

**PACTE  
INTERNATIONAL  
RELATIF AUX  
DROITS CIVILS  
ET POLITIQUES**



**CCPR**

Distr.  
GENERALE  
CCPR/C/1/Add.4  
29 mars 1977  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITE DES DROITS DE L'HOMME  
Première session

EXAMEN DES RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES  
EN VERTU DE L'ARTICLE 40 DU PACTE

Rapports initiaux devant être communiqués  
par les Etats parties en 1977

Additif

DANEMARK

Original : anglais  
21 mars 1977

Le présent rapport est soumis en application de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui est entré en vigueur à l'égard du Danemark le 23 mars 1976.

Le rapport traite de trois sujets principaux, présentés sous les rubriques suivantes :

1. Principes généraux du droit danois intéressant les effets sur le droit interne des conventions internationales et autres instruments juridiques ayant force obligatoire pour le Danemark en vertu du droit international.
  2. Effets sur le droit interne danois du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
  3. Amendements législatifs devant permettre la ratification par le Danemark du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
1. Principes généraux du droit danois intéressant les effets sur le droit interne des conventions internationales et autres instruments juridiques ayant force obligatoire pour le Danemark en vertu du droit international

La Constitution danoise ne contient pas de dispositions expresses concernant les effets sur le droit interne de traités valablement conclus. Les principes juridiques régissant cette question sont toutefois très clairs.

Selon le droit danois, les dispositions d'un traité ayant force obligatoire pour le Danemark ne sont pas en général directement applicables par les tribunaux danois ou par les autorités administratives danoises. Dans le cas où une disposition conventionnelle énonce une règle qui est incompatible avec la disposition expresse d'une loi ou d'une autre règle de droit interne, c'est la règle de droit interne qui l'emporte et c'est elle, et non la disposition conventionnelle, qui doit être appliquée par les autorités compétentes danoises. Une disposition énoncée dans un traité ne peut pas non plus être invoquée par les autorités danoises pour exécuter des actes qui, en vertu du droit interne, ne peuvent l'être que s'ils sont autorisés par la loi. En conséquence, toute disposition d'un traité international, pour pouvoir être appliquée par les tribunaux ou les autorités administratives danoises, doit être transformée en loi ou en règlement administratif internes.

La méthode employée d'habitude au Danemark pour transformer un traité consiste à reformuler celui-ci - ou plutôt à reformuler la partie du traité qui doit être appliquée - en tant que loi ou règlement administratif. Toutefois, un traité peut également être adopté ou incorporé dans le droit danois au moyen d'une loi ou d'un règlement administratif. Dans ce dernier cas, le texte du traité est directement applicable en droit danois, mais seulement dans la mesure spécifiée dans l'instrument juridique interne considéré.

Il va de soi que le fait de contracter une obligation internationale ne nécessite pas toujours la promulgation d'une loi ou d'un autre acte juridique interne transformant les dispositions pertinentes du traité en règles de droit interne. Cela ne devient nécessaire que dans la mesure où les dispositions d'un traité ne sont pas conformes à la situation juridique préexistente.

## 2. Effets sur le droit interne danois du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Lors de l'examen de la question de la ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par le Danemark, on a constaté que des principes et des règles semblables aux dispositions du Pacte étaient déjà en vigueur dans une large mesure dans le pays, en vertu de la Constitution, de dispositions législatives expresses et des principes généraux du droit danois. En ce qui concerne les dispositions du Pacte dont on a estimé que ce n'était pas le cas, des textes législatifs spéciaux ont été adoptés (voir rubrique 3 ci-après).

Le mémorandum explicatif joint à la proposition de ratification du Pacte soumise à l'approbation du Parlement contenait une analyse détaillée des dispositions du droit danois correspondant au champ d'application couvert par le Pacte. Compte tenu des principes généraux énoncés plus haut et conformément à la pratique ordinaire, il n'a pas été jugé nécessaire d'incorporer l'ensemble du Pacte dans le droit interne au moyen d'une loi.

Il convient toutefois de souligner que cela ne signifie pas que le Pacte n'ait pas d'effets juridiques au Danemark. Les dispositions du Pacte constituent une base,

/...

ayant force obligatoire pour le Danemark en vertu du droit international, pour une série correspondante de règles de droit interne.

La pratique généralement suivie par le Danemark - elle l'est aussi dans le cas du Pacte international relatif aux droits civils et politiques - amène toutefois à se demander quelle est la situation juridique lorsque les règles correspondantes suscitent des doutes quant à leur interprétation ou lorsqu'elles sont modifiées d'une manière qui les rend incompatibles avec l'obligation internationale sur laquelle elles reposent.

A cet égard, un principe généralement reconnu dans les systèmes juridiques internes entre en jeu, à savoir qu'en cas d'ambiguïté la règle interne doit être interprétée en fonction des obligations internationales de l'Etat.

Ce principe est également reconnu au Danemark, mais le débat sur les problèmes constitutionnels posés par l'entrée du Danemark dans les Communautés européennes a permis d'en distinguer beaucoup plus nettement la teneur et la portée dans le droit danois. Lors de ce débat, le Ministre de la justice du Danemark a préparé un mémorandum relatif à ces problèmes qui a été soumis au Parlement au cours de l'été 1972. La première partie de ce mémorandum contient une étude du droit danois relatif à l'application des traités.

Dans cette étude sont cités des ouvrages juridiques danois récents où il est soutenu qu'en cas de doute quant à l'interprétation d'une disposition juridique, les autorités chargées de l'application des lois doivent préférer l'interprétation qui respecte le mieux les obligations conventionnelles en vigueur. C'est ce que l'on appelle la règle d'interprétation.

Il est soutenu en outre dans ces ouvrages que, sauf indication contraire expresse, il convient de trancher tout conflit entre la disposition d'un traité qui était observé auparavant au Danemark et une disposition législative promulguée postérieurement, en appliquant la disposition nouvelle d'une manière qui assure le respect de la disposition conventionnelle, même si la teneur de la disposition nouvelle est manifestement en contradiction avec le traité. C'est ce que l'on appelle la règle de présomption : les tribunaux doivent "présumer" qu'il n'était pas dans l'intention du Parlement de promulguer une loi contraire aux obligations internationales du Danemark. Le Ministère de la justice souscrit sans réserve à ces opinions dans son mémorandum, où la conclusion de l'étude sur ce point est la suivante :

"... De l'avis du Ministère, les tribunaux danois préféreraient selon toute probabilité l'application plus sélective d'une loi à une interprétation littérale si cette dernière devait rendre l'Etat du Danemark responsable en droit international de la violation involontaire d'un traité."

Cette large portée de la règle d'interprétation n'a pas seulement été acceptée par le Gouvernement danois lorsqu'il a examiné les problèmes de droit constitutionnel que posait l'entrée du Danemark dans les Communautés européennes; il s'y est également référé dans d'autres contextes, par exemple dans le rapport bisannuel

/...

qu'il présente au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale conformément à l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Dans le cas présent, un aspect de l'élargissement de la règle d'interprétation mérite tout particulièrement d'être noté, à savoir ses conséquences pour : l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire par les autorités administratives. Sur ce point, le Ministère de la justice indique dans son mémorandum que les autorités administratives doivent exercer leur pouvoir discrétionnaire de façon que les actes administratifs - que ce soit des décisions ou des règles de caractère général - soient conformes aux obligations internationales valablement contractées. Ce principe doit être considéré comme une obligation juridique, dont l'exécution peut être ordonnée par les tribunaux, en vertu de l'article 63 de la Constitution danoise.

3. Amendements législatifs devant permettre la ratification par le Danemark du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

En vue de la ratification par le Danemark du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, y compris le "Protocole facultatif", et de la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination sur toutes les formes de discrimination raciale, les lois ci-après ont été promulguées :

- i) Loi No 288 du 9 juin 1971 portant modification du Code pénal. En vertu de cette loi, toute personne qui, publiquement ou avec l'intention de les propager, fait des déclarations ou toute autre communication par laquelle un groupe de personnes est menacé, insulté ou exposé à des outrages à cause de sa race, de sa couleur, de son origine nationale ou ethnique, ou de sa religion, est passible d'amende, de détention simple ou d'emprisonnement pour une durée n'excédant pas deux ans.

Par le décret No 26 du 3 février 1972, cette loi a été mise en vigueur au Groenland et par le décret No 381 du 12 août 1972, dans les îles Féroé.

- ii) Loi No 289 du 9 juin 1971, interdisant la discrimination pour des raisons raciales, etc. En vertu de cette loi, toute personne qui, dans l'accomplissement d'une activité professionnelle ou exercée dans un lieu public refuse de servir une personne en raison de sa race, de sa couleur, de son origine nationale ou ethnique ou de sa religion dans les mêmes conditions que toutes autres personnes, est passible d'une amende, d'une peine de détention simple ou d'une peine d'emprisonnement de six mois au plus. La même peine est applicable à toute personne qui, pour l'une quelconque des raisons susmentionnées, refuse à une personne, dans les mêmes conditions qu'aux autres, l'accès à tous locaux, spectacles, expositions, réunions ou autres manifestations ouvertes au public.

Les deux lois précitées figurent à la page 68 de l'Annuaire des droits de l'homme des Nations Unies pour 1971.

/...

- iii) Loi No 153 du 16 avril 1971, portant modification de la loi sur l'administration de la justice. Pour assurer une compatibilité totale entre la loi sur l'administration de la justice et les normes énoncées aux alinéas d) et e) du paragraphe 3 de l'article 14 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, concernant le droit d'un accusé d'être présent au procès et d'obtenir la comparution de témoins au même titre que le ministère public, certaines modifications mineures à cet effet ont été apportées aux dispositions de la loi sur l'administration de la justice.

En conséquence, le Danemark a ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale le 6 décembre 1971, et le Pacte relatif aux droits civils et politiques le 6 janvier 1972.

-----