaux, de liberté et de prééminence du droit" (v. requête No 788/50, Autriche c/Italie, Rec. 7, pp. 23,41). Les obligations souscrites par les Etats ont essentiellement un caractère objectif, qui apparaît notamment dans le mécanisme de contrôle érigé dans la Convention. Ce dernier repose "sur le concept d'une garantie collective, par les Etats contractants des droits et libertés définis dans la Convention". (loc. cit., p. 42).

64. La Cour, pour sa part, a pris soin de préciser qu'"à la différence des traités internationaux de type classique, la Convention déborde le cadre de la simple réciprocité entre Etats contractants. En sus d'un réseau d'engagements synallagmatiques bilatéraux, elle crée des obligations objectives qui, aux termes de son préambule, bénéficient d'une 'garantie collective'". (Cour eur. D.H., Affaire Irlande c/Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 1978, § 239).

65. Au vu des considérations qui précèdent, la Commission estime que le système même de la Convention lui confère la compétence d'examiner si, dans un cas concret, une réserve ou une déclaration interprétative a ou n'a pas été émise en conformité avec la Convention. Bien qu'elle n'ait jamais été amenée à se prononcer sur la validité d'une réserve, elle a, en revanche, procédé à plusieurs reprises à son interprétation (v. notamment requêtes No 462/59, Ann. 2, p. 382 ; No 473/59, Ann. 2, p. 400 ; No 1047/61, Ann. 4, p. 357 et No 1452/62, Ann. 6, p. 269).

66. S'agissant en particulier de la réserve de l'Autriche à l'article 1er du Protocole additionnel, par laquelle cet Etat déclarait vouloir sauvegarder la pleine application des Parties IV et V de son traité d'Etat du 15 mai 1955, la Commission a considéré que cette réserve devait être interprétée comme étant destinée à couvrir toutes les mesures législatives et administratives ayant directement trait à la matière des Parties IV et V dudit traité, celles-ci posant des principes généraux qui ne pouvaient avoir d'effets pratiques sans être complétés par d'autres mesures législatives ou administratives (v. requête No 473/59 précitée, p. 405 ; voir aussi requête No 8180/78, D.R. 20, pp. 23,25).

67. Pour sa part, la Cour n'a jamais apprécié la validité d'une réserve ou d'une déclaration interprétative, mais semble admettre, du moins implicitement, sa compétence en la matière.

Ainsi, à deux reprises, elle a procédé à l'interprétation de réserves formulées par des Etats parties à la Convention. Dans l'Affaire Ringeisen, elle a considéré que la réserve de l'Autriche à l'article 6 - qu'elle a d'ailleurs examiné d'office - couvrait les procédures mises en cause par le requérant, même si, dans le texte de la réserve, elles n'y étaient pas expressément visées (Cour eur. D.H., arrêt du 16 juillet 1971, § 98). Dans une autre affaire, elle a rejeté l'interprétation proposée par le Gouvernement irlandais de sa réserve relative à l'article 6, § 3(c) de la Convention, en estimant que cette réserve "ne saurait être interprétée de telle sorte qu'elle influencerait sur les engagements résultant de l'article 6, § 1, à l'égard de l'Irlande" (v. Cour eur. D.H., Affaire Airey c/Irlande, arrêt du 9 octobre 1979, § 26).

- (2) La déclaration interprétative de la Suisse relative à l'article 6, § 3(e) peut-elle être considérée comme une réserve, au sens de l'article 64, § 1 de la Convention ?

68. L'article 64 ne contenant aucune définition du terme "réserve", la Commission se doit d'analyser cette notion, de même que celle de "déclaration interprétative", telles qu'elles sont entendues en droit international. A cet égard, elle attachera une importance particulière à la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, laquelle énonce surtout des règles existant en droit coutumier et revêt essentiellement un caractère codificateur.

En procédant de la sorte, la Commission tiendra compte toutefois de la nature particulière de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui doit être interprétée d'une manière objective, comme il a été souligné plus haut, et non en fonction de ce qu'une des Parties Contractantes aurait compris des dispositions au moment de sa ratification (cf. requête No 4451/70, Golder c/Royaume-Uni, rapport de la Commission, § 44 ; voir aussi arrêts de la Cour dans la même affaire, du 21 février 1975 et dans l'Affaire Luedicke, Belkacem et Koç, du 28 novembre 1978, § 39).

69. L'article 2, § 1(d) de la Convention de Vienne est ainsi libellé :

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

70. Selon la Commission du droit international, "la nécessité de cette définition vient de ce qu'il n'est pas rare que les Etats, lorsqu'ils signent, ratifient, acceptent ou approuvent un traité, ou y adhèrent, fassent des déclarations sur la manière dont ils comprennent telle ou telle question ou sur leur interprétation d'une disposition particulière. Ces déclarations peuvent se borner à préciser la position d'un Etat ou, au contraire, avoir la valeur d'une réserve, selon qu'elles ont ou non pour effet de modifier ou d'exclure l'application des clauses du traité, telles qu'elles ressortent du texte adopté". (v. Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, documents officiels, New York, 1971, p. 10).

71. Telle est la position adoptée aussi par une large majorité de la doctrine, qui accepte qu'une déclaration interprétative puisse constituer une véritable réserve, ainsi qu'elle est définie dans la disposition précitée. Selon cette conception, il ne s'attache une importance déterminante qu'à l'élément matériel de cette définition, à savoir l'exclusion ou la modification de l'effet juridique d'une ou de certaines dispositions du traité dans leur application à l'Etat réservataire.

72. Le Gouvernement défendeur invoque à cet égard la thèse du Professeur McRae, selon laquelle il y a lieu d'établir une distinction entre une "déclaration interprétative simple" et une "déclaration interprétative qualifiée". Par cette dernière, un Etat ferait d'une interprétation particulière du traité ou d'une partie de celui-ci une condition de sa ratification ou de son adhésion ("The legal effect of interpretative declarations", BYIL, 49, 1978, pp. 160). Et le Gouvernement de conclure que la déclaration interprétative de la Suisse appartient à cette catégorie et revêt donc la nature d'une réserve.

73. La Commission se rallie sur ce point à la majorité de la doctrine et estime que si un Etat formule une déclaration et la présente comme une condition de son consentement à être lié par la Convention et comme ayant pour but d'exclure ou de modifier l'effet juridique de certaines de ses dispositions, une telle déclaration, quelle que soit sa désignation, doit être assimilée à une réserve, au sens de l'article 64 de la Convention. Il est donc indispensable, à ce sujet, d'interpréter l'intention de l'auteur de la déclaration. Il est par ailleurs significatif de noter à ce propos que lorsque la Commission a dû interpréter les réserves de l'Autriche, elle a employé, dans ce contexte, l'expression "intention évidente du Gouvernement" (v. requêtes No 1452/62, Ann. 6, p. 277 et No 3500/68, Ann. 14, p. 187).

Tel fut d'ailleurs le raisonnement employé par le tribunal arbitral constitué par la France et le Royaume-Uni lorsqu'il décida que la déclaration française relative à l'article 6 de la Convention sur le plateau continental devait être considérée comme une "réserve" et non comme une "déclaration interprétative" (v. Documentation française, tribunal arbitral, République française/Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, Délimitation du Plateau Continental, Décision du 30 juin 1977, Paris, 1977).

74. Dans le présent cas, la Commission interprètera l'intention du Gouvernement défendeur en tenant compte et des termes mêmes de la déclaration interprétative précitée et des travaux préparatoires qui ont précédé la ratification de la Convention par la Suisse.

75. Quant aux termes utilisés (voir § 57), la Commission estime qu'ils sont déjà à eux seuls démonstratifs de la volonté du Gouvernement d'exclure que le principe de la gratuité définitive de l'interprète prévu à l'article 6, § 3(e) de la Convention puisse lui être opposable.

76. Pour ce qui est des travaux préparatoires, la Commission se réfère aux Rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention, du 9 novembre 1968 (Feuille Fédérale, 1968, II, pp. 1121, 1122), du 23 février 1972 (Rapport complémentaire, Feuille Fédérale 1972, I, p. 995) et du 4 mars 1974 (Feuille Fédérale 1974, I, pp. 1034-1035). Elle estime en outre devoir tenir compte, dans ce contexte, des débats des Chambres fédérales qui ont eu lieu lors de l'approbation et de la ratification de la Convention.

77. Quant aux Rapports du Conseil fédéral précités, la Commission constate qu'en effet dès 1968 le Gouvernement suisse était conscient qu'il y avait divergence entre la législation interne et la Convention au sujet du principe de la gratuité de l'interprète prévu à l'article 6, § 3(e). Il faisait état à ce propos de la règle figurant dans quelques droits cantonaux ainsi que dans la procédure pénale fédérale, permettant de mettre les frais de la cause dans leur totalité à la charge du condamné, et proposait par conséquent aux Chambres fédérales de formuler une déclaration interprétative sur ce point lors du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention.

78. Dans son rapport de 1974 il présenta à nouveau la même proposition aux Chambres fédérales, "afin d'éviter toute contestation possible et vu l'absence de jurisprudence de la Commission sur ce point" (loc. cit., p. 1132).

79. En ce qui concerne les débats des Chambres fédérales au sujet de la ratification de la Convention, il est important de faire référence en particulier aux déclarations qui y ont été prononcées.

80. Ainsi, devant le Conseil national, le Conseiller fédéral Graber soulignait que "là où il y a incompatibilité entre la Convention et notre droit interne, nous faisons des réserves, où il s'agit d'une question d'interprétation, une déclaration interprétative" (BO de l'Assemblée fédérale, CN, 1974, p. 1489). D'autre part, le 27 juin 1974, devant le Conseil des Etats, le rapporteur de la commission des affaires étrangères de la chambre haute, le Conseiller aux Etats Hefti, précisait que "les déclarations interprétatives devaient être mises sur le même pied que les réserves faites conformément à l'article 64 de la Convention" (BO de l'Assemblée fédérale, CE, 1974, p. 379).

Invoquant les travaux préparatoires, le Gouvernement fait valoir que leur clarté montre "sans doute possible, que la déclaration interprétative du Conseil fédéral est une déclaration interprétative assimilable à une réserve proprement dite". Il

soutient en outre à cet égard, que c'était l'incertitude existant encore en 1974 au sujet de la portée de l'article 6, § 3(e) de la Convention qui avait conduit le Conseil fédéral et les Chambres fédérales à préférer la forme d'une déclaration interprétative à celle d'une réserve proprement dite; le choix aurait été inverse si la Suisse avait ratifié la Convention après l'arrêt rendu par la Cour le 28 novembre 1978 dans l'Affaire Luedicke, Belkacem et Koç.

81. Le requérant pour sa part, ne semble pas mettre en doute que ladite déclaration puisse avoir la portée d'une réserve, mais conteste sa validité - comme on le verra plus loin - pour non-respect de l'article 64, § 2 de la Convention.

82. Au vu des termes utilisés dans la déclaration interprétative de la Suisse relative à l'article 6, § 3(e) de la Convention, ainsi que de l'ensemble des travaux préparatoires mentionnés plus haut, la Commission accepte la thèse du Gouvernement défendeur selon laquelle son intention était de conférer à cette déclaration interprétative la même valeur qu'à une réserve proprement dite.

(3) Quant à la conformité de la déclaration interprétative suisse avec l'article 64 de la Convention

83. Cette disposition stipule notamment que les réserves de caractère général ne sont pas autorisées (§ 1) et que toute réserve comporte un bref exposé de la loi en cause (§ 2).

La Commission examinera ci-après successivement si la déclaration interprétative de la Suisse a respecté ces deux conditions.

(a) La déclaration interprétative de la Suisse est-elle une "réserve de caractère général" ?

84. L'article 64 de la Convention ne contient aucune définition des termes "réserve de caractère général". Là aussi, la Commission s'efforcera de les interpréter en ayant recours à la doctrine de droit international ainsi que, pour les raisons indiquées plus haut, aux dispositions pertinentes de la Convention de Vienne (cf. mutatis mutandis § 68). Une réserve est de caractère général soit lorsqu'elle ne se rapporte pas à une disposition spécifique de la Convention, soit lorsqu'elle est libellée d'une manière telle qu'elle ne permet pas d'en définir la portée. Or, la déclaration interprétative suisse est libellée en termes clairs (cf. §§ 57 et 75) et se réfère expressément à une disposition de la Convention, à savoir son article 6, § 3(e). Elle ne peut donc, de l'avis de la Commission, être tenue pour un "réserve de caractère général".

- (b) La déclaration interprétative de la Suisse a-t-elle respecté la condition prévue à l'art. 64, § 2 de la Convention et, dans la négative, quels sont les effets juridiques qui en découlent ?

85. Le requérant soutient que la déclaration interprétative de la Suisse ne peut être considérée comme étant une réserve valablement émise, dans la mesure où le Gouvernement défendeur n'a pas respecté l'exigence formelle contenue dans la disposition précitée de la Convention. Quant à lui, le Gouvernement fait valoir que cette disposition ne constitue qu'une prescription de forme et ne saurait être prise à la lettre, compte tenu de la pratique assez souple qui a été suivie en la matière par les Etats parties à la Convention. Il se réfère à ce sujet aux cas de l'Irlande et de Malte qui, à propos de l'article 6, § 3(c) et § 2, ont formulé une réserve et une "déclaration d'interprétation" en termes généraux. Il soutient, en outre, que l'on ne saurait exiger d'un Etat fédéral, au droit de procédure non unifié, tel que la Suisse, de dresser une liste détaillée de toutes ses sources de droit cantonal et même communal, et fait observer à cet égard qu'en tout état de cause, le Rapport du Conseil fédéral de 1968 ainsi que ses Messages de 1972 et 1974 mentionnent, à titre d'exemple, certaines dispositions de procédures cantonales ne reconnaissant pas le principe de la gratuité de l'interprète.

86. La Commission constate que la Suisse n'a pas accompagné sa déclaration interprétative d'un bref exposé de la loi ou des lois concernées. Son argument tendant à faire admettre les difficultés d'ordre pratique pour établir une liste de ces lois - qu'elle a voulu maintenir en vigueur - ne semble pas très convaincant. Il est vrai, d'autre part, que dans l'un des Rapports du Conseil fédéral susmentionnés, celui de 1968, référence est faite à l'article 207, § 1(a), du Code de procédure pénale du Canton de Valais, ainsi qu'aux articles 98 et 245 de la Procédure pénale fédérale, lesquels admettent que les frais d'interprète puissent être supportés par le condamné. Toutefois, de l'avis de la Commission, ces références ne satisfont pas à l'obligation découlant, pour la Suisse, de la disposition susmentionnée.

87. Elle estime par conséquent qu'il y a eu, de la part de la Suisse, méconnaissance du paragraphe 2 de l'article 64. Néanmoins, la question qui se pose est celle de savoir si le non-respect de cette exigence formelle ne laisse pas intacte la validité de la déclaration interprétative de la Suisse.

88. En vue de déterminer les conséquences juridiques d'une telle omission, la Commission se doit de préciser la portée des obligations qui découlent de cette disposition. Il ne saurait bien entendu être question d'examiner ce problème in abstracto, c'est-à-dire, de rechercher si le non-respect de cette exigence de caractère formel entraînerait forcément l'invalidité de toute réserve ou déclaration ainsi émise. En l'occurrence, la Commission n'a pour tâche que de se prononcer sur la déclaration interprétative de la Suisse et les effets qu'elle produit.

89. L'exigence formelle contenue dans le paragraphe 2 de l'article 64 de la Convention constitue essentiellement une condition supplémentaire, qui doit être interprétée en combinaison avec le paragraphe 1er de la même disposition. Celui-ci, il est rappelé, exige que la réserve se réfère à une "loi alors en vigueur" et interdit les réserves de caractère général. C'est ce souci qui explique vraisemblablement l'existence du paragraphe 2. Autrement dit, les précisions demandées aux Etats auteurs d'une réserve devaient contribuer à éviter que d'éventuelles réserves de caractère général puissent être émises. A cet égard, ainsi que la Commission l'a déjà constaté, la déclaration interprétative de la Suisse est à l'abri de tout reproche.

90. Mais doit-on considérer que c'était là la seule raison d'être du paragraphe 2 de l'article 64 ?

La Commission en voit en tout cas une autre :
Il est incontestable que l'obligation faite à un Etat de joindre à sa réserve un bref exposé de la loi ou des lois qu'il entend maintenir en vigueur - et qui, en principe, ne sont pas en harmonie avec la Convention - permet également aux autres Parties Contractantes, ainsi qu'aux organes de la Convention et à toute personne concernée, de prendre connaissance de cette législation. Cet élément présente un intérêt non négligeable et il est essentiel, pour le problème qui occupe la Commission, de tenir compte, dans ce contexte, de l'étendue de la disposition de la Convention dont l'Etat entend écarter l'application par une réserve ou une déclaration interprétative. En effet, l'utilité d'inclure un exposé de la loi est bien plus grande lorsqu'il s'agit d'une disposition de la Convention de portée très large, comme par exemple l'article 10, que lorsqu'il s'agit d'une disposition d'une portée plus limitée comme par exemple, l'article 6, § 3(e). Dans le premier cas, il n'est pas exclu qu'une réserve formulée au mépris des exigences de l'article 64, § 2, soit considérée comme contraire à la Convention et ne produise pas les effets prévus par l'Etat auteur.

91. Dans le cas d'espèce toutefois, la déclaration interprétative de la Suisse se réfère à une disposition - l'article 6, § 3(e) - qui établit un principe bien délimité : la gratuité de l'interprète. Dès lors, l'omission par la Suisse - omission qu'il eût été souhaitable d'éviter - d'inclure un bref exposé des lois nationales contraires à ce principe ne s'avère pas déterminante, dans les circonstances de la présente affaire. En effet, les termes mêmes de la déclaration interprétative suffisaient pour que le requérant ou son avocat se rendent compte que le principe de la gratuité de l'interprète n'était pas, en tant que tel, opposable à la Suisse.

Conclusion

92. En conséquence de ce qui précède, la Commission exprime l'avis, par 9 voix contre 2, et 1 abstention que la déclaration interprétative de la Suisse visant l'article 6, § 3(e) de la Convention, bien qu'elle ne respecte pas l'exigence formelle contenue au paragraphe 2 de l'article 64 de la Convention, produit les effets juridiques d'une réserve valablement émise.

B. L'obligation faite au requérant de payer une partie des frais d'interprète constitue-t-elle une violation de l'article 6, § 3(e) de la Convention, telle qu'il s'applique à la Suisse ?

93. Le requérant allègue au principal la violation de la disposition précitée. Toutefois la Commission vient d'admettre que la déclaration interprétative de la Suisse produit les effets juridiques d'une réserve valablement émise. Elle exclut ainsi l'application à la Suisse du principe de la gratuité de l'interprète, prévu par la disposition précitée.

Conclusion

94. Dès lors la Commission exprime l'avis, par 9 voix contre 2 et 1 abstention, qu'il n'y a pas eu dans le cas d'espèce, violation de l'article 6, § 3(e) de la Convention.

Le Secrétaire
de la Commission

Le Président
de la Commission

(H.C.KRUGER)

(C.A. NORGAARD)

(Or. anglais)

OPINION DISSIDENTE DE M. B.J. KIERNAN

à laquelle se rallie M. GOZUBUYUK

1. Je partage l'opinion de la majorité selon laquelle la Commission est compétente pour apprécier les effets d'une réserve et d'une déclaration interprétative formulées par un Etat qui a signé ou ratifié la Convention. Je ne puis souscrire au point de vue selon lequel la déclaration interprétative de la Suisse relative à l'article 6, § 3(e) de la Convention est ou peut être considérée comme une réserve émise conformément à l'article 64.

2. Le droit qu'a un Etat de formuler une réserve est expressément prévu par l'article 64 de la Convention. Puisqu'il s'agit d'une disposition expresse ou particulière autorisant la formulation de réserves dans des cas déterminés et d'une manière déterminée, une réserve non conforme à l'article 64 n'est pas autorisée. La déclaration suisse n'est pas conforme à l'article 64 car elle n'est pas exprimée comme une réserve ; elle ne dit pas dans quelle mesure les lois alors en vigueur ne sont pas conformes à l'article 6, § 3(e) et elle ne comporte pas un bref exposé des lois en cause. Il ne s'agit pas, à mon sens, d'une réserve autorisée par l'article 64 et c'est pourquoi elle est nulle.

3. On ne peut, à mon avis, méconnaître aucune des exigences de l'article 64 au motif que ce dernier n'aurait qu'un caractère purement formel. L'article 64 est destiné à permettre à un Etat dont le droit interne n'est, à certains égards, pas conforme à la Convention, de devenir cependant partie à la Convention. Vu que la Convention assure une garantie collective des droits de l'homme, il est à prévoir que les Etats sont disposés à aligner leur législation sur la Convention. L'exigence d'un bref exposé de la loi en cause, qui figure à l'article 64, § 2, n'a pas pour but de satisfaire une pure curiosité. Il doit être en particulier lu en tenant compte de l'article 57 qui accorde au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe un certain pouvoir de contrôle. La stricte conformité à l'article 64 est nécessaire pour permettre l'exercice effectif de ce pouvoir par une vérification régulière de la compatibilité des lois internes avec la Convention.

4. Le droit des réserves en 1950, lorsque la Convention a été adoptée, était loin d'être fixé, comme le démontrent les différentes conceptions en matière de réserves de la Société des Nations en 1927 (1) et de l'Union Panaméricaine en 1932 (2), ainsi que le refus, quelques années plus tard, de la Commission du Droit international (3) de se ranger à l'avis consultatif de la Cour internationale sur les réserves à la Convention sur le génocide (4). Au vu de ces antécédents, l'article 64 doit être considéré comme une tentative d'instauration d'un système particulier et plus précis régissant la matière des réserves à la Convention.

5. Cette disposition reflète également la préoccupation des rédacteurs de la Convention qui ont voulu que les obligations assumées par les Hautes Parties Contractantes soient aussi clairement définies et aussi précises que possible - s'agissant d'une question d'une importance fondamentale dans le cadre d'une Convention qui prévoit le droit de recours individuel contre les Etats.

Considérer les déclarations interprétatives comme des réserves rendrait équivoque l'article 64 et méconnaîtrait les termes explicites de cette disposition.

6. De plus, il semble que l'usage des déclarations interprétatives, du moins en ce qui concerne la Convention, soit né après 1950. Or, donner à de telles déclarations la même valeur qu'à des réserves, revient à instaurer une inégalité de traitement entre les Etats selon qu'ils ont signé ou ratifié la Convention à l'origine ou ultérieurement.

(1) Rapport du Comité d'experts de la Société des Nations pour la codification progressive du droit international (1927) SDN JO 880-881

(2) Réserves aux Conventions multilatérales Doc ONU, A/1372, p. 11

(3) Annuaire CDI, II, pp. 125-131

(4) Rec. CIJ (1951), p. 15