

# LE DROIT D'ACTION EN VERTU DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME \*

par

Ekkehart MÜLLER-RAPPARD

## INTRODUCTION

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>1</sup> est caractérisée par le mécanisme « judiciaire »<sup>2</sup> qu'elle institue sur le plan « européen »<sup>3</sup>, en vue d'assurer la garantie « collective » de certains

\* Etude préparée pour le Centre d'études et de recherches de l'Académie de droit international de La Haye, section française, sous la direction de M. le professeur Salmon (Bruxelles) — 11<sup>e</sup> session — août/septembre 1967. Les vues exprimées n'engagent, bien entendu, que l'auteur lui-même.

<sup>1</sup> Signée à Rome le 4 novembre 1950, cette Convention est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Pour l'historique, cf. ROBERTSON, A.H., « The Political Background and Historical Development of the European Convention on Human Rights », Suppl. Public., n<sup>o</sup> 11, *I.C.L.Q.*, London, 1965, pp. 24-37; voir également : « Bibliographie concernant la Convention européenne des droits de l'homme », *Doc. H (67)* 18, Strasbourg, août 1967, 66 pages.

<sup>2</sup> Suivant le préambule de la Convention « le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, et... l'un des moyens d'atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Compte tenu de ce but politique, de la nature des droits garantis (droits civils et politiques) et notamment du fait qu'à la suite de la ratification pure et simple de la Convention, seul le Comité des Ministres, organe éminemment politique, a compétence pour statuer sur les seules requêtes étatiques (à caractère essentiellement politique), il est évident que ce mécanisme de garantie interétatique ne mérite le qualificatif de judiciaire, ou ne devient judiciaire que dans la mesure où les Etats contractants reconnaissent en outre — ce qui est le fait de leur libre appréciation et sagesse politique — la compétence obligatoire de la Cour et la saisine de la Commission par des individus justifiant d'un intérêt particulier à agir en justice, intérêt qui est protégé par la Convention même.

<sup>3</sup> La Convention lie à présent les 18 Etats membres du Conseil de l'Europe, exception faite de la Suisse et de la France, soit : Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, République fédérale d'Allemagne, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Suède, Turquie et Royaume-Uni.

droits considérés comme fondement de toute société « démocratique »<sup>4</sup> et accordés, par conséquent, à toute personne relevant de la juridiction des « garants démocratiques », sans égard à sa nationalité et sa résidence<sup>5</sup>. En conséquence, la question de savoir qui a qualité pour mettre en branle cette procédure revêt une importance capitale. En l'espèce, la Convention accorde automatiquement ce droit aux Etats contractants (art. 24). En plus, ce droit d'action est accordé, sous certaines conditions, aux individus qui relèvent de la juridiction de l'une des Hautes Parties Contractantes mises en cause (art. 25).

2. Bien que le texte même des articles 24 et 25 de la Convention semble vouloir dire que la requête étatique est la règle, il y a lieu de souligner dès à présent que dans la pratique, et ceci au cours des douze dernières années à compter du 5 juillet 1955, le droit de recours individuel a pu être exercé et l'a été en fait. Les requêtes individuelles (3.222 au 5 juillet 1967 et au nombre de 3.305 le 3 septembre 1967) ont même été mille fois plus nombreuses que les requêtes étatiques introduites au cours des quatorze années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Convention (au nombre de trois, du 3 septembre 1953 au 3 septembre 1967). Si, compte tenu de la nature même des requêtes individuelles, dont moins de deux pour cent ont été déclarées recevables jusqu'à présent, cette disproportion entre l'application des articles 24 et 25 de la Convention n'est en fait pas aussi surprenante qu'elle le paraît à première vue, il sied néanmoins de relever ici déjà le peu d'empressement dont ont fait preuve, ces années passées, les Hautes Parties Contractantes à la Convention à faire usage de leur droit de recours étatique.

3. Le droit de recours individuel, fréquemment exercé jusqu'à présent, semble constituer la *pierre angulaire* du système prévu par la Convention, de même que l'innovation la plus marquante qu'elle ait apportée dans le domaine du droit des gens. Toutefois, le rôle joué par le requérant individuel dans cette

<sup>4</sup> Tout en se référant directement à la Déclaration universelle des droits de l'homme, proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 à Paris, la Convention européenne s'attache, aux termes de son préambule, « à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme... ». La protection des droits économiques, sociaux et culturels (également énoncés dans la Déclaration universelle) incombe ainsi à la Charte sociale européenne qui, entrée en vigueur le 26 février 1965, s'est largement inspirée des procédures prévalant au sein de l'O.I.T. La douzaine de droits garantis par la Convention sont assortis de multiples réserves et de certaines garanties appropriées de nature à permettre aux Etats contractants le maintien et la protection de leurs institutions démocratiques (notamment art. 15 à 17 et par. 2 des art. 8 à 11). Ainsi, les intérêts légitimes de l'Etat démocratique sont sauvegardés autant que les droits inviolables de l'individu.

<sup>5</sup> Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention, « les Hautes Parties Contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la ... Convention ».

procédure, tel que son accès aux organes politique et judiciaire de la Convention (soit le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, soit la Cour européenne des droits de l'homme), ne saurait être comparé à celui d'un Etat contractant dans la même position de requérant. Le droit d'action du requérant individuel s'arrête pour ainsi dire au droit d'accès à la Commission (qui est avant tout un organe de filtrage des requêtes, de conciliation des parties et d'établissement des faits de requêtes déclarées recevables) tandis que l'Etat requérant, dûment « représenté » dans les trois organes quasi-judiciaires et judiciaires appelés à statuer, le cas échéant, sur sa requête, a également le droit de poursuivre son affaire devant la Cour. Il appartient à la Commission qui exerce ici pour ainsi dire un droit d'action dérivé ou secondaire, de porter, en lieu et place du requérant individuel, le cas échéant devant la Cour, une requête introduite en vertu de l'article 25 qu'elle a déclarée recevable.

4. Il semble donc indiqué, quant au plan de la présente étude, d'examiner d'abord ce droit d'action d'un Etat contractant indépendamment de l'examen du droit de recours individuel, de traiter ensuite du droit d'action particulier de la Commission, pour en arriver, enfin, à quelques propositions et recommandations faites dans le passé et le présent, en vue d'augmenter l'efficacité pratique de ce système de garantie collective, après qu'une dépolitisation accrue du droit d'action de ceux qui ne sont pas eux-mêmes les victimes, au sens étroit, d'une violation de droits garantis par la Convention, soit intervenue ou ait pu intervenir.

5. Quasi exclusivement consacrée aux articles 24 et 25 de la Convention<sup>6</sup>, la présente étude se propose d'examiner d'une part la notion d'« ordre public européen », en ce qui concerne et les requêtes étatiques et la saisine de la Cour par la Commission, d'autre part la notion de « victime », en ce qui concerne les recours individuels. La question à laquelle elle voudrait apporter un élément de réponse est notamment celle de savoir I) si et dans quelle mesure le droit « objectif » de l'article 24 peut être considéré comme une compétence liée comportant aussi des devoirs et II) si et dans quelle mesure le droit « subjectif » de l'article 25 peut être considéré comme comprenant des notions d'ordre objectif assimilant l'exercice de ce droit à l'introduction de ladite action populaire.

<sup>6</sup> Il paraît évident que le « droit d'action » au sens juridique courant dans lequel il faut l'entendre ici, ne comprend en principe ni ces « pétitions individuelles » qui, faute de compétence des organes de la Convention, ne peuvent déclencher une action judiciaire de la part de ceux-ci ni, à plus forte raison, le droit du Secrétaire général du Conseil de l'Europe de demander aux Hautes Parties Contractantes — en vertu de l'article 57 de la Convention — des « explications ... sur la manière dont (leur) droit interne assure l'application effective de toutes les dispositions de cette Convention ». Sur ces questions, voir VASAK, K., « Le problème des pétitions individuelles relatives aux droits de l'homme », *La protection internationale des droits de l'homme* (Colloque de Strasbourg), Dalloz, Paris, 1961, pp. 261-278; et le résumé, à l'intention de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, des réponses des gouvernements des Etats contractants à la suite de la mise en œuvre de l'article 57 de la Convention, *Doc. H (67) 2*, Strasbourg, 10 janvier 1967.

## I. LE DROIT D'ACTION DES ETATS CONTRACTANTS (articles 24 et 48 de la Convention)

### A. Le droit de saisir la Commission (article 24 de la Convention)

Aux termes de l'article 24 de la Convention,

« Toute Partie Contractante peut saisir la Commission, par l'intermédiaire du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, de tout manquement aux dispositions de la présente Convention qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre Partie Contractante. »

#### 1. CONSIDERATIONS THEORIQUES

6. Quant à sa *nature* même, le droit des Etats contractants de saisir la Commission constitue simplement la faculté reconnue aux Etats contractants de déclencher une certaine procédure — non nécessairement judiciaire — dont la première étape est précisément la saisine de la Commission. Qualifier pareil droit des Etats contractants de « droit d'action » revient à faire abstraction des critères tel que celui de la nature de l'organe juridictionnel saisi, que la terminologie du droit interne attache au « droit d'agir en justice ». En effet, au stade considéré, la Commission exerce la fonction d'une Chambre des Requêtes et sa décision — définitive — sur la recevabilité de la requête étatique tranche seulement la question de savoir s'il y a lieu de réserver une suite quelconque à cette action étatique.

7. La notion de « tout manquement aux dispositions de la Convention », qui constitue le *contenu* du droit émanant de l'article 24 et l'objet d'une requête étatique, comprend, outre le manquement de la part de l'Etat mis en cause de respecter l'un des droits de fond reconnus au titre I de la Convention à toute personne relevant de sa juridiction (art. 2 à 12 notamment), le manquement de respecter l'un des *autres* engagements résultant pour les Hautes Parties Contractantes de la Convention<sup>7</sup>.

Dans ce contexte, le verbe « croire » se réfère, semble-t-il, à la fois à l'objet direct « manquement » et au fait de « pouvoir imputer le manquement en question à l'Etat mis en cause ».

8. En ce qui concerne l'*exercice* de ce droit, l'Etat requérant sera, tout comme le défendeur de l'action qui doit, lui aussi, être un Etat contractant, représenté

<sup>7</sup> Cf. art. 1, 13 ss., 25, § 1, 31, § 3, 32, § 2 et 4, 50, 53, 57, 59, 60, 62, 64, § 1 *in fine*, et 65, § 1, de la Convention.

A noter que l'élément de lésion ou de préjudice subi ne figure nullement dans le terme « manquement ».

dans la procédure devant la Commission par un agent et, le cas échéant, assisté de conseils dûment habilités à cette fin.

La saisine de la Commission se fait par l'intermédiaire du Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Le règlement intérieur de la Commission précise plus amplement la procédure de l'*introduction de l'instance*<sup>8</sup>. C'est ainsi que, suivant les articles 11 à 14 dudit Règlement, le Secrétaire de la Commission remplit les fonctions que les articles 24 et 25 de la Convention attribuent au Secrétaire général du Conseil de l'Europe<sup>9</sup>.

L'exercice du droit de recours étatique n'est nullement subordonné à la condition suivant laquelle l'Etat requérant doit avoir subi un préjudice quelconque, ni à la condition d'une violation *in concreto* d'une disposition de la Convention.

9. En ce qui concerne la *recevabilité* de l'action, le droit de l'article 24 résulte *eo ipso* de la ratification de la Convention et peut être exercé dès l'entrée en vigueur de celle-ci, soit depuis le 3 septembre 1953, à l'encontre de tout autre Etat contractant à partir du moment où la Convention est entrée en vigueur à l'égard de l'Etat *défendeur*. La *réciprocité ratione temporis* ne constitue donc pas une condition de la recevabilité de la requête étatique<sup>10</sup>.

D'autre part, la règle suivant laquelle « 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 » (art. 26 de la Convention), ne constitue pas une condition de recevabilité pour autant qu'une requête étatique a « trait à la compatibilité de mesures législatives et de pratiques administratives avec la Convention, indépendamment d'une lésion individuelle

<sup>8</sup> Suivant les art. 40 et ss. dudit Règlement, « toute demande présentée en vertu de l'article 24 ... de la Convention doit l'être sous forme de requête écrite, et être signée par le requérant ou la personne qui le représente ». Elle « doit indiquer : (a) la partie requérante; (b) la Haute Partie Contractante contre laquelle la demande est formée; (c) l'objet de la demande; (d) autant que possible la disposition de la Convention dont la violation est alléguée; (e) l'exposé des faits et des moyens; (f) les pièces annexées » (art. 41, § 1, du Règlement intérieur); et, facultativement, (g) le montant de l'indemnité réclamée « si la partie requérante entend poursuivre la réparation d'un dommage prétendument subi ... » (art. 42 du Règlement intérieur). En plus, (h) (i), « la partie requérante doit fournir des éléments permettant d'établir si les conditions de l'article 26 de la Convention [relatives à l'épuisement des voies de recours internes et au délai dans lequel la Commission peut être saisie] se trouvent remplies » (art. 41, § 2, du Règlement intérieur).

<sup>9</sup> Cf. art. 37, Convention, et art. 18, 27, 31, 46, 54, 59, 61, 69 et 72 à 76 du Règlement intérieur de la Commission.

C'est par l'intermédiaire du Secrétaire de la Commission, par exemple, que le Président de la Commission donne connaissance d'une requête étatique à l'Etat contractant mis en cause et invite celui-ci à présenter à la Commission ses observations écrites sur la recevabilité de ladite requête (art. 44 du Règlement intérieur).

<sup>10</sup> Cf. Autriche contre Italie, *rapport de la Commission* (30 mars 1963), *Doc. A 84.548*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1963, pp. 34 et ss., 38-39.

et concrète »<sup>11</sup>. Cette règle s'applique, par contre, dans tous les autres cas de sorte qu'« il incombe au Gouvernement [défendeur] qui soulève l'exception de non épuisement des voies de recours internes de démontrer l'existence de telles voies de recours »<sup>12</sup>, et que l'épuisement d'une telle voie de recours interne n'est pas nécessaire seulement « si la Partie requérante peut prouver que, dans les circonstances de l'espèce, cette voie est vraisemblablement inefficace ou insuffisante »<sup>13</sup>.

Dans la mesure où cette règle s'applique, il faut évidemment tenir compte de cette autre condition de recevabilité de l'action, contenue à l'article 26 de la Convention, suivant laquelle la requête doit être introduite « dans le délai de six mois, à partir de la date de la décision interne définitive ».

10. S'il se révèle superflu d'insister davantage sur la (due) forme et sur la recevabilité *ratione personae et ratione materiae* de la requête<sup>14</sup>, il semble indispensable de revenir ici, encore une fois, sur le « fondement » de la requête.

Ainsi que mentionné ci-dessus, il suffit que l'Etat requérant *croie* qu'il y ait eu manquement à la Convention et que ledit manquement puisse être imputé à l'Etat mis en cause. Pourvu que « les griefs formulés dans la requête ne sortent pas du cadre général de la Convention », la Commission considère que « lorsqu'elle examine la recevabilité d'une requête étatique, elle n'a pas à rechercher si la Partie Contractante demanderesse apporte un commencement de preuve de l'exactitude de ses affirmations, pareille recherche touchant au fond de l'affaire »<sup>15</sup>. Ainsi, une requête étatique ne pourrait être écartée pour le motif qu'elle serait « incompatible avec les dispositions de la Convention, manifestement mal fondée ou abusive ». En effet, le par.2 de l'article 27 de la

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 45, en référence à la requête n° 176/56 du Gouvernement hellénique (*Ann. II*, 183-187).

<sup>12</sup> Deuxième requête du Gouvernement hellénique contre le Gouvernement du Royaume-Uni, n° 299/57, décision de la Commission du 12 octobre 1957 (*Ann. II*, 187-197, 191-193).

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 193-195; cf. Autriche c. Italie (réf. *supra*, note 10), p. 54, et la référence, *ibid.*, à la requête Nielsen c. Danemark.

<sup>14</sup> Puisque, à propos de la première requête du Gouvernement hellénique, la Commission a relevé, dans son dernier « considérant en droit », « qu'aucun autre motif d'irrecevabilité de la requête n'a pu être retenu » (*Ann. II*, 185), et puisque, avant de venir au dispositif de sa décision du 11 janvier 1961 dans l'affaire *Autriche c. Italie*, elle a « vérifié que nul autre motif d'incompétence ou d'irrecevabilité ne pouvait être retenu d'office » (*Doc. cit.*, p. 63), il semble permis de supposer que ces « autres motifs possibles » d'irrecevabilité comprennent précisément les critères de forme, de délai, de défendre et, probablement, celui de « manquement qui en aucun cas ne pourra constituer un manquement à la Convention »; ce dernier serait donc une exception d'incompétence *ratione materiae* qui, dans un cas très hypothétique pourtant, devra être accueillie par la Commission.

<sup>15</sup> Cf. Autriche c. Italie, *Doc. cit.*, p. 62, et *ibid.*, référence à la seconde requête hellénique (*Ann. II*, 191).

Convention, pas plus d'ailleurs que le par. 1<sup>er</sup> de cette disposition<sup>16</sup>, ne s'appliquent aux requêtes introduites en vertu de l'article 24 de la Convention<sup>17</sup>.

11. Enfin, toujours du point de vue de la recevabilité d'une requête étatique, l'Etat requérant n'a pas à justifier d'un intérêt particulier. L'*intérêt de l'action* qui, en droit interne, est un élément essentiel, sinon toujours de l'exercice, tout au moins de la recevabilité de l'action, fait « complètement » défaut, semble-t-il, en ce qui concerne ce droit d'action étatique.

En effet, « tout manquement à la Convention de la part de l'Etat contractant mis en cause » peut constituer l'objet de la requête de l'Etat demandeur : il ne faut pas de victime, de lésion concrète ou de préjudice particulier subi de la part de l'Etat requérant; *a fortiori*, si victime il y a, ne sont pas prises en considération la nationalité et la résidence de la victime, ou les relations de celle-ci avec l'Etat requérant<sup>18</sup>.

Le Préambule de la Convention, rappelant la Déclaration universelle et le but du Conseil de l'Europe, exprime l'attachement des Etats contractants aux libertés fondamentales dont ils sont résolus à assurer la garantie collective, « en concluant la Convention, les *Etats contractants n'ont pas voulu se concéder des droits et obligations réciproques utiles à la poursuite de leurs intérêts nationaux respectifs, mais réaliser les objectifs et idéaux du Conseil de l'Europe*, tels que les énonce le Statut, et *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 »<sup>19</sup>. « Pour atteindre ce but », déclare la Commission dans son rapport dans l'affaire *Autriche c. Italie*<sup>20</sup>, « les Etats contractants, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention, reconnaissent les droits et libertés définis au titre I à toute personne relevant de leur juridiction, sans aucune exception », ni distinction discriminatoire au sens de l'article 14 de la Convention. Par conséquent, « les obligations souscrites par les Etats contractants dans

<sup>16</sup> L'art 27, § 1<sup>er</sup>, de la Convention dispose que la Commission ne retient aucune requête *individuelle* « lorsque : (a) elle est anonyme; (b) elle est essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Commission ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement et si elle ne contient pas de faits nouveaux ».

<sup>17</sup> Cf. la jurisprudence de la Commission dans la première et la seconde requêtes helléniques (*Ann. II*, 185, 191) et dans l'affaire *Autriche c. Italie* (*Doc. cit.*, pp. 44, 62). Voir aussi la note 14 ci-dessus.

<sup>18</sup> Suivant la Convention, un Etat contractant a le droit, à l'encontre de tout autre Etat contractant, de saisir la Commission d'un manquement allégué aux dispositions de la Convention, « que les victimes dudit manquement soient ou non des ressortissants de l'Etat demandeur et que le manquement prétendu lèse ou non particulièrement les intérêts de cet Etat » (*Autriche c. Italie, Doc. cit.*, p. 37).

<sup>19</sup> *Autriche c. Italie, Doc. cit.*, p. 36, souligné par nous. Cf. Statut du Conseil de l'Europe, Préambule et articles 1<sup>er</sup> (a), (b), 3, 4 et 8.

<sup>20</sup> *Doc. cit.*, p. 36, souligné par nous.

*la Convention ont essentiellement un caractère objectif*, du fait qu'elles visent à protéger les droits fondamentaux des particuliers contre les empiètements des Etats contractants, plutôt qu'à créer des droits subjectifs et réciproques entre ces derniers »<sup>21</sup>.

Si ce caractère objectif des engagements des Etats contractants suivant la Convention interdit incidemment de considérer la réciprocité *ratione temporis* comme condition de la recevabilité d'une requête étatique, et si ce même facteur exclut nécessairement toute prise en considération de la nationalité de celui qui se prétend victime de l'un des Etats contractants (*supra*), il faut encore un autre élément pour arriver de l'intervention étatique au bénéfice d'une victime qui n'a pas de lien de parenté avec l'Etat protecteur, à l'intervention étatique au sujet d'un manquement *in abstracto* à la Convention de la part de l'Etat contractant mis en cause.

Cet autre élément ne saurait être que l'« ordre public communautaire des libres démocraties de l'Europe » que les Etats contractants ont *voulu instaurer*. Il semble même nécessaire de supposer que cet ordre a *été instauré* par la ratification et l'entrée en vigueur de la Convention, puisque tout manquement à cette Convention est considéré comme une atteinte à cet ordre de la part de l'Etat contractant mis en cause. L'intérêt de l'action de l'Etat requérant serait donc constitué par le droit de tout Etat contractant de voir tout autre Etat contractant respecter cet ordre public que la collectivité des Etats contractants à la Convention s'est engagée à respecter et à faire respecter, à l'égard de tous ceux qui relèvent de leur juridiction. En ce sens, « un Etat contractant, lorsqu'il saisit la Commission en vertu de l'article 24, ne doit donc pas être considéré comme agissant pour faire respecter ses droits propres, mais plutôt comme soumettant à la Commission une question qui touche à l'ordre public de l'Europe »<sup>22</sup>.

## 2. PRATIQUE

12. Puisque le droit d'action étatique, tout comme le mécanisme érigé dans la Convention, reposent sur le caractère objectif des engagements souscrits par les Etats contractants autant que sur leur volonté d'instituer une garantie collective des droits protégés, le jeu de la procédure instaurée par l'article 24 de la Convention se trouve nécessairement faussé dès que — en pratique — la logique et l'idéologie de ce système sont méconnus — qu'il s'agisse de requêtes étatiques introduites aux fins de propagande politique ou qu'il s'agisse de l'omission, de la part des Etats contractants, d'introduire des requêtes de peur qu'il puisse y avoir des répercussions politiques. A ce propos, force est de constater que les raisons et thèses maîtresses qui ont abouti au système de garantie collective reflété par l'article 24 ne semblent guère fondées sur les

<sup>21</sup> *Doc. cit.*, p. 37, souligné par nous.

<sup>22</sup> *Doc. cit.*, p. 37.



règles qui, en pratique, régissent à présent les relations entre les gouvernements des Etats contractants européens.

Les Etats contractants se sont accordé mutuellement le droit de veiller au respect de l'ordre public européen conventionnel par tous les autres Etats contractants. Cependant, même s'il n'y a plus de *domaine réservé* en matière de droits de l'homme, tout au moins sur la base de la Convention<sup>23</sup>, l'exercice, de la part des Etats contractants, de leur *droit de regard* est forcément discrétionnaire. Il est toujours permis d'arguer qu'ils ont l'obligation « morale » de l'exercer, vu l'importance fondamentale qu'ils ont déclaré attacher au respect de cet ordre conventionnel, mais pareil argument — dépourvu d'assises juridiques solides — semble s'évaporer en nuages de « wishful thinking ». En effet, une telle « obligation » ne saurait être élaborée, à notre avis, qu'à partir du Statut du Conseil de l'Europe et de la qualité de membre de cette organisation de tout Etat contractant, mais elle ne peut être déduite ni de l'article 24 ni — compte tenu de sa nature et de son contenu — du Préambule de la Convention.

13. La pratique de l'article 24 qui, pour une période de plus de quatorze années, n'est étayée que par trois requêtes étatiques<sup>24</sup> (soit un millième des requêtes individuelles), nous confirme d'ailleurs que les Etats contractants eux-mêmes ne considèrent l'exercice de leur droit de regard nullement « comme une sorte de compétence liée, qui ne pourra être exercée que conformément au but pour lequel elle a été conférée »<sup>25</sup>. Il est exact, sans doute, que dans

<sup>23</sup> Cf. GOLSONG, H., « The Control Machinery of the European Convention on Human Rights », Suppl. Public., n° 11, *I.C.L.Q.*, London, 1965, pp. 38-69, 52; référence, *ibid.*, à Waldoqui qui, suivant Golsong, a relevé le caractère non absolu de cette règle « especially in the field of human rights, when it is a question of proceedings instituted by a State to ensure respect for rules which are not bilateral in character but constitute common standards of conduct ».

Cf. Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique, arrêt du 9 février 1967, *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme*, Série A : Arrêts et décisions, Greffe de la Cour - Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1967, pp. 16, 17, 19.

<sup>24</sup> En fait, les deux requêtes helléniques contre le Royaume-Uni concernaient un même ensemble de problèmes — le respect de l'article 3 de la Convention à Chypre sous l'administration britannique.

GOLSONG, *Rev. cit.*, p. 53, note 47, mentionne aussi le cas du Dr Banda; à son sujet, plusieurs avocats avaient essayé de tirer profit d'un contentieux entre l'Islande et le Royaume-Uni, pour convaincre la première d'introduire une requête contre le Royaume-Uni au sujet de la détention du Dr Banda au Nyassaland; une solution est toutefois intervenue des deux problèmes « litigieux », avant toute requête étatique; réf. *ibid.*, au *Guardian*, 19 février 1967, et au *News Chronicle*, 22 février 1960.

<sup>25</sup> MONCONDUIT, F., *La Commission européenne des droits de l'homme* (Collection Aspects européens), Sijthoff, Leyde, 1965, p. 175; (dans le même sens, Kiss, A., Colloque de Strasbourg). Aussi séduisante qu'elle apparaisse pour la protection des droits de l'homme, l'argumentation de Monconduit, fondée à la fois sur des déclarations faites à l'Assemblée

aucune de ces trois affaires, l'Etat requérant n'est intervenu pour la défense de ses propres nationaux. Toutefois, le lien singulièrement étroit qui existe entre l'Etat demandeur et les victimes du manquement à la Convention imputé à l'Etat défendeur, apparaît si clairement, dans ces trois affaires, que l'on ne saurait, à notre avis, *seulement* les qualifier de « requêtes introduites au nom de l'ordre public européen supérieur »<sup>26</sup>.

14. « La reconnaissance du caractère public du contrôle confié à nos institutions, et non plus du caractère interétatique est une chose vraiment capitale », déclarait le professeur Rolin au premier Colloque sur les droits de l'homme, organisé à l'Université de Strasbourg<sup>27</sup>. Certes, mais même si les Etats contractants reconnaissent de leur côté le caractère objectif des engagements souscrits, il n'en resterait pas moins que l'exercice de leur droit de regard est toujours laissé à leur discrétion. Par conséquent, il restera toujours possible de soupçonner un Etat contractant — qui, au nom de l'ordre public de l'Europe, dénonce devant la Commission un autre Etat contractant — d'être inspiré par d'autres motifs encore que ceux de la sauvegarde des droits de l'homme dans l'entité européenne dont il fait partie et qui l'affecte dans son ensemble.

Il semble que les gouvernements des Etats contractants — *soucieux d'éviter que ne pèse sur eux le soupçon* qu'en déclenchant l'action publique sous le couvert de la Convention, ils agissent de mauvaise foi — préfèrent s'en tenir au concept classique de leur devoir : celui de défendre les intérêts nationaux dans un sens très étroit, ce qui les empêche de prendre le risque de causer à leur pays un dommage par la dégradation des relations qu'ils entretiennent avec un autre pays dont le Gouvernement ne leur pardonnerait pas une telle initiative considérée comme inamicale<sup>28</sup>.

consultative avant la rédaction définitive de la Convention (réf. *ibid.*, p. 174, à Dominico — « la liberté de chacun doit être la responsabilité de tous ») et la décision de la Commission dans l'affaire *Autriche c. Italie* (*supra*), nous semble quelque peu court-circuiter le texte même de l'article 24 de la Convention. Dans cette disposition, il n'est nullement question de « devoirs » ni d'« intérêt supérieur » au bénéfice duquel les Etats se seraient engagés (p. 174). Monconduit lui-même se résigne d'ailleurs à admettre que cette situation est « assez théorique » — l'action étatique demeure discrétionnaire et les Etats n'ont aucune obligation de saisir la Commission (p. 175).

<sup>26</sup> A ce sujet, il semble presque superflu de souligner le « caractère fortuit de la protection internationale des droits de l'homme lorsque celle-ci est exclusivement laissée à l'initiative politique des Etats ». Cf. WALDOCK, H., « Human Rights in contemporary International Law and the Significance of the European Convention », *Supp. Public.*, n° 11, I.C.L.Q., London, 1965, pp. 1-23, 16.

<sup>27</sup> *La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen*, Dalloz, Paris, 1961, p. 298, souligné par nous.

<sup>28</sup> Voy. quant aux autres faceturs responsables de la faiblesse du système de la protection des nationaux, notamment SEFERIADES, « Le problème de l'accès des particuliers à des juridictions internationales », *Recueil des cours*, 1935, I, pp. 1-117, pp. 28 et ss. et MONCONDUIT, *op. cit.*, pp. 181-182.

15. Si le malaise est considérable pour ceux qui sont censés être les gardiens et promoteurs de cet ordre public européen, l'introduction, le 20 septembre 1967, d'une requête contre le Gouvernement grec par les Gouvernements de trois pays scandinaves<sup>29</sup> démontre cependant à la fois l'utilité du système de la Convention et les limites de la patience des Etats contractants. De fait, nous pouvons constater à présent qu'après bien des hésitations et murmures, quelques Etats se sont révoltés au seul nom de l'ordre conventionnel<sup>30</sup>.

## B. Le droit de saisir la Cour (article 48 de la Convention)

Aux termes de l'article 48 de la Convention,

« A la condition que la Haute Partie Contractante intéressée, s'il n'y en a qu'une, ou les Hautes Parties Contractantes intéressées, s'il y en a plus d'une, soient soumises à la juridiction obligatoire de la Cour ou, à défaut, avec le consentement ou l'agrément de la Haute Partie Contractante intéressée, s'il n'y en a qu'une, ou des Hautes Parties Contractantes intéressées, s'il y en a plus d'une, la Cour peut être saisie :

- a) par la Commission;
- b) par une Haute Partie Contractante dont la victime est le ressortissant;
- c) par une Haute Partie Contractante qui a saisi la Commission;
- d) par une Haute Partie Contractante mise en cause. »

### 1. SAISINE DE LA PART DES ETATS

16. Une affaire peut être déférée à la Cour par application de l'article 48 de la Convention « dans un délai de trois mois à dater de la transmission au Comité des Ministres du rapport de la Commission » (art. 32 et 47 de la Convention).

A ce sujet, il y a lieu de se demander tout d'abord s'il est très probable qu'une requête étatique trouve une solution judiciaire. En fait, à la tentative préalable et obligatoire de règlement amiable et à la communication, à titre d'information, de « l'expertise » de la Commission aux Etats intéressés (art. 28 et 31 de la Convention) s'ajoutent deux autres facteurs : la juridiction facultative

<sup>29</sup> Il s'agit des gouvernements du Danemark, de la Norvège et de la Suède. Le Gouvernement des Pays-Bas a déposé une requête contre le Gouvernement de la Grèce, identique à celles des trois gouvernements scandinaves, le 27 septembre 1967. D'autre part, les gouvernements islandais, belge et luxembourgeois ont officiellement exprimé leur soutien à l'action étatique dirigée contre le Gouvernement grec.

<sup>30</sup> La pratique semble ainsi avoir désavoué quelque peu les sombres prévisions du professeur Rolin au Colloque de Strasbourg — *op. cit.*, p. 415 — suivant lesquelles « dans un pays qui n'a pas accepté le droit de recours individuel, une modification des institutions aboutissant à la dictature laisserait probablement les autres gouvernements parfaitement silencieux, et la dictature s'établirait sans aucun obstacle international ».

de la Cour en vertu de l'article 46 de la Convention<sup>31</sup> et la compétence « automatique » du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour décider « sur la question de savoir s'il y a eu ou non violation de la Convention » (art. 32) si, dans le délai susmentionné de trois mois, l'affaire n'a pas été déférée à la Cour par application de l'article 48 de la Convention. Considérés dans leur ensemble, ces quatre facteurs semblent à présent exclure tout simplement le fait pour la Cour d'être saisie d'un litige interétatique.

17. Suivant l'article 48 de la Convention, la Cour ne peut être saisie que si la Haute Partie Contractante intéressée (le cas échéant, les Etats intéressés) est (sont) soumis à la juridiction obligatoire de la Cour ou l'a (l'ont) reconnue *ad hoc*. Cette règle, relative à la fois au défendeur de l'action et à l'Etat requérant devant la Cour, semble découler déjà de l'article 46 de la Convention. En effet, cette dernière disposition retient le caractère *facultatif* des déclarations par lesquelles les Etats reconnaissent comme obligatoire la juridiction de la Cour, tout en précisant que ces déclarations peuvent être faites purement et simplement ou sous condition de *réciprocité*, ou pour une durée déterminée (art. 46, par. 2, de la Convention). De même, il ressort déjà de l'article 44 de la Convention que « seules les Hautes Parties Contractantes et la Commission ont qualité pour se présenter devant la Cour ». Pour ces raisons, nous semble-t-il, le seul intérêt de l'article 48 réside dans le fait qu'il retient l'Etat dont la victime est le *ressortissant*, parmi ceux qui, outre l'Etat requérant et l'Etat défendeur devant la Commission, ont le droit de saisir la Cour dans un cas déterminé.

La réapparition de la notion de « réciprocité », à l'article 46, surprend quelque peu, compte tenu du caractère « objectif » des engagements qu'ont souscrits les Etats contractants à la Convention (*supra*). Mais le retour, à l'article 48 de la Convention, au système de la protection diplomatique des *nationaux* — mitigé uniquement du fait que la Commission elle-même peut également saisir la Cour — frappe plus encore puisqu'il permet à l'Etat « national » d'intervenir subitement, au stade de la décision judiciaire, à propos d'une affaire d'un de ses ressortissants dont il s'est jusqu'alors officiellement désintéressé. Si l'on peut expliquer cette disposition en tenant compte du fait que la victime — ressortissant, même si elle avait le droit de saisir la Commission, n'a pas le droit de se présenter devant la Cour (*cf.* art. 44, *supra*), l'on peut quand même se demander si cette disposition ne comporte pas un désaveu implicite du rôle objectif que la Commission est censée jouer dans la défense des droits de l'homme (*infra*).

18. En pratique, la Cour ne sera guère saisie par un Etat contractant mis en

<sup>31</sup> La Cour peut être saisie (*cf.* art. 56) depuis le 3 septembre 1958. A présent, seuls les cinq Etats méditerranéens parmi les seize Etats contractants (*supra*, note 3) n'ont pas déclaré reconnaître comme obligatoire la juridiction de la Cour (art. 46).

cause par une requête individuelle, introduite auprès de la Commission en vertu de l'article 25 de la Convention (*infra*). Jusqu'à présent, tout au moins, il n'y a pas eu de cas où l'Etat défendeur, seul et *proprio motu*, aurait fait appel, à la Cour, de la procédure devant la Commission, bien que cela eût été possible à maintes reprises<sup>32</sup>.

## 2. SAISINE DE LA PART DE LA COMMISSION

19. La Commission ne pourra porter devant la Cour une requête étatique — qui seule sera considérée ici — que lorsque les Etats intéressés sont soumis à la juridiction de la Cour ou ont déclaré la reconnaître *ad hoc*. Ce droit de la Commission, distinct et indépendant du droit des Etats intéressés de saisir eux-mêmes la Cour, existe donc aussi si ni l'Etat requérant ni l'Etat défendeur devant la Commission ni, le cas échéant, l'Etat contractant dont la victime est le ressortissant, ne sont disposés à recourir à la Cour. Pourtant, il semble évident qu'en pratique, la Commission ne sera jamais la première à exercer son droit d'action, mais attendra que les Parties au litige « s'y décident ».

## II. LE DROIT D'ACTION DES PARTICULIERS

(articles 25 et, *mutatis mutandis*, 48 de la Convention)

### A. Le droit de saisir la Commission

(article 25, par. 1<sup>er</sup>, de la Convention)

« La Commission peut être saisie d'une requête adressée au Secrétaire général du Conseil de l'Europe par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus dans la présente Convention, dans le cas où la Haute Partie Contractante mise en cause a déclaré reconnaître la compétence de la Commission en cette matière. Les Hautes Parties Contractantes ayant souscrit une telle déclaration s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit. »

### 1. CONSIDERATIONS THEORIQUES

20. La *raison d'être* du droit de recours individuel se trouve sans doute dans l'insuffisance d'une action qui, exclusivement réservée aux Etats, s'exercerait dans le seul cadre de la protection diplomatique. Pareille action ne saurait, en

<sup>32</sup> Cf. *infra*, II, B.

A noter qu'en portant, de sa propre initiative, l'affaire *Neumeister* devant la Cour en date du 11 octobre 1966 — soit quatre jours *après* que la Commission eût saisi la Cour de cette affaire — le Gouvernement autrichien s'est arrogé l'honneur d'être la première Haute Partie Contractante intéressée à avoir saisi la Cour d'une requête dirigée contre elle et déclarée recevable; il a fait d'ailleurs preuve de cette même « élégance *ex post facto* » dans les affaires *Matznetter* et *Stögmüller*.

effet, assurer la protection efficace des droits de l'homme, qu'il s'agisse des victimes, souvent inconnues, d'actes de leurs propres gouvernements, d'apatrides et de réfugiés, ou de ressortissants d'Etats qui, à raison de l'impuissance de leur Etat par rapport à l'Etat mis en cause, de leurs relations ou trop bonnes ou déjà trop tendues avec celui-ci, ne sont pas disposés à entreprendre des démarches quelconques qui pourraient être considérées comme inamicales, etc. Ainsi, compte tenu de ce que toute intervention étatique va forcément politiser le litige opposant un individu à un Etat étranger, d'une part, et de ce que, d'autre part, l'Etat intervenant ne considérera pas de la même façon que la victime la violation alléguée, mais fera passer les intérêts nationaux avant les intérêts particuliers au litige, compte tenu également de la considération que la victime de la violation en question devrait être le meilleur juge de ses intérêts, les propositions de donner à l'individu un *locus standi* en droit international se sont multipliées et accentuées au fur et à mesure que ces défauts du système classique sont apparus plus nettement sur la scène internationale, pour aboutir, sous la Société des Nations, au système des pétitions de la part de membres appartenant à des minorités nationales<sup>33</sup>.

Les *objections* émises par les Etats contre ces propositions, qui ont d'ailleurs été essentiellement les mêmes sur le plan européen que sur le plan international, se résument en fait à l'allégation suivant laquelle les individus abuseraient certainement de pareil droit d'action sur le plan international. Il est évident que ces objections reflètent l'appréhension des Etats de voir apparaître un nouveau partenaire international qui risque de les forcer à prendre, tout d'un coup, en public, la défense de leur propre conduite dans leurs affaires intérieures demeurées jusqu'alors sous leur contrôle exclusif. C'est pour cette raison même qu'a été considérablement restreinte la formule « idéale » proposée par le Mouvement européen et prévoyant une seule Cour supranationale à laquelle aurait eu accès tout particulier victime de la violation de l'un des droits garantis par tout Etat européen. Entre l'individu et ses juges, devait être introduit un organe appelé à éliminer d'avance toutes les plaintes futiles, malveillantes ou subversives, de sorte que, lorsque la Commission juridique de l'Assemblée consultative commença d'élaborer la Convention des droits de l'homme, la question revenait à se demander si l'individu avait un droit de recours inconditionnel — non à la Cour, mais — à la *Commission*<sup>34</sup>. Face à l'opposition

<sup>33</sup> Cf. FEINBERG, N., « La pétition en droit international », *Recueil des Cours*, 1932, II, pp. 525-644, 638; SEFERIADES, *op. cit.*, pp. 28 et ss.; MONCONDUIT, *op. cit.*, pp. 181 et ss.

<sup>34</sup> Suivant le professeur Jean DUPUY, « La Commission européenne des droits de l'homme », *A.F.D.I.*, 1957, pp. 449-477, 451, « les deux idées fondamentales qui inspirent la Convention trouvent ainsi leur conciliation dans la Commission : permettre aux personnes se croyant atteintes dans leurs droits de soumettre leurs griefs à une instance internationale, en les dispensant de demander à un gouvernement un appui érigeant cette plainte en un conflit interétatique, mais garantir les Etats contre les recours abusifs ».

Pour l'histoire du droit de recours individuel, voir notamment ROBERTSON, *loc. cit.*, (*supra*, note 1), et MONCONDUIT, *op. cit.*, pp. 177 et ss.

du Comité des Ministres désireux de maintenir un contrôle des Etats mis en cause, sur les pétitions individuelles adressées à la Commission, on a élaboré des solutions de compromis suivant lesquelles *et* la juridiction de la Cour *et* la compétence de la Commission pour examiner des recours individuels devenaient facultatives, car elles dépendaient d'une déclaration expresse faite à cet effet par l'Etat défendeur.

21. Suivant une formule, souvent citée, du professeur Dupuy, le droit de recours individuel prévu par la Convention constituerait le « triomphe de l'Humanisme juridique »<sup>35</sup>. La *place* de ce droit de recours individuel dans l'économie générale de la Convention ne semble toutefois nullement établie avec certitude. Si l'on considère la Convention comme « un pacte d'action collective, destiné à enrayer le développement de méthodes totalitaires de gouvernement dans les pays membres, alors le droit de recours de l'individu devant la Commission peut sembler moins important que celui des Parties Contractantes »; si, par contre, d'un point de vue moins pragmatique et utilitaire, la Convention est censée avoir une certaine portée idéologique et politique, si on la considère comme « un instrument constitutionnel, comme un " Bill of rights " européen pour l'individu, il semble difficile de contester qu'il importe d'octroyer à l'individu le droit personnel de soumettre ses griefs à la Commission »<sup>36</sup>.

Puisque, suivant les textes mêmes du Statut du Conseil de l'Europe (art. 1<sup>er</sup>) et du Préambule de la Convention, « la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales » ne sont qu'un *moyen* pour atteindre ce qui est défini comme le *but* du Conseil de l'Europe, soit de « réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social », la conclusion s'impose, semble-t-il, que le droit de recours individuel prévu par cette Convention n'a une signification qui ne soit ni primaire ni secondaire, mais a une importance plutôt relative ou est nécessaire seulement dans la mesure où le droit de requête interétatique ne saurait permettre à lui seul la sauvegarde d'une démocratie véritable. Le droit d'action de l'individu et la protection de ses droits ne seraient au fond que des facteurs incidents ou des effets indirects de la promotion d'un but plus élevé, celui de la promotion des institutions démocratiques des Etats contractants.

22. Quant à sa *nature*, le droit d'action des particuliers ne se distingue guère

<sup>35</sup> DUPUY, *loc. cit.*, p. 449.

<sup>36</sup> WALDOCK, Discours prononcé à Bruxelles lors du V<sup>e</sup> anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention, Publication du Conseil de l'Europe, p. 27, cité d'après Monconduit, *op. cit.*, p. 183; voir dans le même sens, VASAK, « Le problème des pétitions individuelles », *op. cit.*, pp. 277-278.

de celui des Etats. Il s'agit d'un droit de requête et non — comme le suggère le texte anglais — d'un droit de pétition <sup>37</sup>.

La requête de l'article 25 a toujours le caractère d'une *demande*. Le requérant particulier doit en effet se prétendre victime d'une violation des droits garantis par la Convention, tandis que l'Etat requérant, aux termes de l'article 24 de la Convention, a également le droit de présenter une *plainte* tendant à la constatation d'une violation de la part d'un autre Etat contractant des dispositions de la Convention, qui, en tant que telle, ne lui porte pas préjudice <sup>38</sup>.

23. En ce qui concerne l'*exercice* du droit de recours individuel, le titulaire de ce droit est « toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus dans la ... Convention ». Cette formule fait délibérément abstraction des notions de nationalité, de résidence et de capacité d'ester en justice, de sorte que ce droit appartient au mineur autant qu'à l'apatride, à l'aliéné et au détenu et puisse être exercé par eux <sup>39</sup>.

L'office d'un homme de loi n'est nullement exigé pour l'introduction d'une requête et en fait, moins de dix pour cent des requérants se font représenter par des avocats. La requête peut être présentée pour ainsi dire en n'importe quelle langue européenne : bien que l'anglais et le français soient les seules langues officielles de la Commission, la grande majorité des requêtes sont introduites en langue allemande. Elles sont, tout comme les requêtes introduites en néerlandais, en italien ou dans une langue scandinave, couramment traduites vers l'anglais ou le français par les soins du secrétariat de la Commission. En outre, il n'y a pas de « frais de justice » pour le requérant; au contraire, à partir du moment où elle décide de communiquer la requête au Gouvernement défendeur, la Commission peut décider d'octroyer au requérant l'assistance judiciaire gratuite en le pourvoyant d'un avocat habilité à le représenter lors

<sup>37</sup> L'organe saisi — la Commission — doit statuer sur la recevabilité de cette requête et le caractère judiciaire de cette décision ne fait pas de doute, mais la procédure ultérieure que cette requête va ainsi déclencher, ne sera pas nécessairement judiciaire, Cf. VASAK, *op. cit.*, pp. 261 et ss.

<sup>38</sup> Voir, à ce sujet, ROLIN, H., « Le rôle du requérant dans la procédure prévue par la Commission européenne des droits de l'homme », *R.H.D.I.*, 1956, pp. 3-14, 5 et ss.; *ibid.*, p. 5, le professeur Rolin constate, en référence aux articles 40 et 41 du Règlement intérieur de la Commission, que « le mot "demande" paraît désigner le contenu de l'acte et la "requête", sa forme ».

<sup>39</sup> Suivant l'article 1<sup>er</sup> de la Convention, les Etats contractants reconnaissent les droits garantis par la Convention « à toute personne relevant de leur juridiction ». La disposition, parallèle, de l'article 25, par. 1<sup>er</sup>, n'y ajouterait donc que la précision que l'exercice du droit de recours ne saurait être subordonné à aucune condition, telle que la capacité d'ester en justice conformément au droit national du requérant.



de la procédure devant la Commission. Au surplus, les mêmes conditions de forme régissent les requêtes étatiques et les requêtes individuelles<sup>40</sup>.

L'article 25 mentionne comme requérants, à côté des personnes physiques, également « toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers ». Tout en suggérant le renvoi au droit national pour savoir ce qu'est, le cas échéant, un groupe ou une organisation, ces termes soulignent que l'accès à la Commission est ouvert à tout le monde, qu'il s'agisse d'un parti politique ou d'un ensemble de parents « unis » par une seule préoccupation, telle que l'éducation de leurs enfants dans une langue déterminée.

La Commission n'est devenue compétente pour examiner des recours individuels que le 5 juillet 1955, date à laquelle six Etats contractants lui ont reconnu pareille compétence (art. 25, par. 4, de la Convention). Cependant, à présent, le droit de recours individuel ne peut être exercé que contre 11 Etats contractants, car les cinq « méditerranéens » parmi les 16 Etats contractants n'ont pas encore fait de telles déclarations<sup>41</sup>.

Les onze Etats contractants qui ont déclaré reconnaître la compétence de la Commission en matière de recours individuels, ont par là même contracté l'obligation de « n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit », ce qui implique notamment qu'ils ne doivent pas apporter d'entraves à la correspondance des requérants détenus, destinée à la Commission, de manière à les empêcher de présenter leurs griefs à celle-ci. Tel serait le cas, par exemple, de la suppression de lettres ou de passages de lettres ou encore du retard apporté à la transmission de lettres s'élevant à plusieurs semaines.

La dernière et la plus importante condition mise à l'exercice du droit de recours individuel est sans doute celle qui exige que le requérant « se prétend(e) victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus dans la ... Convention ». Il faut donc au moins faire état d'un intérêt à agir, soit se *prétendre* victime, et il faut que la violation puisse à la fois être imputée à un Etat et se référer à l'un des droits substantiels garantis par les articles 2 à 12 de la Convention.

24. L'examen détaillé des conditions de *recevabilité* et de la jurisprudence de la Commission en matière de requêtes individuelles dépasserait de loin le cadre de la présente étude. Aussi suffit-il de rappeler ici simplement l'article 26 de la Convention [exigeant l'épuisement préalable des voies de recours internes et la saisine de la Commission dans un délai de six mois à partir de la date de la

<sup>40</sup> Cf. *supra*, note 8.

<sup>41</sup> Il s'agit de Chypre, de la Grèce, de l'Italie, de Malte et de la Turquie. Des requêtes individuelles peuvent donc être introduites contre les onze Etats suivants : Autriche, Belgique, Danemark, République fédérale d'Allemagne, Irlande, Islande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni. A présent, les mêmes onze Etats se trouvent soumis à la juridiction de la Cour (cf. *supra*, note 31).

décision interne définitive,] et de mentionner, à ce sujet, que les Etats contractants n'ont nullement l'obligation d'attirer l'attention de requérants potentiels sur leur droit de recours à la Commission d'une part et, d'autre part, que l'introduction d'une requête auprès de la Commission n'a pas, en tant que telle, un effet suspensif quelconque sur l'exécution de la décision interne qui a force de chose jugée.

Il y a lieu de rappeler également que les conditions prévues aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 27 ne s'appliquent qu'aux requêtes introduites par application de l'article 25 de la Convention<sup>42</sup>. Aux termes de cet article 27, par. 2, de la Convention, la Commission doit déclarer irrecevable toute requête "individuelle" qu'elle estime « incompatible avec les dispositions de la ... Convention, manifestement mal fondée ou abusive ». Il résulterait, semble-t-il de l'application de cette disposition au seul critère, à savoir « l'intérêt à agir », que toute requête présentée par un individu qui ne se prétend pas victime lui-même d'une violation des droits reconnus par la Convention, devrait être déclarée incompatible avec celle-ci; et que la Commission déclarerait manifestement mal fondée toute requête relative à des événements qui ne sauraient constituer, une violation des droits reconnus par la Convention<sup>43</sup>.

25. La notion de victime de l'article 25 est tout à fait spéciale et assez confuse. Suivant le texte même, il s'agit d'une personne qui *se prétend victime*, ce qui permettrait donc d'inclure dans cette catégorie autant celui qui est réellement la victime d'une violation de la Convention (critère objectif) que celui qui, sans l'être en fait, prétend cependant l'être (critère subjectif).

Ainsi, dans cette étude désormais « classique » qu'il a consacrée au « rôle du requérant dans la procédure prévue par la Commission européenne des droits de l'homme », le professeur Rolin a pu distinguer le cas du requérant qui est « seule victime recevable à déposer requête » s'il s'agit d'une plainte « visant un acte isolé imputé à un agent du pouvoir exécutif ou judiciaire et si l'acte critique ne paraît inspiré par... aucune caractéristique qu'il aurait en commun avec d'autres hommes » d'une part et, d'autre part, les autres cas où les « congénères » de celui qui est directement victime « pourront se sentir menacés par le précédent, seront intéressés à sa répression, seront en droit de se considérer comme victimes »<sup>44</sup>. C'est en ce sens qu'il faudrait comprendre la mention fort large de " toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de

<sup>42</sup> Cf. *supra*, par. 10 et note 16 notamment.

<sup>43</sup> La jurisprudence de la Commission ne confirme toutefois nullement cette façon d'interpréter les notions d'incompatibilité et de défaut manifeste de fondement, ce qui met en évidence la nécessité d'examiner ci-dessous brièvement la pratique du droit d'action des particuliers. Cette pratique révélera également ce qu'entendent par « victime » les organes appelés par la Convention à assurer le respect des engagements en résultant pour les Etats contractants.

<sup>44</sup> ROLIN, *loc. cit.*, (*supra*, note 38), p. 8.

particuliers" car « ces derniers mots seraient tout à fait superflus s'il ne pouvait s'agir que de groupements de particuliers dont chacun individuellement a été frappé par l'acte dénoncé »<sup>45</sup>. M. Rolin en conclut que « même dans le cas où le recours est exercé par une victime individuelle, la lésion base de l'action peut être fort ténue, non actuelle, voire même simplement éventuelle pour le ou les plaignants » et que « le requérant individuel aussi, alors même qu'en principe, il se réclame d'un intérêt particulier, concourt en fait par son initiative à la sauvegarde collective des droits de l'homme, objet de la Convention, et présente aussi bien que les gouvernements le caractère du dédoublement fonctionnel... »<sup>46</sup>.

Faisant sien ce point de vue, le professeur Dupuy a été amené à constater à ce propos, une année plus tard, que « le concept de victime fait place à une notion d'intéressé intervenant, moins pour la défense d'un droit subjectif que pour la sauvegarde de la légalité »<sup>47</sup>. Cependant, la majorité des auteurs qui se sont penchés sur cette question et qui ont écrit bien après que la Commission eût tranché la recevabilité de ses premières requêtes, tout en regrettant que le critère de victime de l'article 25 ne permît pas d'assimiler la requête individuelle à l'action populaire de l'article 24 de la Convention, ont quand même souligné que le requérant qui se prétend victime « doit invoquer un intérêt autre que le seul intérêt général qui s'attache au respect de la Convention »<sup>48</sup>.

## 2. PRATIQUE

26. Pour ces huit dernières années, du 1<sup>er</sup> janvier 1959 au 1<sup>er</sup> janvier 1967, le bilan des requêtes individuelles se présente approximativement comme suit :

Quelque 320 personnes saisissent chaque année la Commission (ce chiffre a augmenté de presque 50 % en 1967); près de la moitié de ces requérants se trouvent détenus ou internés lors de l'introduction de leurs requêtes; probable-

<sup>45</sup> ROLIN, *loc. cit.*, (*supra*, note 38), p. 9.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>47</sup> DUPUY, *loc. cit.*, (*supra*, note 34), p. 458.

<sup>48</sup> GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., « La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme a-t-elle, dans le cadre du droit interne, une valeur d'ordre public ? », Colloque de Vienne (1965) *H/Coll.* (65) 14, p. 65; voir dans le même sens, GOLSONG, H., « Implementation of the International Protection of Human Rights », *R.C.A.D.I.*, 1963, III, pp. 7-142, 97-98; VASAK, K., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 1964, pp. 97-98.

MONCONDUIT, *op. cit.*, p. 191, écrit, à ce sujet, que « deux éléments au moins y font obstacle : le fait qu'il n'est pas reconnu à tout particulier le droit d'agir sur la base de toute violation de la Convention — ... il faut avoir un minimum d'intérêt pour agir —, et le fait que, dans le cadre des recours individuels, la Commission refuse d'examiner *in abstracto* la conformité d'une loi aux dispositions de la Convention et pose la condition préalable qu'elle soit applicable au demandeur ».

ment un cinquième de ceux-ci n'ont pas de *locus standi* en vertu de leur propre droit national; seulement un sur onze est représenté par un avocat devant la Commission. Sur dix requérants, sept ou huit en moyenne parlent l'allemand et présentent leur requête dans cette langue; 6 à 7 dirigent leur requête contre la République fédérale d'Allemagne; 1 à 2 contre l'Autriche; 1 contre la Belgique et (depuis janvier 1966 seulement) 1 contre le Royaume-Uni. De temps en temps une requête est introduite contre les Pays-Bas et, très rarement, contre l'un des gouvernements des Etats contractants nordiques, l'Irlande ou le Luxembourg. Approximativement 15 % des requêtes sont introduites par des personnes qui ne sont pas ressortissants des Etats défendeurs. C'est avec un retard qui s'élève souvent à deux ans, que la Commission examine la recevabilité de chaque requête aux termes de l'article 27 de la Convention et constate que toutes, sauf une ou deux sur un total de cent requêtes, sont irrecevables.

En date du 3 septembre 1967, le Secrétaire de la Commission avait enregistré 3.305 requêtes individuelles. La Commission en avait rayé 147 de son rôle et statué sur la recevabilité de 2.581, dont 2.448 avaient été rejetées *de plano*, et 86 déclarées irrecevables après qu'elles aient fait l'objet d'une communication aux gouvernements défendeurs<sup>49</sup>. Un total de 47 requêtes individuelles avaient donc été déclarées recevables et retenues.

27. Puisque, selon la Convention, tout titulaire du droit de recours individuel a automatiquement qualité pour exercer son droit d'action — sans égard à sa capacité d'agir en justice en vertu de son propre droit national — l'exigence de l'article 25 de la Convention suivant laquelle la Commission ne peut être saisie que par un requérant individuel qui se prétend victime lui-même d'une violation des droits garantis par la Convention, ne devrait rencontrer, à première vue, aucune difficulté pratique. Au surplus, l'observation que près de la moitié des requérants se trouvent détenus au moment de l'introduction de leur requête, ne saurait importer beaucoup du fait que les Etats qui peuvent être mis en cause par une requête individuelle, se sont explicitement engagés « à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace » du droit de recours individuel (*supra*). Cependant, bon nombre de requérants potentiels ne semblent être à même, ou ne se sentent en mesure d'agir eux-mêmes, de sorte que le problème de la représentation des requérants se pose en pratique tout autant que celui de la notion de victime.

<sup>49</sup> Il serait sans doute très intéressant d'ajouter aux statistiques du Secrétaire de la Commission des tableaux montrant si et dans quelle mesure la Commission a fait application des motifs de défaut manifeste de fondement et d'incompatibilité avec les dispositions de la Convention, pour rejeter les quelque 2.600 requêtes qu'elle avait examinées à la date du 3 septembre 1967. A présent, une réponse exacte à ces questions serait d'autant plus appropriée et appréciée que les décisions intervenues sur un grand nombre de requêtes ne sont pas publiées.

Ainsi, « au principe suivant lequel la requête doit émaner de la victime elle-même, la jurisprudence de la Commission a apporté des tempéraments de deux ordres : (a) la Commission admet d'une part qu'une requête peut être introduite par le représentant de la victime, ou par toute autre personne lorsque la victime se trouve dans l'impossibilité d'agir... (b) d'autre part, la notion de victime ne doit pas être entendue dans un sens trop restrictif »<sup>50</sup>. A ces deux éléments « extensifs » relevés par le *Manuel de la Convention*, il y a lieu d'en ajouter un troisième, de nature restrictive. C'est que la Commission a tendance à interpréter les termes de l'article 25 « toute personne qui se prétend victime » d'une façon « constructive » de sorte qu'elle exige qu' (c) un requérant doit démontrer qu'*il est victime* pour que la Commission retienne sa requête. A défaut d'au moins un commencement de preuve de pareille allégation, soit du statut de victime, de la part du requérant, la Commission déclarera la requête irrecevable parce que manifestement mal fondée, tandis qu'elle se déclarera d'avance incompétente pour examiner la requête d'une personne qui ne se prétend même pas victime elle-même des faits constituant l'objet de la requête. Ces conclusions méritent une certaine élaboration, puisqu'elles concernent effectivement le point crucial de cette étude.

28. Pour ce qui est de la *réglementation de la représentation de la victime*, l'article 36, par. 2, *in fine*, du Règlement intérieur de la Commission dispose que les requérants visés à l'article 25 de la Convention « peuvent défendre eux-mêmes leur cause devant la Commission; ils peuvent être assistés ou représentés par un avocat, un avoué ou un professeur de droit, ainsi que par tout autre juriste agréé par la Commission ». En pratique, la Commission admet à cette fin toute personne, juriste ou non juriste, que la prétendue victime a habilitée à agir en son nom et pour son compte, pourvu que ce représentant lui soumette une procuration à ce sujet de la part de la victime. Tel est le cas, par exemple, lorsque des requérants choisissent leurs « représentants » en fonction des seules connaissances linguistiques de ceux-ci<sup>51</sup>.

En plus, lorsque la victime elle-même se trouve dans l'impossibilité d'agir pour faire valoir ses droits, tout tiers peut introduire une requête à son sujet même sans l'autorisation de la victime. Cependant, si, sur ce point, la requête introduite par un tiers indépendamment de la victime se rapproche sensiblement de l'action populaire, elle s'en écarte par la définition restrictive que la Commission donne aux mots « se prétendre victime ».

<sup>50</sup> *La Convention européenne des droits de l'homme, Manuel*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1963, p. 96; dans le même sens, par exemple, GOLSON, *loc. cit.*, pp. 97-98.

<sup>51</sup> Cf. par exemple, requêtes n° 1873/63, X. c. R.F.A., *Recueil de décisions*, vol. 22, pp. 17 et ss., n° 1800/63, X c. R.F.A. (requérant représenté par sa fiancée), et n° 978/61 (procuration de l'administrateur d'une succession) (non publiées). Voir aussi requête n° 2403/65, X. c. Autriche (non publiée) et requête n° 1527/62, *Annuaire*, V, pp. 239 et ss., où la Commission a souligné notamment que l'article 25 de la Convention ne distingue pas entre adultes et mineurs ou personnes ayant le statut de mineurs (le requérant était partiellement interdit).

Parallèlement à sa réglementation très libérale de la représentation des requérants individuels, la Commission semble avoir approuvé en pratique une *extension des titulaires du droit d'action* de l'article 25 de la Convention. En effet, suivant une jurisprudence à présent constante, la Commission assimile à la personne qui se prétend victime et peut la saisir de sa propre initiative, un proche parent de la victime ou même tout tiers, en tant que la violation alléguée de la Convention lui causerait un préjudice, ou en tant qu'il aurait un intérêt personnel valable à obtenir qu'il soit mis fin à cette violation (ou encore — comme exposé ci-dessus — lorsque la victime elle-même se trouve dans l'impossibilité d'agir pour faire valoir ses droits)<sup>52</sup>. Ainsi, aux yeux de la Commission, l'article 25 de la Convention vise non seulement la ou les victimes directes de la violation alléguée, mais encore toute victime indirecte. Le texte de la disposition pertinente de la Convention, l'article 25, est muet sur ce point précis et « permettra » donc toujours une telle interprétation.

Mais il importe, suivant la Commission, qu'un requérant puisse justifier sinon d'un préjudice, du moins d'un intérêt personnel valable à obtenir qu'il soit mis fin à cette violation. Et sur ce point, la Commission semble bien plus exigeante, que l'article 25 de la Convention, parlant simplement de « toute personne qui se prétend victime ». En effet, suivant la Commission, le requérant a le fardeau de la preuve à la fois de ce qu'il y a violation de la Convention et de ce qu'il en est victime.

Cette règle tranche très nettement dans la négative la question de savoir si le droit d'action individuelle de l'article 25 peut être rapproché du droit d'action étatique de l'article 24 de la Convention. Suivant la jurisprudence de la Commission tout au moins, le droit d'action de l'article 25 constitue indubitablement un droit subjectif et, en tant que tel, ne saurait être confondu ni avec un devoir de l'intéressé d'agir, ni avec le droit de toute autre personne de déclencher l'action publique européenne. Il n'y a pas d'« action populaire » en vertu de cet article 25.

29. Pour ces raisons, semble-t-il, la Commission a admis que des frères et beau-frères d'un détenu dans une maison de travail ont pu introduire une requête sans démontrer qu'ils aient été dûment habilités à agir en son nom, et bien que celui-ci ait lui-même par la suite introduit une requête par laquelle il s'est plaint des mêmes faits<sup>53</sup>. Il en a été de même de la mère d'un détenu

<sup>52</sup> Cf., par exemple, requêtes n° 113/55, 100/55, 155/56 et 282/57, *Annuaire*, I, pp. 161-163-166; à noter que c'est seulement dans ces deux dernières décisions de septembre 1956 et décembre 1957 que la Commission a confirmé ce qu'elle avait encore considéré comme hypothétique dans les deux premières décisions en date des 30 et 31 mai 1956.

<sup>53</sup> Requête n° 100/55, *Annuaire*, I, pp. 162-163; cf. requête n° 2348/64 (non publiée), présentée par le requérant détenu, sa fiancée qui avait soumis une procuration l'autorisant à agir en son nom, et un avocat le représentant par la suite dans la procédure devant la Commission.

qui, sans démontrer que son fils l'ait dûment habilitée à agir en son nom, alléguait que celui-ci ne bénéficiait pas dans la prison de soins médicaux appropriés à son état de santé<sup>54</sup>; du père réclamant pour sa fille une pension à la suite de la mort du mari de celle-ci<sup>55</sup>; de la fille qui a maintenu la requête que son père, décédé depuis lors, avait introduite au sujet de la séquestration de ses biens après la seconde guerre mondiale<sup>56</sup>; de la veuve se plaignant de la condamnation injuste de son mari et des conséquences de disgrâce sociale de cette condamnation pour elle-même et ses enfants<sup>57</sup>; etc...<sup>58</sup>. Dans tous ces cas, la Commission n'a même pas examiné le droit des requérants de la saisir aux termes de l'article 25 de la Convention, qu'ils aient subi eux-mêmes directement ou indirectement un préjudice ou qu'ils aient un intérêt personnel valable à mettre fin à la prétendue violation. Ceux-ci se sont prétendus victimes d'une violation de la Convention et la Commission a seulement examiné la recevabilité de leurs griefs, mais non si les requérants avaient qualité pour présenter ceux-ci.

La Commission a par contre demandé de prouver qu'il était en droit d'agir au nom et pour le compte des victimes, à un requérant qui réclamait des dommages et intérêts au nom de ses trois sœurs qui auraient été maltraitées par les Nazis<sup>59</sup>. Pareillement, dans le cas d'un requérant se plaignant de ce que ses neveux et nièces en bas âge avaient été enlevés à leur mère par la police et placés dans des établissements religieux, la Commission a insisté sur des preuves de nature à établir que la situation litigieuse lèse le requérant de manière indirecte au moins, ou alors que celui-ci prouve qu'il est en droit d'agir

<sup>54</sup> Requête n° 155/56, *Annuaire*, I, pp. 163-164; cf., dans le même sens, requête n° 898/60, X c. Autriche (non publiée).

<sup>55</sup> Requête n° 1361/62, X. c. R.F.A. (non publiée).

<sup>56</sup> Requête n° 372/58, X. c. Grand-Duché de Luxembourg (non publiée); cf. requête n° 1218/61, X. c. Belgique (non publiée), requête maintenue par la veuve du requérant après la mort de celui-ci. Dans sa décision sur la recevabilité de la requête n° 282/57, *Annuaire*, I, pp. 164-166, la Commission semble avoir limité le droit de maintenir et de reprendre la requête d'une personne décédée depuis l'introduction de la requête, aux seuls héritiers du défunt en maintenant que ne remplit les conditions de l'article 25 de la Convention une personne qui n'est pas héritière du requérant décédé, mais « uniquement son ayant-droit à titre particulier et ce, semble-t-il, à la suite d'une dation en paiement ».

<sup>57</sup> Requête n° 961/60, X. c. Pays-Bas (non publiée).

<sup>58</sup> Cf., par exemple, requêtes n° 1151/61 (fils-héritier), *Recueil de décisions*, vol. 7, pp. 118 et ss.; n° 1714/62, X. c. R.F.A. (non publiée) (fille-héritière); et n° 2386/64, X. c. R.F.A. (non publiée) (requérante se prétendant victime de la levée de l'interdiction de son mari). Voir aussi requêtes n° 1420/62 et 1477/62, De Buck c. Belgique, et n° 1478/62, introduite par l'épouse de De Buck (*Recueil de décisions*, vol. 13, pp. 71 et ss., 89), où la Commission a explicitement admis que « la requérante, épouse d'O.J. De Buck, peut raisonnablement prétendre qu'elle est victime, directe ou indirecte selon le cas, des violations qu'elle dénonce ».

<sup>59</sup> Requête n° 113/55, *Annuaire*, I, pp. 161-162.

au nom et pour le compte des victimes directes<sup>60</sup>. S'il apparaît à ce sujet que la Commission demande au requérant une procuration de la victime aux seuls cas où elle ne l'admet pas — sans examen préalable de la question — dans la catégorie même des victimes directes ou indirectes, son critère pour distinguer, quant au besoin d'une procuration, entre le père réclamant une pension pour sa fille (*supra*) et le frère réclamant des dommages et intérêts pour ses sœurs (*supra*), n'est pas très clair pour autant — à moins que cela ne soit l'impression générale que s'est faite la Commission, du requérant, en examinant son dossier.

D'autre part, dans toute une série de décisions sur la recevabilité de requêtes individuelles à elle soumises, la Commission a d'abord examiné la question de savoir si les requérants eux-mêmes pouvaient se prétendre victimes des prétendues violations de la Convention constituant l'objet de leurs requêtes. Dans la négative, la Commission les a déclarées irrecevables parce qu'incompatibles avec les dispositions de l'article 25 de la Convention concernant les conditions dans lesquelles la Commission peut être saisie d'une requête individuelle. En pareil cas, la compatibilité avec les dispositions de la Convention et le bien-fondé de ces griefs en tant que tels n'avaient pas à être examinés<sup>61</sup>.

La Commission a, ainsi, écarté, en vertu de l'article 25, par. 1<sup>er</sup>, l'allégation suivant laquelle des personnes détenues dans un autre pénitencier que celui où se trouvait le requérant auraient été maltraitées par les gardiens de leur pénitencier<sup>62</sup>; l'allégation suivant laquelle un certain médecin aurait sciemment tué, au cours de ses expériences médicales, certaines personnes n'ayant apparemment aucun lien avec le requérant<sup>63</sup>; et les griefs d'un requérant qui se plaignait d'abord de la loi norvégienne d'octobre 1960 autorisant l'interruption de la grossesse dans certaines conditions<sup>64</sup>, et ensuite de l'avortement, en Suède, d'une tierce personne avec laquelle il n'entretenait aucun lien de parenté<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> Requête n° 1928/63, X. c. Belgique (non publiée). Voir aussi requête n° 2405/64, X. c. R.F.A. (non publiée); dans cette requête, la Commission a rejeté, parce qu'incompatibles avec la Convention, les griefs du requérant relatifs à un déni de justice qui aurait été commis à l'égard de sa femme dans une procédure civile engagée contre elle — puisque le requérant ne semblait pas avoir été habilité à agir au nom de sa femme.

<sup>61</sup> La requête n° 1287/61, X. c. Danemark (non publiée), semble constituer une exception à cette règle. La Commission y a déclaré manifestement mal fondées les allégations d'un requérant qui se plaignait tout seul de ce que la stérilisation de son épouse, bien qu'exécutée pour des raisons médicales et avec le consentement de celle-ci, avait eu lieu sans son propre accord. Cf. également requête n° 472/59, *Annuaire*, III, pp. 207 et ss., 213.

<sup>62</sup> Requête n° 1224/61, X. c. R.F.A. (non publiée).

<sup>63</sup> Requête n° 742/60, *Annuaire*, IV, pp. 297 et ss.

<sup>64</sup> Requête n° 867/60, *Annuaire*, IV, pp. 271 et ss., 277. A noter que la Commission avait déjà, dans sa décision sur la recevabilité de la requête n° 290/57, *Annuaire*, III, pp. 215 et ss., 221, décidé qu'elle « n'est pas compétente pour examiner *in abstracto* si une loi est conforme aux dispositions de la Convention ».

<sup>65</sup> Requête n° 1579/62, X. c. Suède (non publiée).



Pour les mêmes motifs, la Commission a déclaré irrecevable l'allégation d'une « violation potentielle concrète » de la Convention <sup>66</sup> et les griefs d'un requérant qui se plaignait d'un jugement rendu dans une affaire à laquelle il n'était pas partie <sup>67</sup>.

L'argumentation de la Commission basée sur l'article 25, par. 1<sup>er</sup>, de la Convention consiste à dire qu'elle (la Commission) « ne peut examiner la conformité d'une loi nationale avec la Convention que pour autant que cette loi est applicable au requérant particulier et seulement dans la mesure où son application aurait entraîné une violation de la Convention au préjudice de ce requérant particulier même » <sup>68</sup>. Ce raisonnement de la Commission est appliqué, semble-t-il, non seulement aux lois nationales, mais encore aux procédures judiciaires et tout autre fait litigieux ou événement dont un requérant particulier voudrait se prétendre victime.

30. Ainsi qu'indiqué ci-dessus, il ressort de cette jurisprudence de la Commission relative à l'article 25 de la Convention que le requérant, non seulement doit se prétendre victime, mais doit en plus justifier sinon d'un préjudice, du moins d'un intérêt personnel valable à obtenir qu'il soit mis fin à cette violation. Cette jurisprudence semble même s'orienter dans le sens d'une revalorisation de cet élément de préjudice subi, de sorte que la Commission déclare à présent plus fréquemment incompatibles avec l'article 25 de la Convention, des requêtes dont elle aurait peut-être encore examiné le bien-fondé à un stade antérieur. Ceci devrait aboutir, à première vue, à une réduction des ayants-droit de l'article 25, une réduction des personnes susceptibles de se prévaloir du droit de recours individuel et, parallèlement, à une réduction des griefs que la Commission peut examiner quant au fond. En effet, logiquement, la Commission doit s'assurer de sa compétence (ou rejeter une requête pour incompatibilité) avant d'examiner le fond de la requête dont elle est saisie (ou déclarer une requête irrecevable parce que manifestement mal fondée).

Pendant, en pratique, les répercussions d'une telle approche plus logique et aussi plus sévère dans l'examen de la recevabilité des requêtes individuelles, sont assez peu importantes. La raison en est que les allégations d'un « requé-

<sup>66</sup> Requête n° 2348/64, X. c. R.F.A. (non publiée); le requérant alléguait en l'espèce que les gardiens du pénitencier où il se trouvait détenu, l'auraient maltraité s'il avait réagi de la manière qu'ils espéraient, à leur provocation à son égard.

<sup>67</sup> Requête n° 436/58, *Annuaire*, III, pp. 387 et ss.

<sup>68</sup> Cf., par exemple, requêtes n° 290/75 et 742/60 (*supra*, notes 64 et 63). Voir aussi requête n° 99/55, *Annuaire*, I, pp. 160 et ss.; le requérant, interné pour une durée indéterminée, par application des articles 42 (e) et 20 (a) du Code pénal allemand, avait demandé à la Commission d'examiner la compatibilité desdits articles avec la Convention; tout en soulignant que le requérant se bornait en l'espèce à interroger la Commission sur la compatibilité de la législation allemande avec la Convention, la Commission s'est estimée néanmoins habilitée à considérer la requête comme émanant, conformément aux dispositions de l'article 25, d'une personne « qui se prétend victime... » .

rant » sont toujours enregistrées comme une « requête » — pourvu que le requérant y persiste — et que la Commission prend toujours connaissance du dossier dans son ensemble, soit de l'exposé complet des faits. Une fois décidé qu'elle va écarter le dossier à elle soumis, les motifs pour lesquels, ou la façon dont la Commission déclare cette « requête » irrecevable, ne semblent importer que d'un point de vue purement théorique. Que le « requérant » ne doive pas être considéré comme tel et que la Commission n'a, par conséquent, pas de compétence pour examiner ses griefs, ou que les allégations du requérant soient considérées, par la Commission, comme manifestement mal fondées — cela ne change rien au fait que la « requête » n'est pas retenue.

Cette approche n'est cependant pas entièrement satisfaisante en ce que l'article 25 de la Convention demande à celui qui exerce le droit de recours individuel seulement de « se prétendre victime » (et non pas de le prouver), et en ce que la Commission est amenée à déclarer incompatibles avec cet article — car non fondés au stade ultérieur de sa décision — des griefs qui, au moment de l'introduction de la requête, devaient être considérés à la fois comme compatibles et comme « non manifestement mal fondés » aux termes de la Convention. Tel est notamment le cas de requérants dont la condamnation en première instance (constituant l'objet de la requête originale) est annulée ou modifiée sur appel ou au terme d'un pourvoi en cassation <sup>69</sup>.

Il est vrai que la Commission ne peut être saisie, aux termes de l'article 26 de la Convention, qu'après l'épuisement des voies de recours internes. Si la requête peut tout de même être enregistrée en tant que telle avant que cette condition ne soit remplie, il est étonnant que la requête ne soit pas rejetée alors au stade ultérieur parce que manifestement mal fondée, ou qu'elle ne soit pas, en tant que telle, simplement rayée du rôle de la Commission. La Commission a, en effet, prononcé la radiation de bon nombre de requêtes qui, au moment où elle devait rendre sa décision, étaient devenues sans objet, telles que celle d'un Tchéque (relative à son expulsion de la R.F.A.) après la levée de l'interdiction de séjour du requérant en R.F.A. <sup>70</sup>, et le consentement des requérants ou leur désir de retirer leurs requêtes n'a de toute façon jamais constitué un critère décisif pour ordonner, ou non, la radiation d'une requête (*infra*).

31. Peut-être convient-il de rappeler enfin certains facteurs psychologiques caractéristiques du travail de la Commission pour expliquer la façon dont elle manie, par rapport à l'article 25 de la Convention, les deux chefs d'irreceva-

<sup>69</sup> Cf., par exemple, requêtes n° 986/61, *Annuaire*, V, pp. 193 et ss., 197-199, et n° 2257/64, *Recueil de décisions*, vol. 21, pp. 72 et ss., 77.

<sup>70</sup> Requête n° 2005/63, X. c. R.F.A. (non publiée). Voir aussi requête n° 2323/64, X. c. Autriche (non publiée); après que sa condamnation avait été annulée, le requérant exprima l'intention de retirer sa requête et celle-ci fut alors rayée; dans le même sens, par exemple, requêtes n° 2235/64, X. c. Autriche (non publiée), et n° 1004/61, X. c. R.F.A. (non publiée).

bilité — que constituent l'incompatibilité (impliquant l'incompétence de la Commission pour examiner le fondement de la requête) et le défaut manifeste de fondement (avec le fardeau de la preuve à charge du requérant.) La constatation que la Commission examine de très près la question du statut de victime d'un requérant individuel — notamment lorsque le Gouvernement défendeur ne veut reconnaître ce statut à celui-ci<sup>71</sup> — permettrait alors de conclure sur l'attitude « prudente » de la Commission devant des gouvernements « puissants et méfiants », mis en cause par des requérants individuels « plus maladroits que malveillants »<sup>72</sup>. Pourtant, sans que l'on doive avoir nécessairement recours à des explications si subtiles, il semble déjà résulter de la « nature des choses » que dans le cas de certains requérants, la Commission éprouve certaines « réserves » et se serve d'une interprétation restrictive de la notion de victime.

De ce point de vue, l'on pourrait donc aisément comprendre pourquoi, dans la requête 1983/63, introduite contre les Pays-Bas par un Américain condamné et détenu dans ce pays pour détention illégale de stupéfiants, la Commission a estimé que ne pouvait être considéré comme victime d'une violation de la Convention (*scilicet* : art. 5, par. 4, de la Convention) un requérant ayant dû subir dix mois de détention, d'une part parce qu'un (premier) maintien de cette détention aurait été dû en grande partie à son propre désir d'éviter, si possible, la déportation aux Etats-Unis qui devait s'ensuivre et, d'autre part, parce qu'un (second) maintien de sa détention lui aurait donné la possibilité de contester devant les tribunaux la légalité de l'ordre de sa déportation<sup>73</sup>.

#### B. Le droit dérivé de la Commission de saisir la Cour (article 48 (a) de la Convention)

32. Si, ainsi qu'indiqué ci-dessus, le requérant individuel doit donc justifier d'un préjudice concret et personnel pour saisir valablement la Commission d'une requête, la Commission, bien au contraire, peut saisir la Cour<sup>74</sup> d'une requête individuelle déclarée recevable alors même qu'elle estime à l'unanimité

<sup>71</sup> Requête n° 1936/63, Neumeister c. Autriche, *Annuaire*, VII, pp. 225 et ss., 241.

<sup>72</sup> Voir, à ce sujet, notamment la très intéressante étude de M<sup>me</sup> WIDERKEHR, M.O., *Le défaut manifeste de fondement devant la Commission européenne des droits de l'homme* (thèse), Strasbourg, 1965.

<sup>73</sup> Requête n° 1983/63, *Annuaire*, VIII, pp. 229 et ss., 261 et ss., (décision partielle du 13 décembre 1965), et *Recueil de décisions*, vol. 20, pp. 68 et ss., 77-78 (décision finale du 13 juillet 1966).

<sup>74</sup> Pour les conditions formelles de la saisine de la Cour et l'acceptation de la juridiction de la Cour de la part de l'Etat intéressé, voir ci-dessus, I, B.

que cette requête n'implique aucune violation de la Convention de la part de l'Etat mis en cause. L'intérêt qui inspire l'action de la Commission ne saurait en conséquence être confondu avec celui qui régit l'action d'un requérant individuel, mais est à la fois supérieur à celui-ci et plus large.

Ce phénomène assez curieux peut sans doute être expliqué par référence à l'article 19 de la Convention chargeant la Commission tout comme la Cour « d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties Contractantes de la ... Convention ». Mais il est néanmoins surprenant de voir la Commission exercer son rôle avec beaucoup de réserves tant qu'il s'agit d'un requérant individuel potentiel qui voudrait la « mêler » à ses affaires ou attirer son attention sur celles d'une tierce personne, véritable victime d'une violation de la Convention, d'une part, et, d'autre part, de voir cette même Commission déclarer qu'elle procède à un examen d'*office* de certains « faits » d'une affaire à elle soumise dont le requérant ne s'est même pas plaint, ou encore qu'elle se réserve le droit de *poursuivre* l'examen d'une affaire *malgré* les parties en cause<sup>75</sup>. Tel serait le cas, par exemple, si le règlement amiable survenu après qu'une requête fût déclarée recevable, ne s'inspirait *pas* du respect des droits de l'homme, tels que les reconnaît la Convention (article 28 (b) de la Convention), ou si, après et malgré le *désistement* d'un requérant, la Commission ne voulait quand même pas se dessaisir de l'affaire de celui-ci<sup>76</sup>. En pareil cas, où personne ne se prétend plus victime, la volonté des parties de soulever d'abord, puis de retirer l'affaire doit tout de même s'incliner devant l'« impératif d'ordre général, touchant aux exigences de la Convention » et c'est la raison pour laquelle la Commission, dans un tel cas, a pu décider que « le retrait de la requête ne devait pas être accepté à ce stade de la procédure »<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Voir, à ce sujet, notamment l'étude du professeur GANSHOF VAN DER MEERSCH (*supra*, note 48), pp. 67-72, avec beaucoup de références à la jurisprudence de la Commission et de la Cour et à la doctrine.

<sup>76</sup> Cf. requête n° 2294/64, Helga Gericke et Wilhelm Gericke contre la R.F.A., *rapport de la Commission* du 22 juillet 1966, annexe IV (décision du 23 septembre 1965), pp. 19-20.

A noter que, lorsque, le 22 avril 1966, la Commission a repris l'examen de cette requête, elle a estimé « qu'à la suite de l'adoption de son rapport dans l'affaire Wemhoff, il n'y avait plus aucune raison d'intérêt général relative à l'observation de la Convention qui nécessitât en l'espèce un nouvel examen des plaintes de la requérante » — *ibid.*, annexe II, p. 7 — et, le 26 mai 1966, la Commission décida de rayer l'affaire de son rôle.

<sup>77</sup> Requête n° 2294/64, *supra*, *ibid.*

Cf., avec l'affaire *Gericke*, la décision de la Commission sur la recevabilité de la requête n° 2425/65, X. c. R.F.A. (non publiée); le requérant, né en 1925, détenu en vertu de l'article 42 (c) du Code pénal allemand, se plaignait de la façon dont l'ordre de son internement de sûreté fut exécuté, et alléguait à ce propos la violation, entre autres, des articles 3 et 4 de la Convention; la requête fut introduite le 25 novembre 1964; lorsque la Commission fut informée par les autorités de la R.F.A. que le requérant était mort en décembre 1965, elle constata, en février 1967, dans un « considérant » unique, que « no reason of general character affecting the observance of the Convention necessitates a further examination of the case », et, en conséquence, raya l'affaire de son rôle.

Il résulte donc de cette « philosophie » du système instauré par la Convention de Rome<sup>78</sup>, que la Commission est parfaitement libre de transmettre, ou non, une affaire à la Cour — son « avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent, de la part de l'Etat intéressé, une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention » (art. 31, par. 1<sup>er</sup>, de la Convention) n'étant pas du tout un critère décisif pour ou contre le « renvoi » de la requête à la Cour.

33. La Commission a saisi la Cour de l'affaire *Lawless* et de l'affaire *De Becker*, des six affaires *linguistiques belges* (jointes en une seule affaire) et de quatre affaires de détention préventive. Dans la première affaire qu'elle a transmise à la Cour, l'affaire *Lawless*, la Commission avait bien conclu que la Convention n'avait pas été violée, et pourtant elle en a saisi la Cour qui a d'ailleurs entériné ses conclusions<sup>79</sup>. L'affaire *Grandrath* n'a, par contre, pas été déférée à la Cour, ce qui soulève la question de savoir si cette affaire, en tant que telle, n'a pas été aussi importante que l'affaire *Lawless* ou si la Commission agira ainsi, et transmettra au Comité des Ministres une requête toutes les fois qu'elle estime à la quasi-unanimité de ses membres que la Convention n'a pas été violée en l'espèce. A ce sujet, toutefois, l'on connaît seulement le « précédent » Nielsen, une autre affaire déclarée recevable qui, aux yeux de la Commission, ne comportait pas de violation de la part de l'Etat défendeur<sup>80</sup>, et l'on sait que la Commission n'a pas non plus transmis à la Cour les « affaires autrichiennes » bien qu'elle estimât que pour certaines d'entre elles (celles du type Pataki/Dunshirn<sup>81</sup>), la Convention avait été violée.

La notion de l'« intérêt général supérieur » touchant sans doute à l'interprétation et à l'application de la Convention<sup>82</sup>, cette notion au nom de laquelle

<sup>78</sup> La Cour, elle aussi, estime qu'une fois saisie, l'affaire lui « appartient » et que, sans égard au désistement des parties, il lui incombe, aux termes de l'article 19 de la Convention, de « vérifier si aucun élément de nature à compromettre... le respect des droits de l'homme, tels que les a reconnus la Convention, ne s'oppose à la radiation de l'affaire et n'oblige la Cour à décider — comme dans le cas prévu à l'article 47, par. 2, de son Règlement — de poursuivre d'office l'examen de l'affaire nonobstant les ... conclusions du Gouvernement défendeur et de la Commission » — Affaire *De Becker*, arrêt du 27 mars 1962, *Annuaire*, V, pp. 321 et ss., 333.

<sup>79</sup> *Annuaire*, IV, pp. 439 et ss.

<sup>80</sup> *Annuaire*, IV, pp. 495 et ss.

Le rapport de la Commission et la résolution du Comité des Ministres au sujet de la requête n° 2299/64 introduite par Albert Grandrath c. R.F.A. ont été publiés en juin 1967 dans le doc. 6785, intitulé *L'affaire Grandrath*.

<sup>81</sup> *Annuaire*, III, pp. 357 et ss.; *Annuaire*, IV, pp. 187 et ss.; voir aussi les affaires *Pataki et Dunshirn*, Publication du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1963, p. 50.

<sup>82</sup> Suivant Golsong, *loc. cit.* (*supra*, note 23), pp. 57, 60-61, un motif pour saisir la Cour d'une affaire serait sans doute le fait que les décisions par lesquelles la Commission essaie, au stade de la recevabilité, d'interpréter les droits et libertés garantis par la Convention, ne peuvent jamais avoir une valeur de précédents judiciaires pareille à celle qu'ont les arrêts de la Cour.

la Commission saisit, ou non, la Cour d'une requête individuelle déclarée recevable, est à peine saisissable, mais constitue, sans aucun doute possible, une notion *sui generis*, bien distincte de l'intérêt de l'action individuelle ou de celui de l'action étatique.

34. Les problèmes concernant la *position* de la Commission et du requérant individuel dans la procédure *devant la Cour* ont été au centre des discussions de la première partie des audiences tenues dans l'affaire *Lawless* et les arrêts des 14 novembre 1960 et 7 avril 1961 ont apporté à cet égard d'importantes précisions. Depuis, ces arrêts de la Cour ont été longuement commentés<sup>83</sup>, de sorte qu'il n'y a lieu d'en retenir que deux conclusions sommaires en ce qui concerne la présente étude sur le droit d'action en vertu de la Convention.

En ce qui concerne la *Commission*, la Cour a souligné que, « une fois la Cour saisie d'une affaire, la Commission devient principalement une aide de la Cour et est associée au fonctionnement de celle-ci »<sup>84</sup>.

En ce qui concerne le *requérant* individuel, la Cour a rappelé que le requérant, « bien qu'il ne soit pas habilité à saisir la Cour, à comparaître juridiquement devant elle, ou encore à formuler des conclusions par un représentant choisi par lui, est cependant directement intéressé à la procédure qui se déroule devant la Cour; qu'il ne faut pas perdre de vue que le requérant est l'initiateur de l'instance engagée devant la Commission »<sup>85</sup>. La Cour en a déduit « qu'il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice que la Cour puisse *connaître* et, le cas échéant, prendre en considération le point de vue du requérant »<sup>86</sup>.

Par conséquent, la Cour a jugé que la Commission, « en vertu de sa mission d'intérêt général, a le droit, même si elle ne les prend pas à son compte, de faire état devant la Cour, sous sa propre responsabilité, des considérations du requérant en tant qu'élément propre à éclairer celle-ci »<sup>87</sup>, et que la Cour même avait encore « le droit, à titre de mesure d'instruction, soit d'inviter d'office la Commission, soit d'autoriser celle-ci, sur sa demande, à lui soumettre les observations du requérant concernant le rapport ou toute autre question déterminée ayant surgi au cours des débats »<sup>88</sup>.

<sup>83</sup> Cf. GOLSONG, *loc cit. supra*, pp. 60-62; et *Bibliographie concernant la Convention européenne des droits de l'homme*, *op. cit. (supra, note 1)*, pp. 59-62. Voir, parmi les sources « primaires », l'exposé du président de la Commission, Sir Humphrey WALDOCK, devant la Cour dans l'affaire *Lawless* — *Publication de la Cour européenne des droits de l'homme*, Série B; 1960-1961, pp. 261-263, et l'arrêt de la Cour du 14 novembre 1960, *Annuaire*, III, pp. 493 et ss., 507, 513, 517.

<sup>84</sup> Affaire *Lawless*, arrêt du 14 novembre 1960, *Annuaire*, III, p. 507.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 513.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 517.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Ibid.*

## CONCLUSIONS

## Caractéristiques « des droits d'action » dans le système européen

35. (a) Le *droit de recours individuel* constitue sans doute la pierre angulaire du système instauré par la Convention. La recevabilité d'un recours individuel est toutefois soumise, en vertu de la Convention, à des conditions très strictes. La Commission semble avoir rendu ces règles encore plus sévères en imposant aux requérants potentiels le fardeau de la preuve qu'ils *sont* véritables victimes d'une violation des droits substantiels protégés par la Convention.

Juridiquement, le « droit » d'action des particuliers dépend d'une déclaration préalable et facultative de l'Etat qui est mis en cause devant la Commission par une requête individuelle. Puisque cinq Etats contractants n'ont pas encore fait de telles déclarations et ne sauraient donc être mis en cause, ni par des étrangers, ni par leurs propres ressortissants agissant en vertu de l'article 25 de la Convention, le système de protection instauré est évidemment encore incomplet à présent.

(b) L'importance du *droit d'action étatique* de l'article 24 de la Convention est précisément constitué par le fait que le droit de recours individuel, s'il est peut-être la raison d'être de la Convention, n'est tout de même pas la règle ou une conséquence immédiate et automatique de la ratification et de l'entrée en vigueur de la Convention. Le cas échéant, lorsqu'un Etat contractant ne peut être mis en cause devant la Commission en vertu de l'article 25 de la Convention, la requête étatique peut se « substituer » aux recours individuels et constitue, en tant que telle, presque une « soupe de sûreté ».

A ce propos, force est de constater que si les Etats contractants se sont accordé mutuellement le droit de veiller au respect de l'ordre public européen conventionnel, par tous les autres Etats contractants (à l'égard de toute personne relevant de leur juridiction, étranger et apatride autant que ressortissant), l'exercice par un Etat contractant de son droit de regard reste toujours discrétionnaire. Cet aspect de toute requête étatique semble avoir induit ces Etats contractants qui ne tiennent pas à s'exposer, le cas échéant, au soupçon de s'en servir également pour des motifs d'ordre politique, à s'en tenir au système traditionnel de la protection diplomatique des seuls nationaux et, par conséquent, à se désintéresser en fait du respect des droits de l'homme par les autres Etats contractants à l'égard de toute autre personne.

(c) La *saisine* de la Commission en vertu de l'article 25 de la Convention ne rappelle guère, en pratique générale, l'introduction de ladite action populaire. L'action de la Commission même, lorsqu'elle saisit la Cour, en vertu de l'article 48 (a) de la Convention, d'une requête individuelle déclarée recevable et non réglée à l'amiable, est pourtant dictée par un intérêt *sui generis* qui est essentiellement assimilable à celui régissant l'action dans l'intérêt public général.

Toutefois, si l'action étatique, tout au moins au stade de la saisine de la Cour, semble nécessairement refléter l'intérêt "politique" de l'Etat intéressé dans l'affaire, cet autre intérêt de l'action dérivée de la Commission devant la Cour n'apparaît pas pour autant avec la même certitude comme l'intérêt « propre » de la Commission.

#### Amélioration du système de garantie collective

36. (a) Vu que, deux ans après l'entrée en vigueur de la Convention, il n'était toujours pas possible d'introduire des requêtes individuelles contre tous les Etats contractants, et compte tenu du fait que la protection des droits de l'homme devait demeurer aléatoire aussi longtemps qu'elle était laissée à l'initiative politique des Etats fort hésitants à utiliser pleinement la procédure inter-étatique à des fins altruistes, *l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe*, par sa *recommandation 83 du 25 octobre 1955*, a proposé un système qui aurait permis de transformer des « pétitions individuelles » en « requêtes interétatiques collectives » par la procédure suivante.

Les *pétitions individuelles* ou actions introduites par des particuliers contre des Etats qui n'avaient pas reconnu la compétence de la Commission en matière de recours individuel (art. 25 de la Convention), auraient dû être transmises, par l'intermédiaire du président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, à un groupe de trois membres de ce Comité. Ce comité restreint aurait dû décider si la pétition en question devait faire l'objet d'une *requête interétatique collective* à introduire, le cas échéant, par les gouvernements respectifs des trois membres du comité. De cette manière, il n'aurait pas été possible d'accuser un gouvernement requérant donné d'une initiative inamicale à l'encontre du gouvernement de l'Etat défendeur.

Le professeur Rolin, alors président et rapporteur de la Commission juridique de l'Assemblée consultative, a exposé cette proposition de l'Assemblée au Comité des Ministres le 22 septembre 1956<sup>89</sup>. Mais celui-ci estima qu'elle constituait une tentative pour tourner les dispositions de l'article 25 de la Convention et a, par conséquent, décidé de ne pas y donner suite.

(b) D'autre part, le 23 juin 1967, M. Czernetz et plusieurs de ses collègues à l'*Assemblée consultative du Conseil de l'Europe* ont présenté une *proposition de recommandation tendant à amender les articles 24 et 48 de la Convention*<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Le professeur ROLIN approfondit cette proposition lors du Colloque de Strasbourg en 1960 — voir *op. cit.* (*supra*, note 6), pp. 411-413.

<sup>90</sup> *Doc.* 2246, 23 juin 1967, Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Strasbourg. A noter que le 23 juin 1967, le jour où la proposition Czernetz a été déposée, la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée consultative, a adopté la Résolution 346 (*Doc.* 6605) dans laquelle elle déclarait estimer, quant à la situation prévalant en Grèce à cette date, « que, dans une affaire aussi importante et aussi grave, les Parties à la Convention ont le devoir d'agir conformément à l'article 24 de celle-ci et que, si elles n'agissent pas



La Commission juridique de l'Assemblée en a été saisie par la suite, mais l'a ajournée en automne 1967, compte tenu de ce que le 20 septembre 1967, les gouvernements de la Suède, du Danemark et de la Norvège, suivis le 27 septembre du gouvernement des Pays-Bas, avaient introduit une requête contre le gouvernement grec<sup>91</sup>.

La *proposition Czernetz* partait de la constatation que l'article 24 de la Convention n'obligeait pas les Etats à agir et que, par conséquent, l'on pouvait suspecter un gouvernement qui saisissait la Commission d'une affaire, d'être poussé par d'étroits motifs politiques plutôt que par le souci de protéger les droits de l'homme dans l'intérêt général. Pour cette raison, les Etats contractants auraient tendance à n'agir que lorsque leurs intérêts politiques propres seraient en jeu et à éviter ainsi d'être éventuellement accusés d'un acte inamical à l'égard du gouvernement mis en cause s'ils introduisaient une requête dans l'intérêt général.

M. Czernetz a alors apporté une réponse au délicat problème de savoir comment trouver un moyen permettant de mettre en mouvement la procédure instaurée par la Convention, sur une base objective et européenne, sans l'arrière-pensée politique qui caractériserait souvent une requête étatique, en proposant que le droit d'introduire des requêtes — tout comme le droit de saisir la Cour en vertu de l'article 48 — soit accordé à l'Assemblée consultative<sup>92</sup>.

ainsi, le mécanisme de garantie collective des droits de l'homme institué par la Convention court le risque de perdre toute efficacité », et elle exprimait le vœu « que les gouvernements des Parties à la Convention européenne des droits de l'homme saisissent, individuellement ou conjointement, la Commission européenne des droits de l'homme de l'affaire grecque conformément à l'article 24 de la Convention ».

<sup>91</sup> Cf. *supra*, par. 15, I, A, *in fine*.

<sup>92</sup> Après quelques modifications y apportées par sa Commission juridique (*Doc. 2325*), l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a repris cette proposition de M. Czernetz, dans sa *Recommandation 513* en date du 31 janvier 1968. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en a été saisi à la 168<sup>me</sup> réunion des délégués, du 4 au 10 mars 1968, mais n'y a pas encore donné suite.