

LA REGLE DE L'ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS
INTERNES DANS LE CADRE DES SYSTEMES
INTERNATIONAUX DE PROTECTION
DES DROITS DE L'HOMME *

par

Jean GUINAND

Avocat à Neuchâtel (Suisse)

INTRODUCTION

A. *L'existence de la règle de l'épuisement des voies de recours internes.*

La saisine par les Etats ou les individus d'une quelconque instance internationale est subordonnée à l'épuisement préalable des voies de recours internes. C'est là une règle coutumière du droit international public. On l'applique généralement dans le cadre de la responsabilité des Etats¹.

La doctrine est unanime à en reconnaître l'existence. Les conclusions de la Cour internationale de Justice dans l'affaire de l'*Interhandel* en soulignaient encore récemment le relief².

Soucieux d'en clarifier l'expression, l'Institut de droit international, après de longues et fructueuses discussions, s'est arrêté au texte suivant :

* *Cette étude est l'aboutissement d'un rapport préparé, sous la direction de M. Jean J.A. Salmon, professeur à l'Université libre de Bruxelles, au cours de la session de 1967 du « Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales » de l'Académie de droit international de La Haye, consacrée à la protection des droits de l'homme.*

¹ Sur la question en général : cf. FRIEDMANN, H., « Epuisement des voies de recours internes », *R.D.I.L.C.*, 1933, pp. 318-327; EAGLETON, C., « L'épuisement des recours internes et le déni de justice, d'après certaines décisions récentes », *ibidem*, 1935, pp. 504-526; LAW, C., *The Local Remedies Rule in International Law*, Genève et Paris, 1961; SARHAN, A., *L'épuisement des recours internes en matière de responsabilité internationale*, thèse, Paris, 1962.

² C.I.J., *Recueil*, 1959, p. 27, « ... La règle selon laquelle les recours internes doivent être épuisés avant qu'une procédure internationale puisse être engagée est une règle bien établie du droit international coutumier. »

« Lorsqu'un Etat prétend que la lésion subie par un de ses ressortissants dans sa personne ou dans ses biens a été commise en violation du droit international, toute réclamation diplomatique ou judiciaire lui appartenant de ce chef est irrecevable, s'il existe dans l'ordre juridique interne de l'Etat contre lequel la prétention est élevée des voies de recours accessibles à la personne lésée et qui, vraisemblablement, sont efficaces et suffisantes, et tant que l'usage normal de ces voies n'a pas été épuisé.

La règle ne s'applique pas :

- a) Au cas où l'acte dommageable a atteint une personne jouissant d'une protection internationale spéciale;
- b) Au cas où son application a été écartée par l'accord des Etats intéressés »³.

Les propos qui vont suivre montreront que la pratique internationale s'est fortement inspirée de cette formulation. On constatera en particulier que la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme s'y réfère.

Nous envisageons ici l'application de la règle dans le cadre des systèmes internationaux de protection des droits de l'homme. Il nous paraît dès lors indispensable d'énumérer ci-après les divers moyens de protection des droits de l'homme existants ou en projets et de dresser une liste des textes qui mentionnent expressément la règle.

B. *Les systèmes internationaux de protection des droits de l'homme. La règle de l'épuisement des voies de recours internes dans les textes.*

La plus ancienne forme de protection des droits de l'homme est sans doute la protection diplomatique qui permet aux Etats de protéger leurs ressortissants à l'étranger⁴.

Il incombait à la Société des Nations puis à l'Organisation des Nations Unies de promouvoir la protection des droits de l'homme. Bien que dans un cadre limité, les organes de l'O.N.U. peuvent se saisir de certains cas de violation des droits de l'homme qui leur sont soumis. Tel est le cas si une telle violation a pour effet de menacer le maintien de la paix et la sécurité internationale.

Depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, de nombreux traités et conventions élaborés par la communauté internationale reconnaissent et protègent, d'une manière plus ou moins efficace, les droits fondamentaux des individus. Alors que certaines conventions n'envisagent aucun mécanisme de contrôle et de sanction, d'autres prévoient la création de comités ou de commissions chargés d'examiner les plaintes ou les pétitions dénonçant telle ou telle violation des droits reconnus par les textes. Les conventions sur le

³ Institut de droit international, *Annuaire*, 1956, p. 315; Travaux préparatoires, *Annuaire*, 1954, I, pp. 5-112 et *Annuaire*, 1956, pp. 1-50; Discussions en séance plénière, *Annuaire*, 1956, pp. 265-316; SALMON, J., « La quarante-septième session de l'Institut de droit international », *R.G.D.I.P.*, 1956, pp. 93-110.

⁴ Cf. BORCHARD, E.M., *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, New York, 1915.

statut des apatrides ou des réfugiés n'ont pas créé de tels organes. Par contre, le Pacte relatif aux droits civils et politiques et la convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale prévoient la création d'un comité chargé d'examiner les communications dénonçant une violation des engagements conventionnels⁵. Les compétences de ces comités et commissions sont plus ou moins étendues selon les instruments.

Dans ces textes, nous trouvons consacrée la règle de l'épuisement des voies de recours internes. Elle figure ainsi à l'article 41 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, aux articles 2 et 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques, aux articles 11, chiffre 3, et 14 de la convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, à l'article 23 de l'avant-projet relatif aux mesures de mise en œuvre complémentaires élaboré par la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. On la trouve aussi à l'article 14 du Protocole instituant une commission de conciliation et de bons offices chargée de rechercher la solution des différends qui naîtraient entre Etats parties à la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement.

La contribution de l'O.I.T. et de l'Unesco au respect des droits de l'homme est très importante. L'œuvre de la Croix-Rouge dans les conflits armés ne l'est pas moins. Ces institutions mettent leurs organes à contribution pour assurer le contrôle de l'application des conventions qu'elles élaborent et parfois même afin de permettre la sanction des manquements aux engagements conventionnels. Cependant, les sanctions sont très rares et le contrôle s'effectue essentiellement au moyen de rapports périodiques⁶. Les constitutions de ces organismes ne mentionnent pas la règle de l'épuisement des voies de recours internes.

C'est sans doute dans le cadre du Conseil de l'Europe que la protection des droits de l'homme s'effectue pleinement. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a en effet mis sur pied un véritable système judiciaire. Outre la création d'une Commission des droits de l'homme, on a constitué une Cour européenne des droits de l'homme qui statue en dernier ressort. L'Organisation des Etats américains manifeste, de son côté, le désir de suivre cet exemple.

⁵ *Chronique mensuelle de l'O.N.U.*, 1967, n° 2, p. 44; *ibidem*, 1966, n° 1, p. 117. De même, le Protocole instituant une commission de conciliation et de bons offices chargée de rechercher la solution des différends qui naîtraient entre Etats parties à la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (UNESCO, 10 décembre 1962, texte in *A.F.D.I.*, 1962, p. 670) et l'avant-projet relatif aux mesures de mise en œuvre complémentaires élaboré par la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (Commission des droits de l'homme, Rapport 23^e session, E/4322, E/CN. 4/490, annexe D).

⁶ Ce système est d'ailleurs aussi prévu dans le cadre des conventions citées plus haut.

L'article 26 de la Convention européenne est consacré à la règle de l'épuisement des voies de recours internes. Toutes les variantes du projet de Convention inter-américaine des droits de l'homme la prévoient de même.

Tous les textes qui mentionnent la règle ont un élément commun : ils envisagent toujours son application « conformément aux principes de droit international généralement reconnus ». Il y a donc référence explicite à la règle coutumière. Nous tenterons, au cours de cet exposé, d'expliquer ce que sont ces principes et ce que la pratique entend par cette expression.

On le constate : la règle ne se trouve pas dans tous les systèmes. Il faut, en conséquence, délimiter son champ d'application et chercher maintenant, d'une part, le cadre dans lequel elle va jouer et, d'autre part, les éléments nécessaires à sa mise en œuvre.

I. CONDITIONS D'APPLICATION DE LA REGLE

A. *Systèmes dans lesquels la règle entre en jeu.*

Comme nous venons de le voir, tous les systèmes de protection des droits de l'homme n'envisagent pas la même mise en œuvre. Les mécanismes de contrôle ou de sanction ne s'assurent pas le concours d'organes identiques. C'est la raison pour laquelle nous croyons utile, au regard de notre étude, de les classer. Nous distinguons en fait deux grandes catégories d'organes protecteurs : les uns à caractère politique, les autres à caractère juridictionnel. Les organes de l'O.N.U. par exemple appartiennent sans doute à la première catégorie alors que la Cour européenne des droits de l'homme est indubitablement de la seconde. Cependant, souvent, il existe des organes qui revêtent à la fois l'un et l'autre de ces caractères : ce sont les organes à caractère mixte. On rencontre même, dans certains cas, les deux types d'organes au sein du même mécanisme. Dans le cadre européen par exemple, la Commission et la Cour, organes juridictionnels, gravitent autour du Conseil des Ministres, organe essentiellement politique. En outre, d'autres organes pourront avoir en même temps un caractère particulier⁷.

Les organes politiques et les organes juridictionnels se différencient de la manière suivante : alors que les premiers ne rendent pas de véritables décisions et statuent en opportunité, les seconds statuent en droit et rendent une décision qui a pour but, en principe, de mettre fin au litige.

Déterminons dès lors dans laquelle des deux catégories la règle de l'épuise-

⁷ Cf. BRUNET, R., *La garantie internationale des droits de l'homme*, Genève, 1947, p. 313, où l'auteur met en relief le caractère à la fois politique et technique de la Commission des droits de l'homme en distinguant par ailleurs organes politiques et organes juridictionnels. Cf. aussi GUYOMAR, G., « Nations Unies et organisations régionales dans la protection des droits de l'homme », *R.G.D.I.P.*, 1964, pp. 687-707.

ment des voies de recours internes pourra être envisagée. La saisine des organes politiques ne saurait en aucun cas être subordonnée à l'application de la règle. Le caractère *essentiellement juridictionnel* de celle-ci et la raison même de son existence justifient cette affirmation. La règle ne saurait en effet, dans ce contexte, jouer le rôle qui lui est assigné. L'étude de son fonctionnement et de son fondement mettra ce fait en évidence. Elle ne peut être envisagée que dans le cadre d'un système juridictionnel.

Eu égard aux systèmes mixtes, nous serions tentés de dire que la règle peut s'appliquer dès que l'organe à saisir présente un caractère juridictionnel. Il convient toutefois de rechercher l'élément nécessaire à la mise en œuvre de la règle, afin de bien circonscrire son champ d'application et de justifier son élimination des systèmes purement politiques.

Cet élément, nous le trouvons dans le rôle que l'organe saisi est appelé à jouer. Ainsi, dès l'instant où un organe a le devoir de rendre une décision, ne serait-ce que sur la recevabilité d'une plainte ou d'une pétition, la règle s'appliquera. En effet, l'obligation de statuer qui caractérise l'organe juridictionnel n'existe pas pour l'organe politique. C'est pourquoi la règle se voit appliquée dans le cadre des commissions de conciliation ou de bons offices auxquelles on peut pourtant attribuer un certain caractère politique. Ces organes ont en effet l'obligation de statuer et, par conséquent, de se prononcer préalablement sur la recevabilité de l'action. Et c'est précisément à ce stade de la procédure qu'intervient l'examen du respect ou du non-respect de la règle de l'épuisement des voies de recours internes.

Dans ce cadre, un certain nombre d'éléments essentiels conditionnent son application.

B. *Éléments essentiels d'application de la règle.*

Il est évident que la règle ne pourra s'appliquer qu'en présence d'une *double protection*. Dans le cadre de la protection diplomatique, la victime est protégée à la fois par l'Etat considéré comme responsable et par l'Etat dont elle est ressortissante. De même, les étrangers pourront jouir de la protection de l'ordre interne de l'Etat où ils résident et de celle d'instances ou d'organes internationaux. Il en est ainsi également s'agissant de la protection des ressortissants d'un Etat par les organes de ce dernier et par d'éventuels organes internationaux. Dans ce contexte, la règle de l'épuisement des voies de recours internes signifie que la seconde protection ne pourra intervenir qu'après l'épuisement de la première. Ainsi, en cas de protection unique, la règle n'entrera pas en ligne de compte faute d'un élément essentiel de son application.

Disons, pour être plus précis, qu'il est nécessaire de se trouver en présence de *deux compétences, l'une étatique, l'autre internationale*. La règle conditionne l'exercice de la seconde par l'épuisement de la première. Il en résulte que la

règle est inapplicable en cas d'exercice concurrent des deux compétences. A plus forte raison écarterons-nous la règle si la compétence internationale est exclusive comme dans le cas de la Commission franco-italienne de conciliation instituée par le traité de paix avec l'Italie⁸.

La double protection ne suffit pas. L'application de la règle est encore conditionnée par une *double violation*. Nous entendons une violation « concurrente » du droit interne et du droit international au sens où l'entend M. Fawcett⁹. Cet auteur a en effet montré que l'application de la règle n'a lieu qu'en cas de violation « both of the local law and of international law »¹⁰. En cas de violation du seul droit international, la règle, écrit-il, n'entre pas en ligne de compte *ex hypothesi* : « since there has been nothing done contrary to the local law, there can be no local remedies to exhaust »¹¹. Le même raisonnement est aussi valable en cas de violation du droit interne uniquement. Cependant, l'auteur précise qu'en ce cas, la règle peut agir subséquemment, en cas de déni de justice¹². Il n'en demeure pas moins que la nécessité d'une double violation du droit interne et du droit international, conditionne l'application de la règle¹³. En cas d'atteinte aux droits de l'homme, cette double violation est pour ainsi dire constante.

A ces éléments de double protection et de double violation s'ajoutent *trois identités*. La première est *celle de la victime*. La personne atteinte dans ses droits fondamentaux doit être la même dans les deux phases de protection. Le fait que, dans l'action diplomatique, l'Etat prenne fait et cause pour l'un des siens, ne rompt pas l'identité. Et pourtant, comme l'a affirmé la Cour permanente de Justice, dans ce cas, « l'Etat fait valoir son propre droit ». Mais, précise la Cour, l'Etat fait valoir « le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants, le droit international »¹⁴. C'est en fait la partie au litige qui change et non la victime de la violation originaire alléguée.

En outre, les instances étatiques et internationales devront examiner *les mêmes questions*. En l'occurrence, la question à trancher sera celle de savoir s'il y a ou non violation des droits de l'homme reconnus. Les plaintes doivent

⁸ Affaire *Saimi*, R.S.A., vol. XIII, pp. 43-58; Affaire *Mosse*, *ibidem*, pp. 486-500. Dans le même sens : Cour de justice des communautés européennes (affaire *Humblet c. Etat belge*), *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, vol. VI, pp. 1150-1151. Ces décisions constituent cependant des exceptions; cf. ROLIN, H., « Le contrôle international des juridictions nationales », cette *Revue*, 1967/1, pp. 18-19.

⁹ FAWCETT, J., « The Exhaustion of Local Remedies : Substance or Procedure? », B.Y.B.I.L., 1954, pp. 454-458.

¹⁰ *Ibidem*, p. 454.

¹¹ *Ibidem*, p. 455.

¹² *Ibidem*, p. 456.

¹³ Cf. le résumé de FAWCETT, *op. cit.*, pp. 457-458.

¹⁴ C.P.J.I., série A, n° 2, p. 12, et série A, n° 20-21, p. 17.

donc être identiques et s'en prendre aux mêmes droits prétendument violés. Certes, de par la nature même des instances à saisir, il y aura des différences mais le fond même de la réclamation sera identique. Ainsi, la Commission européenne des droits de l'homme exige que les requérants fassent valoir les droits dont ils allèguent la violation tant devant elle que devant les instances étatiques. Tout grief formulé devant la Commission doit avoir ainsi été articulé, au moins en substance, devant la juridiction supérieure compétente¹⁵.

Ce qui importe le plus, cependant, c'est la possibilité d'atteindre *le même résultat* auprès des deux instances envisagées. Cet élément constitue la condition essentielle de la mise en œuvre de la règle. Non seulement il la conditionne mais il la justifie. Nous verrons en effet dans notre dernière partie que le fondement de la règle réside en particulier dans cet élément de résultat. Effectivement, sans cette possibilité d'identité de résultat, la règle perd son sens et devient inapplicable. Ainsi, la Commission européenne des droits de l'homme écarta-t-elle l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le gouvernement belge dans l'affaire *De Becker*¹⁶. La Commission admit en effet que *De Becker* était dispensé du recours en cassation puisque les dispositions légales, considérées par le requérant comme contraires à la Convention, avaient été correctement appliquées par la Cour militaire. Les voies de recours ouvertes à *De Becker* sur le plan interne ne lui permettaient donc pas d'arriver au même résultat que son action internationale. La Commission a donc écarté l'exception de non-épuisement des voies de recours internes, car, en pareilles circonstances, la règle ne pouvait être appliquée.

Ainsi, la règle s'appliquera chaque fois que le résultat, que le but visé par le plaignant, pourra être atteint à la fois sur le plan interne et sur le plan international. La méthode employée pour y parvenir n'a pas besoin d'être identique. Elle n'a pas véritablement d'importance. Le résultat recherché devra toutefois être atteint par la méthode des recours. Que ces derniers soient judiciaires ou administratifs, peu importe. L'essentiel est qu'ils revêtent un caractère juridictionnel et qu'ils parviennent au résultat escompté. On écartera ainsi les méthodes politiques qui pourraient éventuellement arriver au même résultat dans le cadre de pétitions ou d'initiatives. Ces méthodes seront en tous cas considérées comme insuffisantes¹⁷. De même écartera-t-on les voies de recours qui n'aboutissent qu'à une faveur¹⁸.

Les conditions d'application de la règle étant ainsi délimitées, nous pouvons passer à l'examen de son fonctionnement.

¹⁵ Décision du 20 juillet 1957 sur la recevabilité de la Requête n° 253/57, *Annuaire*, vol. I, p. 147; Décision du 19 décembre 1960 sur la recevabilité de la Requête n° 617/59, *Annuaire*, vol. III, p. 391.

¹⁶ Décision du 9 juin 1958 sur la recevabilité de la Requête « *De Becker* », *Annuaire*, vol. II, pp. 237-239.

¹⁷ *Infra*, p. 71.

¹⁸ Affaire « *De Becker* », cf. note 16.

II. FONCTIONNEMENT DE LA REGLE

A. *Cas d'application de la règle.*

Avec le développement de la garantie internationale des droits de l'homme, le champ d'application de la règle s'élargit. Pendant longtemps, son seul cas d'application se trouvait dans l'exercice de la protection diplomatique. On la rencontre maintenant dans les actions plus larges ouvertes aux Etats et aux individus en vue du respect des droits de l'homme. Dès lors, nous devons envisager l'application de la règle selon que la partie en instance est un Etat ou un individu.

Dans l'exercice de l'action diplomatique, l'Etat dont la victime est ressortissante est partie demanderesse. Son action est dirigée contre l'Etat responsable. Dans ce cas, la règle est opposable à l'Etat demandeur¹⁹. On conditionne ainsi l'action étatique à l'épuisement préalable, par la victime, des voies de recours que l'ordre interne de l'Etat défendeur met à sa disposition. Ce n'est que si la victime n'a pas obtenu satisfaction par ces moyens que l'Etat dont elle est ressortissante pourra prendre fait et cause pour elle et porter l'affaire sur le plan international en exerçant sa protection diplomatique.

En est-il autrement des actions ouvertes aux Etats par les organismes internationaux de protection des droits de l'homme ? Les divers textes que nous avons mentionnés plus haut, et qui font état de la règle, précisent qu'elle concerne aussi bien les Etats que les individus. La Convention européenne, par contre, n'est pas explicite sur ce point. M. Eustathiades pense que l'article 26 de la Convention ne concerne que les requêtes individuelles introduites en vertu de l'article 25²⁰. Il considère en effet que les recours étatiques introduits en vertu de l'article 24 de la Convention « ne constituent pas une extension de la protection diplomatique. Ils appliquent l'idée de garantie collective qui domine l'ensemble du mécanisme de mise en œuvre de façon obligatoire par la Convention. A l'article 24, ce n'est pas la lésion qui, comme à l'article 25, se trouve à la base de la requête, mais bien l'intérêt général, l'observation de la Convention »²¹. Ce n'est pourtant pas la pratique de la Commission laquelle soumet aussi bien les requêtes étatiques que les requêtes individuelles à l'article 26²². M. Monconduit donne une explication pertinente de cette

¹⁹ Voir la doctrine unanime et la résolution de l'Institut de droit international, *supra*, notes 1, 2 et 3, pp. 62-63.

²⁰ EUSTATHIADES, C., « Les recours individuels à la Commission européenne des droits de l'homme », *Grundprobleme des internationalen Rechts, Festschrift für Jean Spiropoulos*, Bonn, 1957, pp. 111-137, en particulier pp. 126-134.

²¹ *Ibidem*, p. 131.

²² Décision du 12 octobre 1957 sur la recevabilité de la Requête n° 299/57 (Grèce c. Royaume-Uni), *Annuaire*, vol. II, pp. 187-197; Décision du 11 janvier 1961 sur la recevabilité de la Requête n° 788/60 (Autriche c. Italie), *Annuaire*, vol. IV, pp. 149-153.

prise de position. Selon lui, la Commission « ne peut concevoir qu'il y ait des droits de nature différente auxquels un Etat porterait atteinte en méconnaissant une disposition de la Convention, du fait que les obligations assumées par lui n'ont pas un caractère contractuel, mais objectif, c'est-à-dire n'impliquent pas réciprocité, complémentarité des droits et obligations entre les co-contractants, mais sont seulement destinées à servir un intérêt qui dépasse le niveau des relations contractuelles entre Etats »²³. Et pourtant, la Commission a écarté l'application de l'article 26 lors de la première requête de la Grèce contre le Royaume-Uni²⁴. Dans cette espèce cependant, ce n'est pas en raison du caractère étatique de la requête que la règle fut écartée mais en raison du caractère particulier de l'action introduite devant la Commission. Le gouvernement grec demandait à la Commission de se prononcer sur la compatibilité de mesures législatives et de pratiques administratives à Chypre avec la Convention. La règle ne pouvait pas s'appliquer parce qu'il eût été impossible à l'Etat demandeur d'obtenir le même résultat sur le plan interne et parce qu'en pareille circonstance, il n'existait pas de moyens de recours efficaces ou suffisants²⁵.

En principe donc, la règle s'applique aux actions étatiques.

L'individu ne sera demandeur devant l'instance internationale que si ce droit lui est reconnu expressément²⁶. Dans cette hypothèse, son action est soumise à la règle de l'épuisement des voies de recours internes. Cette solution, consacrée par les textes et la pratique européenne, s'impose par le but que poursuit la règle. Nous le verrons dans notre dernière partie.

La règle s'applique donc aussi bien aux actions étatiques qu'aux actions individuelles. Cependant, elle ne fonctionne que « conformément aux principes de droit international généralement reconnus ». Il incombait à la Commission européenne, en tant que premier organisme international de protection des droits de l'homme, de préciser, selon ces principes, le fonctionnement de la règle.

²³ MONCONDUIT, F., *La Commission européenne des droits de l'homme*, Leiden, 1965, p. 305.

²⁴ Décision du 2 juin 1956 sur la recevabilité de la Requête n° 176/56, *Annuaire*, vol. II, pp. 183-187.

²⁵ *Supra*, p. 68 et *infra*, p. 71.

²⁶ Sur ce problème : SEFERIADES, S., « Le problème de l'accès des particuliers à des juridictions internationales », *R.C.A.D.I.*, 1935, I, (51), pp. 1-120; REUTER, P., « Quelques remarques sur la situation juridique des particuliers en droit international », *La technique et le droit public*, Etudes en l'honneur de Georges Scelle, Paris, 1950, t. II, pp. 535-552; PILOTTI, M., « Le recours des particuliers devant les juridictions internationales », *Grundprobleme des internationalen Rechts, Festschrift für Jean Spiropoulos*, Bonn, 1957, pp. 351-362; SPERDUTI, G., « L'individu et le droit international », *R.C.A.D.I.*, 1956, II, (90), pp. 733-849; HEYDTE F.A. VON DER, « L'individu et les tribunaux internationaux », *R.C.A.D.I.*, 1962, III, (101), pp. 287-358.

B. *La jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme.*

Plusieurs auteurs ont analysé la jurisprudence de la Commission²⁷. Nous nous bornerons en conséquence à en rappeler brièvement le contenu avant d'en dégager la portée.

L'article 26 de la Convention européenne stipule que « la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus ». Sur cette base, la Commission a élaboré une abondante jurisprudence qui se résumé, selon ses propres termes, à l'énoncé suivant : « la règle de l'épuisement exige en principe, d'après les conceptions dominant de nos jours en la matière, que soient employées toutes les ressources judiciaires, ordinaires ou non, offertes par la législation nationale, pourvu qu'elles apparaissent capables de fournir un moyen vraisemblablement efficace et suffisant de redresser les griefs articulés, sur le plan international, contre l'Etat mis en cause »²⁸.

La Commission exige donc l'épuisement de tous les recours ouverts sur le plan interne, y compris les recours extraordinaires et les recours en constitutionnalité. Seuls sont exclus les recours inadéquats ou n'ayant pour objet que l'obtention d'une faveur. Ce n'est que si le recours lui paraît inefficace et insuffisant que la Commission écarte l'application de la règle. Relevons, à cet égard, la sévérité de la jurisprudence : « Tant qu'il existe un recours qui manifestement n'est pas dépourvu de toute chance de succès », on ne peut dispenser la partie en instance de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes²⁹.

Cependant, il peut exister des circonstances particulières de nature à relever le requérant de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes. L'examen du dossier permet à la Commission de dire s'il existe ou non de telles circonstances. Mais ce n'est que très rarement que la Commission pourra arriver à cette conclusion. Seuls les retards indûs de la procédure peuvent éventuellement faire échec à la règle. Certains textes mentionnés plus haut prévoient même expressément cette exception³⁰.

²⁷ En particulier : WIEBRINGHAUS, H., « La règle de l'épuisement préalable des voies de recours internes dans la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme », *A.F.D.I.*, 1959, pp. 685-704; VASAK, K., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 1964, pp. 113-131; MONCONDUIT, F., *op. cit.*, pp. 303-329.

²⁸ Décision du 29 septembre 1965 sur la recevabilité de la Requête n° 1191/61, *Recueil des décisions*, fascicule 17, p. 78; ROLIN, H., *op. cit.*, pp. 20-21.

²⁹ Décision du 11 décembre 1961 sur la recevabilité de la Requête n° 712/60, *Annuaire*, vol. IV, pp. 401 et 407.

³⁰ Cf. par exemple : article 41 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, chiffre 1, lettre c, *in fine* : « ... Cette règle ne s'applique pas dans les cas où les procédures de recours excèdent des délais raisonnables ».

Mais il ne suffit pas d'exercer les recours, encore faut-il agir dans les formes et délais légaux. Les exigences de la procédure doivent également être respectées³¹. En outre, comme nous l'avons déjà indiqué, les griefs invoqués devant la Commission doivent l'avoir été devant les instances internes³².

Enfin, l'article 41, chiffre 2, du Règlement intérieur de la Commission dispose que « la partie requérante doit fournir des éléments permettant d'établir que les conditions de l'article 26 de la Convention se trouvent remplies ».

L'abondante jurisprudence élaborée par la Commission est sans doute d'une portée considérable. Elle a précisé, avec détails, le mécanisme du fonctionnement de la règle. Elle en a en outre dégagé le caractère.

En effet, la Commission a fait ressortir l'importance procédurale de la règle. Si elle n'est pas observée, la requête est déclarée irrecevable. C'est généralement la première question que la Commission examine. Elle le fait même d'office³³. Toutefois, la Commission ne considère pas que la règle soit d'ordre public. Après quelques hésitations, elle a déclaré qu'elle était dispensée de se prononcer sur la règle de l'épuisement des voies de recours internes si l'Etat défendeur renonçait manifestement à s'en prévaloir³⁴. A cet égard, il convient de relever que la décision de la Commission se réfère expressément à la Résolution de l'Institut de droit international.

Ainsi, la Commission a donné toute sa valeur aux travaux de Grenade. Elle n'a pas renversé la pratique et la jurisprudence en matière d'épuisement des voies de recours internes. Au contraire, elle a confirmé l'application stricte du principe.

Sans doute, l'expérience de la Commission européenne servira-t-elle d'exemple aux instances internationales qui fonctionneront après elle. Elle leur prouve en tout cas que la règle est un frein important à la saisine des organes internationaux.

Enfin, la jurisprudence de la Commission européenne a incontestablement contribué à la mise en lumière du fondement de la règle. Elle permet d'en mieux saisir l'essence. C'est là l'objet de notre dernière partie.

III. FONDEMENT DE LA REGLE — CONCLUSION

A. *Le « pourquoi » de la règle.*

L'obligation d'épuiser les voies de recours internes existe pour donner à l'Etat mis en cause la possibilité de réparer le dommage qu'on lui impute. Ainsi, la Commission européenne déclare-t-elle que « la règle selon laquelle il faut

³¹ Reprise par la Commission de la jurisprudence *Ambatielos*.

³² *Supra*, p. 67.

³³ Voir les textes cités plus haut qui prévoient expressément l'examen d'office.

³⁴ Décision du 5 mars 1964 sur la recevabilité de la Requête n° 1994/63, *Annuaire*, vol. VII, p. 261.

épuiser les recours internes avant de présenter une requête internationale est fondée sur le principe que l'Etat défendeur doit pouvoir d'abord redresser le grief allégué par ses propres moyens dans le cadre de son ordre juridique interne »³⁵. Les organes qualifiés de l'Etat intéressé doivent pouvoir statuer préalablement sur la réclamation. Ils doivent être à même de préciser le contenu du litige et d'en mesurer la portée³⁶. Ce n'est qu'après avoir donné cette faculté à l'Etat défendeur que le différend pourra être porté sur le plan international³⁷.

La règle a donc pour objet de donner la possibilité à l'Etat incriminé de remédier à la violation du droit international. L'action en responsabilité internationale est ainsi suspendue « jusqu'au moment où la violation internationale est devenue définitive »³⁸.

Le professeur Reuter en déduit que « le recours international est exceptionnel ». Il ajoute que ce recours « ne doit jamais prendre la place d'un recours national capable de donner les mêmes résultats »³⁹. On en revient donc à la condition d'identité de résultat examinée plus haut⁴⁰.

La règle trouve encore son fondement dans la nécessité de respecter l'ordre régulier des juridictions. Cette idée fut développée par le professeur Reuter dans son cours à l'Académie de droit international. Il écrit : « Le jeu de la responsabilité internationale ne peut servir de prétexte à modifier les compétences entre Etats, et à rendre les tribunaux nationaux compétents pour un étranger, ou pour un particulier qui est resté vraiment étranger à l'ordre juridique de cet Etat; elle ne doit pas non plus modifier un certain ordre entre les tribunaux nationaux et la justice internationale »⁴¹. Dans un autre ouvrage, le même auteur affirme que « l'idée suivant laquelle il y a une répartition rationnelle de compétence entre les juridictions nationales et internationales s'imposerait également », mais poursuit-il, cette idée « commence à peine à s'affirmer sur le plan technique »⁴².

C'est donc à la règle de l'épuisement des voies de recours internes qu'incombe la tâche de déterminer la position des instances nationales par rapport aux

³⁵ Décision du 2 septembre 1959 sur la recevabilité de la Requête n° 343/57, *Annuaire*, vol. II, p. 413.

³⁶ Cf. PINTO, R., « La sentence Ambatielos », *Clunet*, 1957, p. 598.

³⁷ L'Etat a cependant la possibilité de ne pas faire usage de cette faculté en y renonçant expressément : *supra*, p. 72 et la décision de la Commission européenne citée.

³⁸ Institut de droit international, *Annuaire*, 1956, observations de M. VERDROSS, p. 47.

³⁹ REUTER, P., « Principes de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1961, II, (103), p. 613.

⁴⁰ *Supra*, p. 68.

⁴¹ REUTER, P., *op. cit.*, pp. 616-617.

⁴² REUTER, P., *Droit international public*, Paris, 1963, p. 156.

instances internationales. L'observation de la règle place alors les instances internationales au sommet d'une pyramide. Ce n'est qu'après avoir franchi les échelons accessibles des instances internes que l'on en atteint le sommet. A notre sens, le respect de cet ordre hiérarchique s'impose.

Nous concluerons par conséquent que la règle doit subsister tant au regard de la garantie internationale des droits de l'homme qu'à celui du développement des instances internationales.

B. *L'avenir de la règle.*

La reconnaissance des droits de l'homme par le droit international, la protection et la sanction internationales de ces droits, ne sauraient avoir pour effet d'éliminer la règle de l'épuisement des voies de recours internes. Les textes et la pratique la confirment. La jurisprudence est même très sévère quant à son application.

Il convient de rappeler que la protection des droits de l'homme relève avant tout des Etats. C'est à eux qu'incombe la responsabilité du respect des droits fondamentaux. La règle de l'épuisement des voies de recours maintient ce principe. La protection internationale n'assure à l'humanité que la garantie du respect par les Etats de ce devoir de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Partant de cette idée de garantie collective prévue par les textes (en particulier par la Convention européenne), certains auteurs affirment alors que la règle ne devrait plus s'appliquer puisque ce n'est plus une lésion particulière mais l'intérêt général qui est en jeu⁴³. C'est ainsi, nous l'avons vu, que l'on voudrait écarter l'application de la règle dans le cadre des requêtes étatiques⁴⁴.

Or, la Commission européenne a statué en sens inverse⁴⁵. Elle considère que la Convention européenne a établi un système de protection pour toutes les personnes relevant de la juridiction des Etats contractants, indépendamment de leur nationalité. Ainsi, « le principe selon lequel se fonde la règle de l'épuisement des voies de recours internes et les considérations qui ont amené l'introduction de celle-ci en droit international s'appliquent manifestement, à plus forte raison, à un système de protection internationale dont bénéficient les propres ressortissants d'un Etat aussi bien que les étrangers ». Et la Commission ajoute : « ... Le simple fait que ledit système de protection repose sur la notion d'une garantie collective des droits et des libertés définies dans la Convention n'affaiblit aucunement le principe selon lequel se fonde la règle de l'épuisement ni les considérations qui ont amené l'introduction de celle-ci. »

⁴³ EUSTATHIADES, C., *op. cit.*, p. 131; VASAK, K., *op. cit.*, p. 114.

⁴⁴ *Supra*, p. 69.

⁴⁵ Décision du 11 janvier 1961 sur la recevabilité de la Requête n° 788/60 (Autriche c. Italie), *Annuaire*, vol. IV, pp. 149-151.

Cette argumentation nous paraît pertinente. En effet, la Commission fait ressortir le fondement de la règle et le rôle qui incombe aux Etats en matière de protection des droits de l'homme. De plus, elle consacre le rôle à la fois subsidiaire et suprême des instances internationales⁴⁶.

Ainsi, la règle de l'épuisement des voies de recours internes doit subsister et continuer à conditionner la saisine des instances internationales chargées de la protection des droits de l'homme. Elle évitera leur surcharge et leur envahissement. Elle leur permettra, surtout, de garder leur rang et leur fonction.

En ce qui concerne les droits de l'homme, les juridictions internationales ont un caractère subsidiaire. Elles ne sauraient intervenir qu'après avoir constaté que les instances internes se sont prononcées et qu'elles ont eu la possibilité de mettre fin au litige. Outre le fondement juridique de ce principe, il y a une raison pratique au maintien de la règle que M. Kiss met en lumière lorsqu'il écrit : « Il serait difficile d'admettre en tout cas, qu'un Etat puisse porter une affaire sur le plan international alors que celle-ci peut encore être réglée sur le plan interne »⁴⁷.

Enfin, comme le soulignait le représentant de la France à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1951, les instances internationales doivent « rester le recours suprême sans se substituer aux différentes instances des systèmes judiciaires nationaux »⁴⁸. De cette manière, la juridiction internationale accède au rang de Cour suprême de contrôle, laquelle, à l'instar des Cours suprêmes nationales, ne peut être saisie qu'après les juridictions inférieures.

⁴⁶ Cf. cependant les conclusions du professeur ROLIN : « Le contrôle international des juridictions nationales », cette *Revue*, 1968/1, pp. 200-206.

⁴⁷ Communication de M. Kiss in : *La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen*, Paris, 1961, p. 244 (Travaux du colloque organisé par la faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg).

⁴⁸ Commission des droits de l'homme, Septième session, Genève, 1951, E/CN.4/SR.212, intervention de M. Cassin, pp. 13-14.