



Rapport explicatif du Protocole n° 3 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, modifiant les articles 29, 30 et 40 de la Convention

Strasbourg, 6.V.1963

I. Le Protocole n° 3 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales a été élaboré au sein du Conseil de l'Europe par le Comité d'experts en matière de droits de l'homme. Il a été ouvert à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 6 mai 1963.

II. Le présent document reproduit le texte du rapport explicatif et des commentaires du Comité d'experts en matière de droits de l'homme, dont la publication a été autorisée par le Comité des Ministres lors de la 139^{ème} réunion des Délégués des Ministres, en mars 1965.

Considérations générales

1. Lors de leur 10^{ème} réunion tenue du 3 au 8 juillet 1961, les Délégués des Ministres ont décidé de transmettre au Comité des Ministres les quatre propositions suivantes, qui leur avaient été présentées par la Commission européenne des Droits de l'Homme :

- a) Suppression des dispositions des articles 29 et 30 de la Convention européenne des Droits de l'Homme stipulant que la Commission remplit ses fonctions d'examen et de conciliation au moyen d'une Sous-commission de sept membres.
- b) Possibilité pour la Commission de clore, dans certaines conditions, la procédure engagée en vertu de l'article 25 de la Convention, lorsqu'elle estime à l'unanimité que la requête déclarée recevable ne révèle par une violation de la Convention.
- c) Assistance judiciaire à des particuliers dans le cas d'une requête introduite conformément à l'article 25 de la Convention.
- d) Mesures à prendre en cas de défaillance et de parjure des témoins et experts devant la Commission.

2. Le Comité d'experts a examiné ces propositions au cours des réunions qu'il a tenues à Strasbourg du 1^{er} au 7 juin 1962 et du 22 au 27 octobre 1962, sous la présidence de M. Ugo Calderera (expert du gouvernement italien). Au cours de la première de ces réunions, MM. Petren, Eustathiades et Faber, respectivement Président, Vice-Président et Membre de la Commission, ont exposé au Comité d'experts les raisons qui avaient amené la Commission à présenter les susdites propositions. M. Petren, au cours de la deuxième réunion, a donné au Comité d'experts quelques explications complémentaires.

3. Lors de sa réunion d'octobre 1962, le Comité d'experts a établi le présent rapport.

4. Ce rapport ne traite que des deux premières propositions de la Commission.

Commentaire

1. Le présent Protocole tend à modifier sur deux points la procédure de la Commission européenne des Droits de l'Homme.

Suppression des Sous-commissions

2. Il vise en premier lieu à supprimer l'obligation pour la Commission de remplir les fonctions prévues à l'article 28 au moyen d'une Sous-commission.

3. Sur ce point, le Comité d'experts fait siennes les considérations développées par la Commission dans l'exposé des motifs de sa première proposition.

4. La suppression du système des Sous-commissions implique trois amendements à la Convention :

a) la suppression de l'article 29 ⁽¹⁾ – (Article 1er du projet de Protocole) ;

b) à l'article 30, le remplacement du mot « Sous-commission » par le mot « Commission » (Article 2 du projet de Protocole);

c) à l'article 34, la suppression de la phrase : « les décisions de la Sous-commission sont prises à la majorité de ses membres » (Article 3, paragraphe 2, du projet de Protocole).

Pouvoir pour la Commission de rejeter une requête individuelle après une première décision déclarant la requête recevable

5. Le Protocole vise en second lieu à octroyer à la Commission le pouvoir de rejeter une requête individuelle lorsque, après avoir retenu cette requête, elle constate, en cours d'examen, l'existence d'un des motifs de non-recevabilité prévus à l'article 27.

6. La majorité des experts n'a pas cru pouvoir adopter telle quelle la deuxième proposition de la Commission.

Aux termes de cette proposition de la Commission, cette dernière se verrait reconnaître le pouvoir de clore l'instance dans le cas où, "après avoir retenu une requête introduite par application de l'article 25, elle estimerait, à l'unanimité, que les faits établis par elle en vertu de l'article 28.a) ne révèlent de la part de l'Etat intéressé aucune violation des obligations qui incombent à cet Etat aux termes de la Convention". En pareil cas, « la Commission dresserait un rapport qui serait transmis aux Parties, au Comité des Ministres et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, aux fins de publication. Ce rapport se limiterait à un bref exposé des faits et à l'énoncé de la décision de la Commission ».

La majorité des experts a été d'avis que, si elle était adoptée, une pareille proposition pourrait amener une confusion entre, d'une part, les fonctions de la Commission et, d'autre part, les fonctions du Comité des Ministres et de la Cour.

La Commission a pour fonctions de statuer sur la recevabilité (article 27), d'établir des faits (article 28.a), de tenter un règlement amiable (article 28.b) et de donner un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent une violation de la Convention (article 31).

(1) L'article 29 nouveau sera examiné plus loin (paragraphe 7 à 10 du commentaire).

Par contre, il n'appartient qu'au Comité des Ministres et à la Cour de statuer par une décision obligatoire sur cette dernière question (articles 32, 50 et 53).

La proposition de la Commission pourrait faire attribuer également à cet organe le pouvoir juridictionnel de dire par une décision obligatoire si les faits révèlent ou non une violation de la Convention.

La majorité des experts a estimé qu'il y avait lieu d'éviter pareille interprétation.

7. Le Comité s'est efforcé de préciser dans quels cas la Commission aurait la faculté de clore l'instance, sans pour autant que soit altéré l'équilibre des rapports fonctionnels entre les différents organes prévus par la Convention.

La solution proposée par le Comité répond à cette préoccupation.

Dans le cadre de ses fonctions actuelles, la Commission a, en vertu de l'article 27, le droit de statuer sur la recevabilité des requêtes :

– La Commission de retient aucune requête introduite par application de l'article 25, 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 (article 27, paragraphe 1);

– La Commission déclare irrecevable toute requête introduite par application de l'article 25, lorsqu'elle estime la requête incompatible avec les dispositions de la Convention, manifestement mal fondée ou abusive (article 27, paragraphe 2).

– La Commission rejette toute requête qu'elle considère comme irrecevable par application de l'article 26 (article 27, paragraphe 3).

Conformément à l'article 28.a), dans le cas où elle retient la requête, la Commission doit établir les faits. A cet effet, elle procède à un examen contradictoire de la requête et, s'il y a lieu, à une enquête.

Si dans l'accomplissement des fonctions prévues à l'article 28.a) la Commission constate l'existence d'un motif de non-recevabilité prévu à l'article 27, il ne lui est pas possible actuellement de revenir sur sa décision initiale de recevabilité. La procédure prévue par l'article 31 devra être suivie; le Comité des Ministres ou la Cour seront saisis de l'affaire.

Le présent projet entend reconnaître à la Commission la faculté d'arrêter, dans l'hypothèse considérée, ce mécanisme procédural.

Il donne ainsi satisfaction à l'une des préoccupations essentielles qui inspiraient la deuxième proposition de la Commission.

8. Un expert, tout en se déclarant d'accord avec les conclusions du Comité, a exprimé l'avis qu'il conviendrait de commenter de la manière suivante la position du Comité :

« Le Comité a estimé que la proposition b) de la Commission des Droits de l'Homme ne vise en substance qu'à assouplir un pouvoir que cette Commission possède déjà en vertu de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention et qui consiste à repousser comme irrecevable une requête qui, bien que réunissant les conditions de l'article 26 et du paragraphe 1 de l'article 27, est néanmoins 'incompatible avec les dispositions de la Convention, manifestement mal fondée ou abusive'. La modification demandée tend, en effet, à permettre à la Commission d'user de ce pouvoir de rejet même au cas où elle se serait saisie de l'examen d'une requête en droit et en fait. Ceci, lorsqu'elle vient à se former la conviction, dans le cours de cet examen et à l'unanimité, que la requête, bien que retenue, se révèle néanmoins 'manifestement mal fondée ou abusive'. C'est dans cet esprit que le Comité a cru devoir rattacher étroitement l'article 29 nouveau à la disposition de l'article 27, paragraphe 2, de manière à faire mieux rentrer le pouvoir reconnu à la Commission par le nouvel article dans le jeu du système établi par la Convention. Ce pouvoir n'est, à vrai dire, que celui attribué par l'article 27, paragraphe 2, à la Convention, mais dont l'exercice lui est reconnu désormais même en cas d'examen d'une requête. »

9. Lorsque la Commission fait usage de la faculté qui lui est ainsi reconnue, la décision de rejet doit être prise à l'unanimité des membres présents et votants.

Cette décision est communiquée aux Parties.

10. L'octroi de cette faculté à la Commission implique deux amendements :

a) l'inclusion dans la Convention d'une disposition – l'article 29 nouveau – ⁽¹⁾ prévoyant cette compétence ; (article 1er du projet de Protocole);

b) au début de l'article 34, l'insertion des mots « Sous réserve des dispositions de l'article 29 » (article 3, paragraphe 1 du projet de Protocole).

Clauses finales

11. Le libellé des clauses finales s'inspire du texte modèle adopté par les Délégués des Ministres lors de leur 113ème réunion.

(1) Sur la suppression de l'article 29 ancien, voyez ci-dessus paragraphes 2 à 4 du commentaire.