

# La réforme de la procédure devant les organes de contrôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme: quelques observations prospectives

*Pierre-Henri Imbert \**

Notre propos est de présenter les principales améliorations qui ont été apportées, ou qui pourraient l'être, à la procédure des organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Nous le ferons en suivant les trois problèmes essentiels qui sont apparus:

- la durée de la procédure;
- la situation du requérant individuel;
- la procédure devant le comité des Ministres.

## **I. La durée de la procédure**

Il est inutile d'insister sur la situation actuelle. On sait que la procédure «européenne» peut durer entre 2 et 8 ans (6 ans si la Cour est saisie, 4 si l'affaire est traitée par le Comité des Ministres). Or ces délais s'ajoutent à «l'épuisement» des voies de recours internes.

En un sens, cette situation est le fruit du succès. Il n'en reste pas moins qu'elle peut aboutir à de véritables dénis de justice et affaiblir la crédibilité d'organes qui condamnent souvent les Etats pour non-respect du «délai raisonnable».

Il est à présent admis que des mesures urgentes s'imposent. De nombreuses propositions ont été faites, mais seules deux réformes ont été réalisées; encore que depuis peu. Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que nombreux sont ceux qui pensent qu'il ne peut s'agir que de mesures d'attente avant de pouvoir réaliser la fusion de la Commission et de la Cour.

La première réforme réalisée est le Protocole n° 8, ouvert à la signature le 19 mars 1985 lors de la Conférence Ministérielle de Vienne sur les droits de l'homme. Il n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1990, après avoir été ratifié par les 22 Etats parties à la Convention.

L'innovation la plus importante est contenue dans l'article 1<sup>er</sup> qui prévoit la constitution de Chambres et de Comités restreints au sein de la Commission.

\* Adjoint au Directeur des Droits de l'Homme au Conseil de l'Europe. Les idées exprimées dans cette note n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

## Convention européenne des Droits de l'Homme

La possibilité d'établir des chambres existait déjà pour la Cour, mais avec des différences importantes. Au niveau de la Commission, le principe demeure l'examen en séance plénière, alors que pour la Cour c'est l'inverse. D'autre part, les Chambres de la Commission seront préexistantes aux requêtes avec une composition fixe, alors que les chambres de la Cour sont établies pour chaque affaire.

Chaque chambre de la Commission sera composée d'«au moins sept membres», ce qui est plus un quorum qu'une obligation. Nous savons que l'article 43 de la Convention précise le nombre des membres d'une Chambre de la Cour (sept membres jusqu'à présent, neuf après l'entrée en vigueur du Protocole).

En ce qui concerne les requêtes, elles ne peuvent pas toutes être soumises à une chambre. Il en va ainsi des requêtes étatiques et des requêtes individuelles qui ne peuvent pas être traitées sur la base d'une jurisprudence établie ou qui soulèvent des questions graves relatives à l'interprétation ou à l'application de la Convention.

La Commission pourra aussi créer des comités composés d'au moins trois membres. Leur tâche sera purement négative: déclarer irrecevable ou rayer du rôle une requête individuelle. Cela devrait a priori permettre de bien désengorger la Commission. Toutefois, afin de s'assurer que seules les requêtes manifestement irrecevables seront rejetées selon cette procédure sommaire, l'unanimité est exigée pour les décisions d'un Comité.

La deuxième réforme porte sur l'établissement d'une Commission semi-permanente.

Il convient de remarquer que cette expression «Commission semi-permanente» n'est pas tout à fait exacte, puisque, en vertu de la Convention, la Commission est un organe permanent (mais son travail est réparti en sessions). De plus, à l'heure actuelle, le temps consacré par les membres aux travaux de la Commission correspond à plus de la moitié d'une année de travail. C'est-à-dire que, dès à présent, l'appartenance à la Commission ne peut plus être considérée comme une activité subsidiaire par rapport à tout autre emploi éventuellement occupé par un membre.

De ce point de vue, une évolution est apparue. Au départ, il s'agissait d'établir une Commission dont les membres auraient pour principale activité professionnelle leurs fonctions strasbourgeoises (2/3). Mais ils disposeraient de suffisamment de temps pour pouvoir exercer à temps partiel une autre activité (1/3). C'était donc l'inverse de la situation actuelle aussi bien en ce qui concerne leur emploi du temps (1/3 - 2/3) que l'origine de leurs ressources. Par la suite, une réforme est apparue nécessaire en dehors même du besoin de parvenir à une plus grande durée globale des sessions. Il faut tenir compte des conditions de travail des membres de la Commission, qui éprouvent des difficultés croissantes à consacrer à leurs fonctions le temps qu'elles requièrent tout en conservant leurs activités professionnelles.

Très vite, un large consensus s'est dégagé en faveur d'une réforme qui, en plus, présente le grand avantage de pouvoir être réalisée sans amender la Convention (c'est pour cela qu'on a écarté une autre proposition tendant à doubler le nombre des membres de la Commission). Il s'agit en effet uniquement de modifier le mode de rémunération des membres. Le nouveau mécanisme, qui entre en vigueur dès 1990, prévoit que la rémunération des membres de la Commission combine le système actuel de «*per diem*» et le versement d'un forfait dont le montant peut varier en fonction de la participation effective aux travaux de la Commission. Un mécanisme semblable a été instauré pour les juges de la Cour et le Comité des Ministres examine le projet d'un cinquième protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, qui prévoit l'exonération fiscale des «traitements, émoluments et indemnités» versés par le Conseil de l'Europe aux membres de la Commission et de la Cour.

On estime qu'avec l'entrée en vigueur du Protocole n° 8, cette réforme qui devrait être mise en œuvre lors du prochain renouvellement partiel de la Commission en mai 1990, pourrait permettre à la Commission de traiter un nombre de requêtes supérieur d'environ 30% au chiffre actuel. En un sens, il n'est pas exclu que, dans les faits, elle entraîne plus d'améliorations dans les méthodes de travail de la Commission que le Protocole n° 8 dont l'entrée en vigueur vient peut-être trop tard.

Cela étant, comme nous l'avons dit, depuis quelques années, la fusion de la Commission et de la Cour est l'*idée* qui domine toutes les réflexions sur l'amélioration de la procédure. Pour les optimistes, c'est la potion magique; pour les sceptiques, le Graal, pour les pragmatiques, une toile de fond. Avant tout cela, la fusion a été une idée perdue puisque dans le Message aux Européens, adopté le 10 mai 1948 à l'issue du Congrès de La Haye, il était proposé d'établir une «Cour de Justice» unique pour assurer le respect de la «Charte des Droits de l'Homme».

La possibilité d'une fusion de la Commission et de la Cour a été relancée lors de la Conférence ministérielle de Vienne (mars 1985) et reprise par la suite, à différentes occasions, surtout lors du Séminaire de Neuchâtel.<sup>1</sup>

De tous les documents de travail du Conseil de l'Europe portant sur ces réformes de la procédure, le seul à avoir été «déclassifié» est le rapport relatif à la fusion (H (89) 2). Nous nous contenterons donc d'évoquer trois aspects qui nous paraissent les plus importants.

Dans l'esprit de ceux qui y sont favorables, la fusion est avant tout la solution qui permettrait de faire face aux problèmes posés par la surcharge du mécanisme de contrôle.

Un organe unique éviterait les chevauchements et les répétitions qui découlent de la procédure actuelle en deux temps. De plus, cet organe fonctionnerait à plein temps; la capacité de travail de l'organe lui-même et de ses membres devrait donc être accrue. On estime que la réduction de la durée de la procédure pourrait dépasser les deux ans.

A l'inverse, certains experts doutent de la réalité de ce pronostic et soulignent les avantages résultant d'un double examen au fond des affaires.

D'autre part, il est évident qu'une fusion ne pourra pas avoir pour seul résultat l'accélération de la procédure mais entraînera un véritable bouleversement.

Pour certains, c'est un avantage supplémentaire. L'organe unique ne pouvant être qu'une Cour, le caractère indépendant et judiciaire du mécanisme de contrôle serait renforcé; de plus, le requérant individuel aurait nécessairement accès directement à cet organe. En clair, il s'agit d'une remise en cause du rôle du Comité des Ministres dans la procédure.

On comprend que cette «retombée institutionnelle» de la proposition constitue la source des principaux arguments invoqués à l'encontre d'une fusion. Parmi eux, certains méritent d'être relevés: le système actuel refléterait l'idée selon laquelle un système international de protection des droits de l'homme ne devrait pas suivre une approche entièrement judiciaire; il représente un équilibre soigneusement pesé entre des éléments judiciaires et non judiciaires, équilibre qui serait manifestement bouleversé par la réforme proposée. Il est dit aussi qu'une approche purement judiciaire n'est pas toujours le meilleur moyen de résoudre les problèmes des droits de l'homme au niveau international.

A cela s'ajoute que très rares sont ceux qui envisagent une exclusion totale du Comité des Ministres de la procédure. Même ceux qui lui sont le plus opposés admettent qu'il de-

<sup>1</sup> O. Jacot-Guillarmod (éd.): «La fusion de la Commission et de la Cour européennes des Droits de l'Homme», Deuxième Séminaire de droit international et de droit européen de l'Université de Neuchâtel, 14-15 mars 1986, Editions N.P. Engel, 1987, 245 p.

vrait être maintenu pour trancher au moins certaines affaires interétatiques et pour surveiller l'exécution des arrêts de la Cour.

Au delà des positions de principe pour ou contre une fusion, on s'accorde à reconnaître que certains éléments de la procédure nécessiteront un examen attentif. Il faudra en particulier répondre aux questions suivantes: comment seront assurées la fonction de «filtrage» des requêtes et celle de conciliation pouvant aboutir à des règlements amiables? Devra-t-on prévoir des avocats généraux habilités entre autres à donner un avis sur les affaires portées devant la Cour et à promouvoir les règlements amiables?

L'issue des réflexions, qui se poursuivent au sein de Comités d'experts est assez incertaine. Toutefois il est dès à présent incontestable que, par sa seule existence, ce projet de fusion a favorisé l'élaboration d'autres réformes, en particulier l'établissement d'une Commission semi-permanente.

## II. La situation du requérant individuel

A ce niveau, les améliorations concernent le Comité des Ministres et la Cour. Dans les deux cas, elles ont été effectuées dans une grande discrétion, par modification des règles internes de ces instances.

Pendant longtemps on a accepté le principe qui voulait qu'une *satisfaction équitable* ne puisse être obtenue devant le Comité des Ministres. Puis, petit à petit, les esprits ont évolué. Deux éléments ont joué:

- la difficulté de pouvoir justifier la différence entre les deux organes de décision de la Convention. L'un (la Cour) accorde fréquemment une satisfaction équitable, l'autre (le Comité des Ministres) ne le fait jamais – comme par principe. Au-delà de l'illogisme, il y a le fait que cette disparité peut conduire à une inégalité de traitement entre requérants ayant été victimes de violations semblables: ils auront droit à une réparation suivant que ce sera la Cour ou le Comité des Ministres qui tranchera; or, ils n'ont aucun moyen d'influencer le choix.
- cette situation a conduit, sans que cela soit dit expressément, la Commission à saisir plus souvent la Cour – au détriment du Comité des Ministres – d'affaires que normalement elle ne lui aurait pas envoyées. Certains Gouvernements se sont alors rendu compte qu'une attitude trop rigide risquait de marginaliser le Comité des Ministres et d'accentuer les critiques formulées à son encontre. De manière plus positive, on pensait que si la Commission estimait pouvoir laisser la décision au Comité des Ministres dans un plus grand nombre d'affaires, cela réduirait la charge de travail de la Cour et accélérerait la procédure dans son ensemble.

Il a finalement été convenu que la «pratique» du Comité des Ministres devait être modifiée. Cela était d'autant plus facile qu'il n'était pas nécessaire de modifier la Convention. Certes, cette dernière ne contient pas, pour le Comité des Ministres, une disposition semblable à l'article 50.<sup>2</sup> Toutefois, l'article 32, paragraphe 2, qui prévoit que si le Comité des Ministres décide qu'il y a eu violation, il «fixe un délai dans lequel l'Etat intéressé doit prendre les mesures qu'entraîne la décision du Comité des Ministres», offre une base juridique suffisante.

<sup>2</sup> Aux termes duquel lorsque «la Cour déclare qu'une décision prise ... par une autorité judiciaire ... d'une Partie contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la ... Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable».

Une fois admis le principe que le Comité des Ministres est habilité à prendre position en matière de satisfaction équitable, il fallait résoudre un problème « technique » dans la mesure où cet organe n'est pas bien équipé pour accomplir une telle tâche tout seul. La solution est allée de soi: il pourrait demander l'aide de la Commission.

Cette dernière peut, en transmettant son rapport au Comité des Ministres, formuler des propositions concernant entre autres une satisfaction équitable (article 31, paragraphe 3). Elle l'a fait à plusieurs reprises. Il restait donc à envisager le cas où la Commission ne présenterait pas de telles propositions. C'est ce qui a été fait, en juin 1987, par une modification des règles d'application de l'article 32, qui constituent une sorte de règlement intérieur du Comité des Ministres en tant qu'organe de la Convention.

Désormais le Comité des Ministres – lorsqu'il juge qu'il y a eu violation de la Convention – doit examiner l'éventualité d'une satisfaction équitable et – si nécessaire – peut demander à la Commission de formuler des propositions.

Cette « réforme » a eu, entre autres, deux effets dérivés:

- l'un positif: elle implique la transmission du rapport de la Commission au requérant. En effet, pour négocier le montant précis d'une satisfaction équitable sur une base d'égalité avec l'Etat concerné, le requérant doit connaître la teneur du rapport – qui reste cependant confidentiel.
- l'un qui l'est moins: désormais, le requérant ne devra pas être trop exigeant lors de la tentative de règlement amiable prévue par l'article 28 de la Convention. S'il n'accepte pas l'offre du Gouvernement, ce dernier pourra ensuite refuser de lui accorder la même somme pour satisfaction équitable en estimant qu'à présent il y a un élément supplémentaire avec la condamnation de l'Etat.

Jusqu'à présent ces nouvelles règles ont été appliquées à plusieurs reprises sans problème majeur. Toutefois, une incertitude demeure et des difficultés pourraient apparaître si les sommes proposées par la Commission atteignent un niveau élevé. En effet, suite à une interprétation assez discutable, la majorité des experts et des gouvernements estiment que le Comité des Ministres ne peut, en la matière, faire que des recommandations.

En ce qui concerne la situation du requérant individuel devant la Cour, il convient de rappeler que, bien que l'article 50 de la Convention le désigne comme « la partie lésée » dans l'hypothèse d'un constat de violation, le requérant individuel n'est pas « partie » devant la Cour. Cela a été voulu par les auteurs de la Convention aux termes de laquelle seuls les Etats Contractants et la Commissions ont qualité pour se présenter devant la Cour (article 44) et pour la saisir (article 48).

Les inconvénients résultant de cette situation, considérée par beaucoup comme paradoxale, sont perçus depuis longtemps. De fait, des efforts ont été entrepris mais avec des résultats inégaux. On sait que des améliorations très importantes ont pu être apportées en ce qui concerne le rôle de l'individu dans la procédure (« locus standi »). Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1983, du nouveau Règlement de la Cour, le requérant individuel se trouve désormais dans une situation qui est très proche de celle des Etats. Par contre, la question de la saisine de la Cour par l'individu reste encore à l'état de projet.

Là encore, il s'agit d'une idée très ancienne puisqu'elle a été évoquée, dès mai 1948, lors du Congrès européen et qu'elle figurait dans le projet de Convention élaborée par le Mouvement européen en juillet 1949.

La question a été reprise avec une belle persévérance, en particulier par l'Assemblée parlementaire, la Commission et la Cour. Du côté gouvernemental, lors de la Conférence de Vienne, la délégation suisse, dans son rapport, estimait qu'il s'agissait d'une « exigence fondamentale » qui devrait désormais « apparaître prioritaire ». Certaines délé-

## Convention européenne des Droits de l'Homme

gations ont été très en faveur de la réforme envisagée mais d'autres ont exprimé de fortes réserves.

Ce clivage s'est retrouvé au sein des comités d'experts chargés d'examiner le dossier. D'un côté, on a fait valoir que cette modification supprimerait l'inégalité de traitement au regard de la Convention entre les personnes et les États. La Convention prévoit que toute personne doit avoir, à l'échelon national, un droit d'accès à un tribunal en vue de faire apprécier ses droits; il est donc normal que les individus jouissent aussi d'un tel droit dans le cadre de la procédure visant à faire apprécier les droits que leur reconnaît la Convention.

D'un autre côté, on a émis des doutes sur l'opportunité de la réforme. Elle serait inutile car il n'apparaît pas que, dans les dernières années, des affaires qui auraient dû être déférées à la Cour ne l'ont pas été. Elle serait dangereuse car elle pourrait rendre plus difficile la recherche d'un règlement amiable au niveau de la Commission et entraînerait une surcharge supplémentaire de travail pour la Cour.

Ces arguments ont été à leur tour contestés. Mais là n'est pas l'essentiel. En fait ce sont deux positions de principe qui s'opposent. Face à la logique des partisans de la réforme, on invoque une autre logique, qui rappelle des idées avancées contre la fusion: un système international de protection des droits de l'homme ne peut pas suivre une approche entièrement judiciaire; le mécanisme actuel reflète un équilibre entre des éléments judiciaires et des éléments politiques, équilibre fragile qui doit être préservé. Dans cette optique, on doute que l'exigence de l'égalité des armes ait la même valeur devant une instance internationale de contrôle que devant un tribunal national.

Face à cette divergence d'opinions, il a été décidé, en mai 1988, d'ajourner pendant deux ans tout nouvel examen de cette question.

A ce stade, il est difficile de prévoir quel sera le sort de la réforme. D'un côté l'opposition semble assez déterminée – d'autant plus que l'on retrouve comme, là encore, avec la fusion, la crainte de voir diminués les pouvoirs du Comité des Ministres en tant qu'organe de contrôle. D'un autre côté, il a tout de même été possible d'élaborer plusieurs variantes d'un projet de Protocole. Il prévoit la possibilité de saisine de la Cour par le requérant individuel après l'adoption du rapport de la Commission et selon certaines conditions.

### III. La procédure devant le Comité des Ministres

Avec la question de la satisfaction équitable, nous avons déjà présenté une réforme touchant le Comité des Ministres, plus exactement ses pouvoirs. A présent nous examinerons des améliorations relatives à la procédure elle-même, puisqu'elles concernent la prise de décisions et la publication des rapports établis par la Commission en application de l'article 31 de la Convention.

On sait que si une affaire n'a pas été déférée à la Cour, le Comité des Ministres doit, en vertu de l'article 32 de la Convention prendre «par un vote à la majorité des 2/3 des représentants ayant le droit de siéger au Comité, une décision sur la question de savoir s'il y a eu ou non une violation de la Convention».

Dans la très grande majorité des cas, cette règle ne crée aucune difficulté, le Comité des Ministres ne faisant qu'entériner l'avis de la Commission.

Toutefois, il est arrivé – jusqu'à présent à cinq reprises – que cette majorité des 2/3 ne soit pas atteinte. Le résultat est que le Comité des Ministres n'est pas en mesure de dire – comme l'article 32 lui en fait l'obligation – s'il y a eu violation ou non, ce qui a souvent été qualifié de déni de justice.

Etant donné leur nombre limité, ces «non-décisions» auraient pu être considérées comme des cas regrettables mais ne méritant pas un examen particulier. Différents éléments ont fait qu'il n'en a pas été ainsi.

Au-delà de la non-décision, l'impossibilité d'atteindre la majorité requise engendre une incertitude juridique quant aux conséquences qu'il convient de tirer. En effet, les discussions aussi bien entre experts qu'entre représentants gouvernementaux ont révélé des divergences d'opinion.

En général, on estime qu'en absence d'une majorité des 2/3, le résultat du vote ne permet pas d'établir s'il y a eu ou non violation de la Convention. Mais certains considèrent qu'un tel résultat doit être interprété comme signifiant qu'il n'y a pas eu de violation. Ils invoquent la version anglaise de l'article 32 (...«the Committee of Ministers shall decide ... whether there has been a violation of the Convention»), mais surtout ils font un parallèle avec les procédures nationales en matière pénale, en particulier le principe selon lequel l'innocence est présumée tant que la culpabilité n'a pas été prouvée. Cette approche est évidemment contestée. Tout d'abord, elle pourrait aboutir à des résultats étranges, où il y aurait un constat de non-violation alors que la majorité des membres participant au vote sont d'avis qu'il y a eu violation. Sans aller jusqu'à des situations extrêmes (par exemple: 15 pour violation [il en faut 16], 0 ou 1 contre, 8 ou 7 abstentions = pas de violation), on peut constater qu'il est arrivé que, dans des cas où la majorité des 2/3 n'a pas été atteinte, les voix pour la violation ont été plus nombreuses que les voix contre. C'est surtout la philosophie qui sous-tend cette conception qui fait l'objet de critiques. En effet, la situation relevant de l'article 32 ne peut être comparée à un procès qui se déroule à l'échelon national. Les rôles respectifs de l'individu et de l'Etat sont inversés; l'Etat étant «l'accusé», c'est lui qui bénéficierait de la présomption d'innocence; or, dans l'hypothèse envisagée, la Commission s'est nécessairement prononcée pour une violation de la Convention et cet avis serait renversé par une simple déduction. Nous serions ainsi assez loin des principes qui sont à la base de la Convention. A cela s'ajoute que les jurys nationaux ne connaissent ni les abstentions ni les absences. On peut enfin relever que la plupart de ceux qui sont favorables à cette interprétation d'une non-décision sont opposés à toute comparaison avec les procédures internes lorsqu'il s'agit de la fusion ou de la saisine de la Cour.

Ces divergences d'opinion se sont fait jour dès la première affaire qui a abouti à une non-décision, mais comme, sur cinq affaires de ce genre, trois sont apparues ces dernières années, elles ont revêtu chaque fois plus de force.

Outre ces considérations juridiques, il y a un élément de fait qui a joué un rôle non négligeable. Depuis 1950, le nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe a plus que doublé, de sorte que la majorité des 2/3 constitue une exigence considérable: avec 23 Etats membres, il faut réunir 16 voix. Cela seul pouvait justifier un réexamen de la question.

Les travaux des comités d'experts permettent de penser qu'il sera possible sinon de trouver une solution, du moins d'améliorer la situation grâce à une réduction de la majorité des 2/3. Les discussions portent sur le choix de la méthode permettant d'obtenir cette réduction, étant entendu qu'il faudrait tenir compte de deux considérations: la nécessité d'éviter d'aboutir au constat d'une violation avec seulement quelques voix; la nécessité d'éviter des non-décisions.

Il est évident qu'une réduction de la majorité requise réduirait le risque d'un tel résultat mais sans toujours le supprimer. En effet, la difficulté essentielle pour trouver une solution adéquate provient de la possibilité qu'ont les membres du Comité des Ministres de s'absenter ou de s'abstenir de voter. Malheureusement, il semble exclu que la possibilité de s'abstenir soit un jour supprimée (comme d'ailleurs le droit de vote de l'Etat en cause).

## Convention européenne des Droits de l'Homme

Une seconde amélioration procédurale a été envisagée; elle a trait à la publication des rapports établis par la Commission en application de l'article 31 de la Convention.

On sait que la Convention ne prévoit expressément la publication de ces rapports que dans une seule hypothèse: lorsque le Comité des Ministres a conclu à une violation et l'Etat concerné «n'a pas adopté des mesures satisfaisantes dans le délai imparti» (article 32, paragraphe 3). La publication du rapport dans ces conditions n'est intervenue qu'une seule fois, lors de l'Affaire grecque.<sup>3</sup>

Heureusement, la pratique du Comité des Ministres a permis de combler, au moins en partie, cette lacune de la Convention. «Heureusement», car bien d'autres situations sont apparues: lorsque le Comité des ministres conclut à l'absence de violation; lorsqu'il constate une violation et l'Etat prend des mesures satisfaisantes; lorsqu'il ne parvient pas à réunir la majorité des 2/3. On peut dire que, dans tous les cas, la pratique du Comité des Ministres est d'autoriser la publication du rapport ... sauf si l'Etat concerné se déclare opposé à cette publication (ou le requérant). Résultat: dans plusieurs affaires, le rapport de la Commission n'a pas pu être publié.

Dans le contexte de l'évolution qui est apparue avec les réformes que nous avons déjà examinées, cette pratique du Comité des Ministres a de plus en plus été critiquée; les raisons sont bien connues. On rappellera seulement que, dans ses résolutions, le Comité des Ministres se contente de se référer au rapport de la Commission. Ne pas publier ce rapport équivaut donc à un défaut de présentation des raisons de la décision à laquelle le Comité des Ministres est parvenu (ou non). Ce véritable pouvoir de veto accordé aux gouvernements apparaît évidemment d'autant plus surprenant lorsqu'il est exercé par un Etat dont le Comité des Ministres lui-même a jugé qu'il avait violé la Convention.

Des réflexions sont en cours actuellement au sein de Comités d'experts et un accord semble se dégager pour estimer que la publication des rapports de la Commission devrait être la norme. Pour parvenir à une modification de la pratique, on adopterait une solution semblable à celle retenue pour la question de la satisfaction équitable. C'est-à-dire que l'on éviterait d'amender la Convention en introduisant dans les règles relatives à l'application de l'article 32 le principe de la publication automatique du rapport après l'adoption de la Résolution sur l'affaire. Le Comité des Ministres conserverait le pouvoir de décider à titre exceptionnel qu'un rapport ne serait pas publié mais sans être lié par le vœu de l'Etat concerné.

### Conclusion

A l'issue de ce bref panorama, nous voudrions rappeler cette évidence qu'une procédure n'est jamais neutre. Ses dispositions, lacunes ou silences sont autant de signes qui permettent de mieux apprécier à sa juste mesure le mécanisme qu'elle est sensée servir. Quant aux réformes, elles sont révélatrices, de la part des gouvernements et des organes concernés, de la conscience qu'ils ont des améliorations nécessaires et de leur volonté d'entreprendre des modifications.

Sur le premier point, il est clair que, depuis quelques années, une prise de conscience a eu lieu. Deux éléments doivent être relevés à ce sujet: il est de moins en moins bien accepté que la procédure devant les organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme ne soit pas conforme aux principes – parfois élémentaires – contenus dans la Convention elle-même; il est de plus en plus admis – pour des raisons très diverses – que

<sup>3</sup> Résolution DH (70) 1 du 15 avril 1970.



la procédure du Comité des Ministres devrait se rapprocher le plus possible de celle de la Cour.

En ce qui concerne la volonté politique des Etats, il est incontestable qu'ils ont accepté, en peu de temps, plusieurs réformes, parfois importantes. Toutefois, certaines interrogations demeurent, provenant des observations suivantes. Personne ne nie l'urgence des mesures prévues par le Protocole n° 8 et dont la mise en œuvre n'aura aucune répercussion au niveau interne et ne devrait donc représenter aucune difficulté pour les gouvernements. Pourtant, il n'est devenu opérationnel que près de cinq ans après son adoption. Certaines réformes restent à mi-chemin, comme par exemple l'octroi d'une satisfaction équitable devant le Comité des Ministres; d'autres semblent pour l'instant inaccessibles comme la saisine de la Cour par l'individu ou la fusion de la Commission et de la Cour.

Le plus grave nous paraît être les arguments qui sont parfois utilisés, en particulier le parallèle entre la procédure européenne et les procédures nationales, qui est accepté ou rejeté selon l'intérêt des gouvernements. Cela ne fait que confirmer qu'à travers une procédure et ses réformes, c'est un peu de la philosophie du système qui transparaît, ou plus exactement de la conception que s'en font certains «utilisateurs».