

## LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

*On fête, cette année, le vingtième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et la Revue internationale a publié, dans sa précédente livraison, deux articles à ce sujet. D'autres suivront, mais nous tenions à rappeler également le quinzième anniversaire d'une Convention qui, elle aussi, contient des engagements destinés à garantir des droits et des libertés et met en place un mécanisme propre à assurer leur respect*<sup>1</sup>.

Par décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, le monde entier célébrera en 1968 l'*Année internationale des droits de l'homme*. Ce sera le vingtième anniversaire de l'adoption par l'Assemblée générale, en 1948, de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Cet instrument devait, dans la pensée de ses auteurs, occuper dans l'histoire une place comparable à celle des grandes chartes de liberté, au côté de la Magna Carta, de la Déclaration de l'indépendance américaine et de la Déclaration des droits de l'homme qui exprimait les idéaux de la Révolution française. Puisse cet espoir ne pas être déçu !

La Déclaration universelle a déjà eu un profond retentissement, en raison de l'influence qu'elle a exercée sur la Constitution d'un grand nombre des pays récemment promus à l'indépendance et parce qu'elle définit des normes de conduite généralement admises dont les Nations Unies se sont fréquemment inspirées par la suite. En approuvant, en décembre 1966, les *deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques*, l'Assemblée générale a cherché à transformer en obligations juridiques les affirmations de principe contenues dans la Déclaration universelle. Il est, toutefois,

---

<sup>1</sup> Le texte qu'on va lire est extrait de *Ici l'Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, décembre 1967.

vraisemblable que plusieurs années s'écouleront avant que ces pactes puissent entrer en vigueur.

Le Conseil de l'Europe a décidé d'apporter sa participation pleine et entière au programme établi par les Nations Unies pour la célébration de l'Année internationale des droits de l'homme. Le 3 mai 1966, en présence d'U Thant, alors en visite officielle à Strasbourg, l'Assemblée consultative a promis de soutenir cette initiative et décidé de tenir en 1968 une séance spéciale pour marquer, comme il se doit, l'événement. En juin 1967, le Comité des Ministres a approuvé un programme détaillé réglant les modalités de la participation du Conseil de l'Europe à l'Année internationale des droits de l'homme. Ces décisions ne s'inspiraient pas seulement du désir d'appuyer les activités de l'organisation mondiale; elles traduisaient aussi le fait que la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales est une cause que le Conseil de l'Europe a défendue inlassablement depuis sa création en 1949. En effet, son Statut ne se contente pas de voir dans la sauvegarde et le développement de ces droits l'un des moyens par lesquels le Conseil s'efforcera d'atteindre son but: une union européenne plus étroite; il impose à tout Etat membre d'en assurer la jouissance et de reconnaître le principe de la prééminence du droit.

L'année 1968 marquera également le quinzième anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*. Celle-ci ne contient pas seulement des engagements juridiques destinés à garantir toute une série de droits et de libertés; elle met en place un mécanisme international — une Commission et une Cour des droits de l'homme — propre à assurer le respect de ces engagements.

Le Conseil de l'Europe a été institué en 1949 pour répondre au besoin d'unité européenne qui s'était manifesté après la guerre; la date de sa création est une des raisons mêmes de son attachement aux droits de l'homme, dont la protection et la sauvegarde constituent la condition préalable de la démocratie. Le Conseil est né au plus fort du conflit idéologique qui opposait l'Est et l'Ouest: 1948 a vu la prise du pouvoir par les communistes en Tchécoslovaquie, la guerre civile en Grèce et le blocus de Berlin. Par ailleurs, en 1949, les souvenirs de 1945 demeuraient encore très vifs dans la mémoire d'un grand nombre d'hommes d'Etat éminents de l'époque qui, ayant été emprisonnés ou ayant participé aux mouvements de résistance pendant la guerre, étaient profondément conscients de la nécessité d'empêcher le retour de la dictature. Ils savaient que la démocratie est protégée et le danger minime tant que les droits de l'homme sont garantis, mais que le premier pas sur la voie de la dictature

est la suppression progressive des libertés individuelles — restriction de la liberté de la presse, interdiction des réunions publiques, procès à huis clos, etc. — et qu'une fois ce processus engagé, il est de plus en plus difficile de l'arrêter. C'est pour prévenir des dangers de cette sorte que le Conseil de l'Europe décidait en août 1949, dès sa première session, d'instituer un système efficace pour la protection internationale des droits de l'homme.

Il a fallu quinze mois pour y parvenir. La Convention européenne, signée à Rome le 4 novembre 1950, est entrée en vigueur le 3 septembre 1953, après le dépôt du dixième instrument de ratification. Elle lie à présent seize Etats (Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Suède et Turquie), c'est-à-dire tous les Membres du Conseil de l'Europe sauf la France et la Suisse.

La première innovation de la Convention réside dans le fait que les Parties Contractantes s'engagent à reconnaître les droits et libertés qui y sont définis non seulement à leurs propres ressortissants ou — comme on pourrait s'y attendre dans un traité international — aux ressortissants des autres parties, mais à toute personne relevant de leur juridiction. Vient ensuite une clause très générale de non-discrimination. Les droits et libertés garantis sont un certain nombre des droits civils et politiques énoncés dans la Déclaration universelle des Nations Unies: le droit à la vie; la protection contre la torture et les traitements inhumains; la protection contre l'esclavage, la servitude et le travail forcé; le droit à la liberté et à la sûreté de la personne; le droit à un jugement équitable; la protection contre l'application rétroactive de la loi; le droit au respect de la vie familiale, du domicile et de la correspondance; le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; le droit à la liberté d'expression; le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association; le droit de se marier et de fonder une famille; enfin, le droit à l'octroi d'un recours effectif en cas de violation.

Plusieurs de ces droits font l'objet de restrictions. C'est ainsi que le droit à la liberté peut être restreint après condamnation par un tribunal compétent, que la liberté d'expression peut être limitée par les nécessités de la sûreté publique, etc. Mais les limitations permises sont soigneusement définies et elles ne peuvent jouer que si elles sont prévues par la loi et justifiées, dans une société démocratique, par l'intérêt public. Un grand nombre (mais non la totalité) des droits et libertés garantis peuvent être temporairement suspendus « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation », mais uniquement « dans

la stricte mesure où la situation l'exige » et après que l'Etat en cause a, par un avis de dérogation, informé le Secrétaire général du Conseil de l'Europe des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées.

Trois autres droits ont été énoncés par un Protocole additionnel à la Convention, signé le 20 mars 1952 et entré en vigueur deux ans plus tard. Il s'agit du droit de chacun au respect de ses biens, du droit pour les parents d'assurer l'éducation de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques et de l'engagement des Parties d'« organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

Si amples qu'ils fussent, ces engagements n'étaient pas suffisants. Combien de traités au contenu idéaliste sont-ils restés lettre morte ! Il se peut que la maxime *pacta sunt servanda* (les accords doivent être respectés) soit le fondement du droit international, mais un recours effectif vaut mieux qu'une obligation non remplie. Les engagements internationaux sont précieux, mais leur valeur est triplée lorsque des mesures d'application internationales viennent les renforcer. C'est pourquoi les Membres du Conseil de l'Europe ont décidé de créer deux nouveaux organes internationaux afin « d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties Contractantes de la présente Convention ».

*La Commission.* — La *Commission européenne des droits de l'homme* compte autant de membres qu'il y a de Hautes Parties Contractantes. En fait (bien que ce ne soit pas obligatoire), elle comprend un ressortissant de chaque Etat. Les membres de la Commission exercent leurs fonctions à titre individuel et non en tant que délégués de leurs gouvernements. Ils sont élus par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur proposition des délégations nationales à l'Assemblée. Toute Partie Contractante peut saisir la Commission de tout manquement aux dispositions de la Convention qu'elle croit pouvoir imputer à une autre Partie Contractante; si la Commission estime que la requête est recevable, elle doit, par l'entremise d'une sous-commission, établir les faits et s'efforcer de parvenir à un règlement amiable de l'affaire. Si elle y parvient, la sous-commission dresse un rapport contenant un bref exposé des faits et de la solution adoptée. Si une solution n'a pu intervenir, la Commission plénière rédige un rapport complet sur la situation, comprenant un avis sur le point de savoir si une violation a été commise. Ce rapport est ensuite transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe; la Commission peut y formuler les propositions qu'elle juge appropriées.

Malgré sa valeur, ce système de contrôle international est encore insuffisant. La Convention a en effet pour objet de protéger non pas les Etats, mais les individus. Lorsqu'une violation se produit, la partie réellement intéressée est le particulier dont les droits ont été enfreints, selon toute probabilité, par les autorités mêmes de son pays. Selon le concept classique du droit international, l'individu n'a pas de *locus standi*, puisqu'en théorie ses droits sont défendus par son gouvernement. Mais comment son gouvernement pourrait-il le défendre, alors qu'il est lui-même par hypothèse le délinquant? La nécessité s'impose, dès lors, d'accorder à l'individu un droit de recours devant un organe international habilité à demander des comptes à la partie fautive.

Le grand mérite de la Convention européenne des droits de l'homme est d'avoir institué une procédure permettant à tout individu d'introduire une requête auprès de la Commission européenne même contre son propre gouvernement. C'est là une innovation remarquable en droit international — si remarquable, d'ailleurs, que plusieurs gouvernements ont hésité à l'accepter. Le droit de recours individuel a donc été rendu facultatif et ne s'applique qu'à l'égard des Etats qui ont expressément déclaré l'accepter. Onze gouvernements européens (Autriche, Belgique, Danemark, Irlande, Islande, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni et Suède) ont souscrit à cette nouvelle procédure, ce qui est tout à leur honneur; il faut espérer que les autres Parties contractantes suivront leur exemple et rendront ainsi la Convention pleinement applicable sur leur territoire.

Lorsque la Commission a été saisie d'une requête, elle doit tout d'abord déterminer si celle-ci est recevable, c'est-à-dire s'il y a à première vue apparence de violation. La Convention renferme à cet égard des dispositions très strictes. Un particulier doit « épuiser les voies de recours internes », autrement dit s'efforcer d'obtenir justice auprès des tribunaux ou autres autorités de son pays, avant de s'adresser à la Commission européenne. La Commission déclarera également irrecevable une requête qui est anonyme, essentiellement la même qu'une requête antérieure déjà rejetée, incompatible avec les dispositions de la Convention, manifestement mal fondée ou abusive.

Afin de se prononcer sur la recevabilité, la Commission peut, si elle le juge nécessaire, prendre l'avis du gouvernement défendeur et procéder à un examen contradictoire avec les parties. Si elle déclare la requête recevable, elle nomme une sous-commission qui, comme dans le cas d'une requête interétatique, est chargée d'établir les faits, notamment en entendant les parties, et de rechercher un règlement amiable de l'affaire. Si cette tentative échoue, la Commission plénière rédige un rapport où elle

formule son avis sur le point de savoir s'il y a eu violation de la Convention.

*La Cour.* — Une fois que la Commission a établi les faits et donné son avis, une décision doit intervenir pour le règlement de l'affaire. Celle-ci peut être déférée à la *Cour européenne des droits de l'homme* — second organe créé par la Convention — qui comprend autant de juges (dix-huit) que le Conseil de l'Europe compte de Membres. Les juges sont élus par l'Assemblée Consultative sur proposition des gouvernements Membres. Ils agissent, bien entendu, en toute indépendance et doivent posséder, du point de vue judiciaire, les mêmes titres que les membres de la Cour internationale de La Haye. La Cour, normalement constituée en une chambre de sept juges, entend le point de vue du gouvernement ou des gouvernements intéressés et celui de la Commission; elle se prononce alors et sa décision « accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable ». Les Parties Contractantes ont accepté par avance de se conformer aux décisions de la Cour et le Comité des Ministres est chargé d'en surveiller l'exécution.

La juridiction de la Cour n'est cependant pas automatique. Une affaire ne peut lui être soumise que par la Commission ou par un Etat partie intéressé (non par un requérant individuel), et seulement si l'Etat défendeur a accepté sa juridiction, soit par une déclaration ad hoc s'appliquant à cette affaire, soit par une déclaration générale reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour. Onze Etats — ceux-là mêmes qui ont accepté le droit de recours individuel — ont fait jusqu'ici cette dernière déclaration. Si la Cour n'est pas saisie dans un délai de trois mois à compter de la transmission du rapport, c'est au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qu'il appartient de statuer en dernier ressort; une majorité des deux tiers suffit et, comme pour la Cour, les Parties acceptent d'être liées par la décision des Ministres. En fait, le Comité des Ministres a été appelé jusqu'ici à trancher un plus grand nombre d'affaires que la Cour; dans tous les cas, il a fait sien l'avis que la Commission avait formulé dans son rapport.

A l'automne 1967, quatorze ans après l'entrée en vigueur de la Convention, la Commission des Droits de l'homme avait été saisie de plus de 3200 requêtes individuelles, dont 50 avaient été déclarées recevables. Six gouvernements avaient introduit des « requêtes inter-étatiques » alléguant qu'un autre gouvernement avait violé la Convention. Vingt affaires avaient été soumises à la décision du Comité des Ministres et six déférées à la Cour.