

# CONSEIL DE L'EUROPE COUNCIL OF EUROPE

Strasbourg, le 9 juin 1964

Confidentiel  
DH (64) 1

Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

NATURE JURIDIQUE  
DE L'OBLIGATION DECOULANT DE L'ARTICLE 25 § 1 IN FINE  
DE LA CONVENTION

---

Note du Secrétariat

---

A 86.480

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

Aux termes de l'article 25 §-1 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 dans 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."

A l'occasion de l'examen de l'affaire RAUTNIG (requête n° 1593/62), en septembre 1963, la Commission a chargé son Secrétariat d'étudier la nature juridique de l'obligation qui découle de la seconde phrase de ce paragraphe (1).

En conséquence, le Secrétariat a rédigé la présente note qui se divise en deux parties intitulées respectivement "documentation" et "argumentation".

Dans la première figurent une série de renseignements susceptibles de fournir une base d'appréciation ; ils ont trait :

- aux travaux préparatoires de la Convention ;
- à la jurisprudence de la Commission ;
- à la pratique de la Commission et du Secrétariat.

Quant à la seconde partie, elle a pour objet d'exposer et de commenter les différents thèses que l'on peut concevoir en la matière.

./.

---

(1) Et non le contenu de cette obligation, problème qui n'est abordé ici que de manière incidente et accessoire.

PREMIERE PARTIE : DOCUMENTATION

I.- TRAVAUX PREPARATOIRES

1.- Les travaux préparatoires de la Convention ne fournissent guère d'indications sur le sens et la portée de l'article 25 § 1 in fine.

Ils révèlent, cependant, que ce texte tire son origine d'une proposition de la délégation norvégienne, présentée lors de la Conférence des Hauts-Fonctionnaires en juin 1950.

Dans le compte rendu de la séance du 10 juin 1950 (matin) figurent en effet les passages suivants :

" M. SUND (Norvège) se déclare partisan de l'ouverture d'une voie de recours à l'individu. Il faut, à son avis, prévoir également l'obligation pour l'Etat de transmettre la requête de l'individu qui se trouverait empêché de le faire (par suite de sa détention ou de son arrestation) au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe." (Doc. H (61) 4, p. 564).

Et plus loin :

" M. CHAUMONT (France) déclare que le gouvernement français est favorable à l'article 17 (1). Il est un principe général du droit que l'action en justice suit nécessairement le droit reconnu. Il exprime sa satisfaction de voir le délégué norvégien signaler les obstacles qu'il faudrait réduire pour assurer effectivement le respect de ce droit. ...." (Doc. H (61) 4, p. 565).

Plus loin encore :

" LE PRESIDENT (2) constate qu'exemption faite des délégués du Royaume-Uni et de la Grèce, la Conférence est favorable au droit de l'individu à l'accès auprès de la Commission. La garantie demandée par le délégué norvégien semble, à son avis, jouir de la sympathie des autres délégations. /.

---

(1) Devenu depuis lors l'article 25.

(2) M. S. PETREN (Suède).

M. MUULS (Belgique) demande au délégué norvégien si l'Etat serait obligé de transmettre la requête de l'individu, ou simplement de ne pas en empêcher la transmission ?

M. SUND (Norvège) précise qu'il s'agit de la seconde obligation et exprime le souhait de voir le délégué français, en tant que représentant d'un pays dont la langue est une des langues officielles du Conseil, soumettre une rédaction à la Conférence sur cette question.

M. MUULS (Belgique) pose la question de savoir s'il faut formuler expressément l'obligation de ne pas empêcher la transmission, attendu que cette obligation découlerait du droit individuel de recours et qu'explicitée, elle jetterait une suspicion. Et, répondant au désir exprimé par le délégué norvégien, il propose l'insertion à la fin de l'article 17 (21) du texte suivant : 'Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à n'entraver, par aucune mesure, l'exercice efficace de cette faculté'." (Doc. H (61) 4, p. 566)

2.- Par la suite, la proposition norvégienne ne semble pas avoir donné lieu à d'amples discussions; seule sa formulation a quelque peu évolué :

a) "Nouveau projet de rédaction du titre III élaboré par le Sous-Comité de rédaction" (Conférence des Hauts Fonctionnaires) :

Article e) in fine :

" Les Hautes Parties Contractantes s'engagent de n'entraver par aucune mesure l'exercice de ce droit." (1)

---

(1) Doc. CM/WP 4 (50) 11, reproduit au Doc. H(61) 4, p.607.

b) "Projet de Convention annexé au projet de rapport" de la Conférence des Hauts Fonctionnaires :

Article 24 in fine :

"Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit." (1)

c) "Projet de Convention annexé au rapport" de la Conférence des Hauts Fonctionnaires :

Article 23 in fine : idem (2).

d) Réunion du Sous-Comité des Droits de l'Homme (4 août 1950) - Amendements proposés par la délégation du Royaume-Uni :

Article 23 § 1 in fine :

" Les Hautes Parties Contractantes ayant souscrit une telle déclaration (3), s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit." (4)

e) "Dispositions du projet de Convention au sujet desquelles le Sous-Comité n'a pas pu parvenir à un accord" :

(i) "Texte auquel sept délégations ont pu se rallier, cinq autres délégations ayant proposé la suppression du droit de recours individuel" :

Article 25 in fine identique au texte cité sous b) supra.

./.

(1) Doc.CM/WP 4(50)16 Annexe, reproduit au Doc. H(61)4, p. 629.

(2) Doc.CM/WP 4(50)19 Annexe, reproduit au Doc. H(61)4, p. 673.

(3) Pour mettre un terme à la controverse qui opposait partisans et adversaires du droit de recours individuel, la délégation britannique suggérait l'adoption du système - qui devait finalement prévaloir - de la déclaration facultative.

(4) Doc.CM 1(50)6, reproduit au Doc. H(61)4, p. 726.-  
Texte identique au libellé actuel.

(ii) "Texte transactionnel qui a été considéré comme acceptable par toutes les délégations sauf une, à condition qu'il soit approuvé à l'unanimité par le Comité des Ministres" :

Article 25 § 1 in fine : identique au texte cité sous d) supra (1).

f) Texte adopté par le Comité des Ministres le 7 août 1950:

Article 25 § 1 in fine : identique au texte cité sous d) supra (2).

g) Assemblée Consultative (août 1950) - Avant-projet de résolution présenté par M. Teitgen :

Article 25 in fine : identique au texte cité sous b) supra (3).

h) Assemblée Consultative (août 1950) - Proposition de M. Lannung :

Article 25 § 1 in fine : identique au texte cité sous b) supra (4).

./.

---

(1) Doc. CM 1(50)11 et CM(50)53, reproduits au Doc. H(61)4, pp. 754-755 et 758-759.

(2) Documents du Comité des Ministres, 5ème session, p. 69; Doc. A. 1937; Documents de l'Assemblée Consultative, 1950, N° 11, p. 610, reproduits au Doc. H(61)4, pp. 771, 778 bis et 794.

(3) M. Teitgen préconisait le retour au système de la compétence obligatoire - Doc. AS/JA (2)6 et AS/JA (2)6 rév., reproduits au Doc. H (61) 4, pp. 876 et 878.

(4) M. Lannung suggérait une solution de compromis : compétence obligatoire en principe, mais possibilité pour l'Etat défendeur de la décliner ad hoc moyennant certaines conditions et sous le contrôle du Comité des Ministres. Doc. AS/JA (2)8 et AS/JA (2)11 rév., reproduits au Doc. H(61)4, pp. 882 et 883.

i) Assemblée Consultative (août 1950) - Commission juridique - Propositions présentées par le Sous-Comité de rédaction :

Article 25 § 1 in fine : identique au texte cité sous b) supra (1).

j) Projet de recommandation soumis par la Commission juridique à l'Assemblée Consultative :

Article 25 § 1 in fine : idem (2).

k) Recommandation adoptée par l'Assemblée Consultative le 25 août 1950 :

Article 25/28 § 1 in fine : idem (3).

l) Comité des Ministres, novembre 1950 :

Article 25 § 1 in fine : retour au texte cité sous d) supra, c'est-à-dire adoption du libellé actuel.

o

o o

- 
- (1) Le Sous-Comité se prononçait lui aussi en faveur d'une solution de compromis, différente de celle qu'avait imaginée M. Lannung : compétence obligatoire en principe, mais possibilité de la décliner d'une façon générale (et non pas seulement ad hoc) sauf pour les droits visés à l'article 15 § 2 de la Convention, et ce pour une durée limitée à trois ans (avec faculté de renouvellement). Doc. A. 2290 et A. 2299, reproduits au Doc. H(61)4, p. 889.
  - (2) La Commission juridique retint, à peu de chose près, les suggestions de son Sous-Comité de rédaction. Doc. AS/JA(2) 20 et AS(2)93, reproduits au Doc. H(61)4, pp. 891, 895 et 909.
  - (3) Doc. H (61)4, pp. 936, 946, 957 et 984.

## II.- JURISPRUDENCE DE LA COMMISSION

En l'espace de six années (1), la Commission a rendu environ 35 décisions relatives, en partie, à "l'exercice efficace" du droit de recours individuel (2).

Si on les étudie sous l'angle de la nature juridique - et non du contenu - de l'obligation prévue à l'article 25 § 1 in fine de la Convention, ces décisions peuvent se ranger, semble-t-il, en deux catégories principales :

- les unes, qui constituent de loin la majorité, ont résolu le problème en fonction des règles habituelles de recevabilité ;
- dans huit cas, au contraire, la Commission s'est placée en dehors du cadre de ces règles : elle a statué d'emblée sur le fond même de la question.

### A.- RECEVABILITE

A maintes reprises, jusqu'en juillet 1963, la Commission a déclaré irrecevables des griefs concernant l'article 25 § 1 in fine, que cet article fût invoqué isolément ou en combinaison avec d'autres.

Le Secrétariat a reproduit ci-dessous, pour chacun des chefs d'irrecevabilité utilisés, les extraits pertinents des décisions qu'il a estimées les plus caractéristiques (3).

#### 1.- Epuisement des voies de recours internes :

Cf. infra, sous 3. b) (requête n° 219/56) et 5. (requête n° 833/60) (4).

- 
- (1) En cette matière, les décisions les plus anciennes paraissent remonter au 17 décembre 1957 (requêtes N° 188/56 et 287/57);
- (2) Cf. l'Annexe au présent document.
- (3) Les passages soulignés l'ont été par le Secrétariat.
- (4) Dans l'affaire Dominas (N° 1628/62), la question de l'épuisement des voies de recours internes a également été soulevée, mais non tranchée, par la Commission (cf. infra, pp. 27-29; Recueil XII, p. 69; Doc. A. 80.578, p. 2). Cf. aussi infra, p. 51, note 1.

2.- Article 27 § 1. b) de la Convention :

Décision partielle du 11 mai 1962, requête n° 924/60,  
VAN GASTEL c/ Belgique (1) :

"(Considérant) que, dans sa majeure partie, la présente requête est "essentiellement la même" que la requête n° 424/58, déclarée irrecevable le 1er avril 1960, et ne contient pas de "faits nouveaux" (2) ;

Qu'il en est ainsi, notamment de la censure de la correspondance du requérant ..... ;

.....

Qu'il échet donc de rejeter la requête, sur ces divers points, en vertu de l'article 27 § 1 b) de la Convention".

3.- Incompatibilité avec les dispositions de la Convention :

a) En raison de la nature du droit invoqué :

(i) Droit à être informé, par les autorités nationales, de la possibilité de saisir la Commission (3)

Décision du 22 juillet 1963, requête n° 1789/63, HASSLACHER c/ Autriche (4)

"Considérant par ailleurs, et sans préjudice de ce qui précède, que le requérant ne peut valablement reprocher à la Cour Suprême de ne pas l'avoir informé de son droit d'introduire une requête devant la Commission ; qu'en effet, aucune clause de la Convention, y compris les articles 13, 14 et 25 § 1 in fine, n'impose pareille obligation aux juridictions internes des Etats contractants, d'autant que les déclarations souscrites en vertu de l'article 25

./.

(1) Non publiée.

(2) Cf. infra, sous 3 a) (ii)

(3) Comp. les décisions citées infra sous 4. a) (i) (défaut manifeste de fondement).

(4) Recueil n° 11, p. 28. Le requérant, détenu au pénitencier de Garsten, invoquait expressément l'article 25 § 1 in fine, combiné avec les articles 13 et 14.

"sont remises au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui ..... en assure la publication" (article 25 § 3) ; qu'il s'ensuit que le grief en question est incompatible avec les dispositions de la Convention (article 27 § 2) ;" (1).

Décision du 24 juillet 1963, requête n° 1814/63, PRAXL c/ Autriche (2)

"Whereas, in regard to the Applicant's complaint that he was not informed by the Austrian authorities of his right to lodge an application with the Commission, it is to be observed that the Convention, under the terms of Article 1, guarantees only the rights and freedoms set forth in Section I of the Convention ; and whereas under Article 25 paragraph (1) only the alleged violation of one of those rights and freedoms by a Contracting Party can be the subject of an application presented by a person, non-governmental organisation or group of individuals ; whereas otherwise its examination is outside the competence of the Commission ratione materiae ; whereas it is true that, under Article 25, paragraph (1) in fine, of the Convention, those of the High Contracting Parties who have recognised the competence of the Commission to receive applications under this article, "undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right" ; whereas this provision, however, does not oblige such High Contracting Parties to inform persons within their jurisdiction of the possibility of lodging an application with the Commission ; whereas it follows that the right to be so informed is not as such included among the rights and freedoms guaranteed by the Convention; whereas, therefore, this part of the Application is incompatible with the provisions of the Convention and must be rejected in accordance with Article 27 paragraph (2), of the Convention; "

./.

- 
- (1) Dans le même sens : décision (non publiée) du 24.7.1963, requête n° 1930/63, HEUNDL c/ Autriche. Le requérant, détenu lui aussi au pénitencier de Garsten, ne paraît pas avoir invoqué expressément l'article 25 § 1 in fine.
- (2) Non publiée. Il s'agit, ici encore, d'un individu détenu au pénitencier de Garstern ; il invoquait les mêmes articles que HASSLACHER.

(ii) Droit au secret de la correspondance avec la Commission (1) :

Décision du 1er avril 1960, requête n° 424/58, VAN GASTEL c/ Belgique (2)

"Considérant, quant aux griefs du requérant relatifs au secret de sa correspondance avec ses avocats et avec la Commission, qu'il y a lieu de noter, une fois de plus, qu'aux termes de son article 1er, la Convention garantit les seuls droits et libertés reconnus en son titre premier ; qu'il est vrai que lorsqu'un Etat a reconnu la compétence de la Commission pour l'examen des requêtes présentées, conformément à l'article 25 de la Convention, par des personnes physiques, par des organisations non gouvernementales ou par des groupes de particuliers, il est sous-entendu que de tels personnes, organisations ou groupes doivent avoir le droit de correspondre librement avec la Commission ; qu'à plusieurs reprises déjà, la Commission a eu l'occasion d'attirer l'attention d'un Gouvernement sur la nécessité de donner aux autorités pénitentiaires des instructions adéquates afin que des personnes détenues puissent bénéficier de la pleine jouissance de ce droit ; que les Gouvernements en question ont, à leur tour, reconnu ce droit et donné les instructions demandées ; que, toutefois, le droit d'un détenu de correspondre librement avec la Commission n'implique pas nécessairement aussi, pour le détenu, le droit à ce que sa correspondance avec ses avocats et avec la Commission échappe complètement à tout contrôle de la part des autorités pénitentiaires et que ces autorités n'aient même plus connaissance du contenu des lettres ainsi envoyées ; que le droit d'un détenu au secret de sa correspondance avec ses avocats et avec la Commission, ne figure pas, en tant que tel, parmi les droits et libertés énumérés au titre 1er de la Convention ; qu'il appert donc qu'à cet égard, la requête est également incompatible avec les dispositions de la Convention ; qu'il échet, dès lors, de la rejeter également de ce chef par application de l'article 27

./.

(1) Comp. les décisions citées infra sous 4. a) (iii) (défaut manifeste de fondement).

(2) Recueil n° 2 - Le requérant ne se référait pas expressément à l'article 25 § 1 in fine.

§ 2 de la Convention;" (1)

(iii) Droit, pour celui qui a saisi ou envisage de saisir la Commission, à obtenir la délivrance de copies des pièces nécessaires :

Décision du 20 juin 1965, requête N° 997/61, CERMAK c/Autriche (2) :

" Whereas, in regard to the Applicant's complaint that for the purposes of lodging an application with the Commission, he was not granted permission to receive copies of important documents in his case-file, the Commission has noted that a consultation of the file was not denied to the Applicant and that he was thus not prevented from copying the documents in question himself; whereas the Convention, under the terms of Article 1, guarantees only the rights and freedoms set forth in Section I of the Convention; and whereas, under Article 25, paragraph (1), only the alleged violation of one of those rights and freedoms by a Contracting Party can be the subject of an application presented by a person, non-governmental organisation or group of individuals; whereas otherwise its examination is outside the competence of the Commission ratione materiae; whereas the right invoked by the Applicant is not as such included among the rights and freedoms guaranteed by the Convention; whereas it follows that this part of the Application is incompatible with the provisions of the Convention, and must be rejected in accordance with Article 27, paragraph (2), of the Convention;"

./.

(1) Dans le même sens :

- décision (non publiée) du 31.5.1960, requête N° 538/59; BERNHARDT c/Rép.Féd. d'Allemagne (correspondance avec la Commission seulement);
- décision du 3.6.1960, requête N° 631/59, ZWEERING c/Rép. Féd. d'Allemagne (Recueil N° 3) (correspondance "avec des tierces personnes et avec la Commission") (cf. aussi infra, p.24, note 2);
- décision du 3.6.1960, requête N° 613/59, DESABLIN c/Belgique (Recueil N° 3) (formule plus brève, applicable à la correspondance "avec la Commission" et, "a fortiori", à la correspondance "avec des simples particuliers").

Dans aucune de ces trois affaires, le requérant ne se référait expressément, semble-t-il, à l'article 25 § 1 in fine.

(2) Non publiée.- Le requérant n'invoquait pas l'article 25 § 1 in fine, mais l'article 3 "in that he was refused the right to make copies of important documents in his case file." De son côté, la Commission ne s'est pas expressément placée sur le terrain de l'art. 25 § 1 in fine. Il semble, cependant, que la décision citée ci-dessus offre un certain intérêt dans le cadre de la présente étude Cf. également la p.27 infra.

b) En raison de l'absence de préjudice :

Décision du 20 mars 1958, requête n° 219/56, DE VOS  
c/ Belgique (1) :

"Considérant enfin, en ce qui concerne la liberté de correspondance du requérant avec la Commission, garantie à l'article 25, § 1 in fine de la Convention, que De Vos ne paraît pas avoir épuisé les voies de recours internes dont il disposait quant aux obstacles d'ordre administratif qu'il semble, à un moment donné, avoir rencontrés dans l'exercice de cette liberté ; qu'il importe au surplus de rappeler, en tout état de cause, que, selon l'article 25, § 1 de la Convention, la Commission ne peut être saisie valablement d'une requête émanant d'une personne physique, d'une organisation non gouvernementale ou d'un groupe de particuliers que si cette personne, cette organisation ou ce groupe se prétend victime d'une violation, par l'une des Hautes Parties Contractantes, des droits et libertés reconnus dans la Convention ; que, bien que le droit de recours à la Commission figure parmi ces droits et libertés, un requérant ne peut se prétendre "victime" d'une atteinte audit droit que si cette atteinte lui a causé un préjudice matériel ou moral, car, en dehors de ce cas, il est sans intérêt à agir ; qu'il ressort de l'examen du dossier que De Vos n'a subi aucun préjudice de ce genre du fait des obstacles d'ordre administratif susmentionnés, obstacles qui n'existent d'ailleurs plus

./.

---

(1) Non publiée . Le requérant n'invoquait pas expressément l'article 25 § 1 in fine

à l'heure actuelle ; qu'à cet égard il échet de relever, notamment, que, de toute façon, la requête se serait heurtée aux deux chefs d'irrecevabilité que la Commission a retenus ci-dessus ; qu'il appert donc que la requête ne cadre pas, sous ce rapport, avec les prescriptions de l'article 25 de la Convention et, partant, qu'elle est incompatible avec les dispositions de cette dernière ; qu'il y a lieu, dès lors, de la rejeter de ce chef par application de l'article 27, § 2 de la Convention ;".

Décision du 10 janvier 1959, requête n° 363/58,  
GANTHALER c/ République Fédérale d'Allemagne (1)

"Considérant, quant aux entraves que les autorités pénitentiaires allemandes ont prétendument apportées à la correspondance du requérant avec le Secrétariat de la Commission, qu'il convient de relever tout d'abord que, de l'avis de la Commission, les documents versés au dossier sont suffisants pour que l'on puisse se former une opinion sur les griefs du requérant ; qu'il y a lieu de noter ensuite que l'état du dossier démontre que, contrairement à ce qu'il affirme, le requérant a pu correspondre normalement avec la Commission (2) ; qu'il ne peut donc pas, à défaut d'un préjudice quelconque par lui subi, être considéré, conformément aux dispositions de l'article 25 § 1 de la Convention, comme "victime d'une violation ... des droits reconnus dans la ..... Convention ....." ; que, sur ce point, la requête s'avère, dès lors, incompatible avec les dispositions de la Convention ; qu'il convient, en conséquence de la rejeter de ce chef, par application de l'article 27, § 2 de la Convention ;"

./.

(1) Non publiée. Le requérant n'invoquait pas expressément l'article 25 § 1 in fine (semble-t-il).

(2) Comp. infra, sous 4. b) (défaut manifeste de fondement).

Décision du 17 juillet 1962, requête n° 1174/61

QUERTINMONT c/Belgique (1) :

"Considérant quant au surplus, c'est-à-dire quant à la liberté de correspondance du requérant avec la Commission, qu'aux termes de l'article 25 § 1 in fine de la Convention, invoqué par Quertinmont, les Etats contractants qui, comme la Belgique, ont reconnu aux personnes physiques, organisations non gouvernementales et groupes de particuliers le droit de recourir à la Commission, "s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit"; qu'il ressort cependant de la première phrase du même paragraphe que, pour saisir valablement la Commission, un requérant doit non seulement dénoncer une violation des droits et libertés garantis par la Convention, mais encore pouvoir se prétendre "victime" de cette violation, c'est-à-dire avoir subi un préjudice; que cette condition ne se trouve pas remplie en l'espèce; qu'il échet de relever à cet égard, notamment, que les obstacles d'ordre administratif rencontrés par l'intéressé ont été, au moins en grande partie, aplanis après les lettres que le Secrétariat a adressées, le 17 juillet 1961, au Représentant Permanent de Belgique auprès du Conseil de l'Europe et au Directeur de l'Etablissement pour malades mentaux de Tournai; qu'en outre, ils n'ont pas empêché la Commission d'examiner les griefs de Quertinmont et d'arriver à la conclusion que, de toute manière, la requête se serait heurtée au chef d'irrecevabilité retenu au "considérant" précédent; que la Commission se réfère sur ce point, pour autant que de besoin, à la décision qu'elle a rendue le 20 mars 1958 au sujet de la recevabilité de la requête N° 219/56; qu'il y a lieu, dès lors, de rejeter le restant de la requête en vertu de l'article 27 § 2 de la Convention, comme incompatible avec les dispositions de celle-ci;

Décision du 5 octobre 1962, requête N° 1273/61, RODACKI c/République Fédérale d'Allemagne (2)

"Considérant enfin, en ce qui concerne la liberté de correspondance du requérant avec la Commission, que selon l'article 25, § 1 in fine de la Convention, les Etats contractants qui, comme la République Fédérale d'Allemagne, ont reconnu aux personnes physiques, organisations non gouvernementales et groupes de particuliers le droit de recourir à la Commission, "s'engagent à

- ./.
- (1) Non publiée.- Le requérant invoquait expressément l'article 25 § 1 in fine.
  - (2) Non publiée.- Le requérant n'invoquait pas expressément l'article 25 § 1 in fine.

n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit" ;

Qu'il ressort cependant de la première phrase du même paragraphe que, pour saisir valablement la Commission, un requérant doit non seulement dénoncer une violation des droits et libertés garantis par la Convention, mais aussi pouvoir se prétendre "victime" de cette violation, c'est-à-dire avoir subi un préjudice ;

Que cette condition ne se trouve pas remplie en l'occurrence;

Que le Landgericht d'Aix-la-Chapelle a décidé il est vrai, le 16 février 1960, de ne pas autoriser la transmission d'une lettre que le requérant avait adressée, le 5 février 1960, à la "section juridique de la Ligue européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg" ; que vu l'imprécision des termes employés par Rodacki, cependant, le tribunal a pu croire en toute bonne foi que ladite lettre avait pour destinataire un organisme privé, et non pas la Commission européenne des Droits de l'Homme ; qu'indépendamment de cette circonstance d'importance secondaire, la Commission relève que la décision litigieuse n'a pas empêché l'intéressé, par la suite, de présenter ses griefs à la Commission d'une manière complète et détaillée ; que si Rodacki a raturé à l'encre rouge, le 16 novembre 1961, un passage de son formulaire de requête, les corrections dont il s'agit, à supposer même qu'elles lui aient été dictées par les autorités pénitentiaires ou judiciaires, n'ont point rendu illisible le texte primitif, que la Commission n'a eu aucune peine à déchiffrer ; que, plus généralement, la Commission a pu examiner l'affaire à loisir et arriver, en pleine connaissance de cause, à la conclusion que la requête se heurtait, de toute façon, aux divers chefs d'irrecevabilité retenus dans les "considérants" qui précèdent ;

Que la Commission se réfère, pour autant que de besoin, à ses décisions des 20 mars 1958 et 17 juillet 1962 sur la recevabilité des requêtes n° 219/56 et 1174/61 ;

Qu'il y a lieu, dès lors, de rejeter la requête sur ce dernier point en vertu de l'article 27 § 2, comme incompatible avec les dispositions de la Convention ;

./.

Décision du 4 octobre 1962, requête n° 1527/62, MONZ  
c/ Autriche (1) :

"Whereas, finally, in regard to the Applicant's complaint that he was prevented from writing to the Commission, it is true that, in accordance with Article 25, paragraph (1), of the Convention, those Contracting Parties, such as Austria, which have recognised the right of persons, non-governmental organisations and groups of individuals to have recourse to the Commission, "undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right" ; whereas it follows from this that any applicant, even if detained in prison, has the right to correspond freely with the Commission, subject to such control by the prison authorities as does not cause any undue hindrance or delay in the effective exercise of this right (Application n° 79/60, Yearbook of the European Convention on Human Rights, Vol. 3, pp. 444 [448] ; see also Applications N°s 219/56 and 1174/61) ;

Whereas, furthermore, reference has been made by the Respondent Government to the provisions of Austrian law concerning persons held to be under a partial incapacity ; whereas, in particular, in accordance with Article 4 of the Custodianship Act (Entmündigungsordnung) of 1916, a person under partial incapacity has the same status as a responsible minor (mündiger Minderjähriger), that is to say, a person between the age of 14 and 21 years ; whereas it follows further from the relevant provisions of the Austrian Civil Code (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch) that such persons are, in general, not considered capable of dealing with their own affairs ; whereas, therefore, Article 4 of the Custodianship Act provides that a guardian (Beistand) shall be appointed to represent a person under such partial incapacity ; whereas the Applicant, on 18th February 1959, was declared by the District Court of Steyr to be under a partial incapacity and Dr. Watzke was appointed as his guardian ; whereas the Respondent Government has submitted that the Applicant was consequently not competent, of his own accord and without being represented by his guardian, to refer an application to the Commission ;

./.

---

(1) Non publiée.- Le requérant n'invoquait pas expressément l'article 25 § 1 in fine.

Whereas, however, Article 25 of the Convention, in setting out the basic conditions for individual applications to the Commission, provides that "any person shall have such a right" and, in this respect, makes no distinction between adults and minors or persons deemed to be minors ; whereas it follows that the Applicant, who, being under a partial incapacity, has the status of a responsible minor, shall, nevertheless, be held to be a "person" within the meaning of Article 25 ; whereas, consequently, the Applicant has the right, of his own accord and without being represented by his guardian, to refer an application to the Commission ; and whereas, as has already been stated, the Applicant therefore had the right, under Article 25 of the Convention, even if he was detained in prison, to correspond freely with the Commission subject to such control by the prison authorities as did not cause any undue hindrance or delay in the effective exercise by him of this right ;

Whereas the Commission, owing to the procedure adopted by the Austrian authorities, did not receive the copies of the application form of 5th June 1961 and of the Applicant's letter of 6th December 1961 until 23rd July 1962 ; whereas, however, the Application, insofar as the alleged violations of rights and freedoms set forth in Section I of the Convention are concerned, has already been declared inadmissible for the reasons given above ; whereas in such circumstances the Applicant, regardless of the delay in his correspondance with the Commission, cannot be considered to be a victim of a violation of the Convention ;" (1)

4.- Défaut manifeste de fondement

a) En raison de la nature du droit invoqué :

(i) Droit à être informé, par les autorités nationales, de la possibilité de saisir la Commission (2) :

- 
- (1) A la différence des précédentes, la décision citée ici ne conclut pas à l'incompatibilité de la requête avec les dispositions de la Convention. L'examen du dossier (lettres échangées entre le Président et M. McNulty) révèle qu'il ne s'agit pas d'un oubli. Comp. infra, p.35 (requête N°1289/61, POHLAND c/République Fédérale d'Allemagne)
- (2) Comp. les décisions citées supra sous 3. a) (i) (incompatibilité avec les dispositions de la Convention).

Décision du 22 juillet 1963, requête n° 1877/63,  
HORVATH c/ Autriche (1)

"Whereas, in regard to the alleged violations of Article 13, 14 and 25 of the Convention, an examination of the case as it has been submitted, including an examination made ex officio, does not disclose any appearance of a violation of the rights and freedoms set forth in the Convention ; whereas, in particular, it is to be observed that in the last sentence of the first paragraph of Article 25 the Contracting Parties have undertaken "not to hinder in any way the effective exercise of this right of petition"; whereas the Austrian courts have in no way hindered the Applicant in applying to the Commission within the time-limit laid down in Article 26 by the mere fact of not informing him that such remedy was at his disposal ; whereas from the above quotation it cannot be inferred that the Convention has conferred upon the Contracting Parties an obligation to inform persons, whose proceedings before the national courts have resulted in a final decision, of their possibility of lodging Applications with the Commission in accordance with Article 25 of the Convention ; whereas it follows that this part of the Application is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 27, paragraph (2), of the Convention ;" (2)

(11) Droit à bénéficier de l'aide de tiers autres que des avocats dans la préparation et la transmission d'une requête :

Décision du 7 juillet 1959, requête n° 499/59, MURANKO  
c/ République Fédérale d'Allemagne (3)

"Considérant, pour autant que la requête contient des faits nouveaux, que ni l'examen des allégations de la requérante, ni l'examen d'office du dossier, ne

- 
- (1) Non publiée.- Le requérant, détenu au pénitencier de Garsten, invoquait expressément l'article 25 § 1 in fine, combiné avec les articles 13 et 14.
- (2) Dans le même sens : décision (non publiée) du 22.7.1963, requête n° 1813/63, DEUTINGER c/ Autriche (formule plus brève). Le requérant n'invoquait apparemment, sur le point considéré, que les articles 13 et 14.
- (3) Annuaire II, pp. 399-400.- La requérante n'invoquait pas expressément, semble-t-il, l'article 25 § 1 in fine.

permettent de dégager l'apparence même d'une violation de l'un des droits et libertés protégés par la Convention ; qu'en particulier, ne constitue pas une entrave à l'exercice efficace du droit de recours individuel tel qu'il est défini à l'article 25 de la Convention, le fait que les autorités pénitentiaires n'autorisent pas d'une manière générale les détenus, d'une part, à recevoir des visites supplémentaires de leurs parents ou amis pour discuter avec eux des modalités d'introduction d'une requête devant la Commission et, d'autre part, à adresser à la Commission des dossiers les concernant par l'intermédiaire d'un simple particulier, alors qu'ils ont le droit de le faire soit directement, soit par l'intermédiaire d'un avocat ; qu'il appert donc que, sur ce point, la requête est manifestement mal fondée ; qu'il y a lieu, dès lors, de la rejeter de ce chef par application de l'article 27, § 2 de la Convention ;".

(iii) Droit au secret de la correspondance avec la Commission (1) :

Décision du 21 décembre 1960, requête n° 793/60, VAN RUFFEL c/ Belgique (2)

"Considérant enfin, quant à la censure incriminée, que l'examen du dossier ne permet pas en l'état de dégager, même d'office, l'apparence d'une violation de l'un des droits et libertés reconnus dans la Convention ;

Qu'il importe en particulier d'observer que si l'article 8 de la Convention proclame, en son paragraphe 1er, le droit de toute personne au respect de sa correspondance, le paragraphe 2 du même article autorise l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit pour autant qu'il s'agit d'une ingérence prévue par la loi et constituant une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique ./.

- (1) Comp. les décisions citées supra sous 3. a) (ii) (incompatibilité avec les dispositions de la Convention).  
(2) Annuaire III, pp. 447-449.- Le requérant n'invoquait pas expressément l'article 25 § 1 in fine. Il se plaignait, sans plus, de ce que les autorités pénitentiaires avaient ouvert une lettre que le Secrétariat lui avait adressée.

du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale ou à celle des droits et libertés d'autrui ; que la Commission ne dispose actuellement d'aucun élément qui lui permette de douter que les conditions d'application dudit paragraphe 2 se soient trouvées réunies en l'espèce ;

Que l'article 25 de la Convention dispose, il est vrai, à la fin de son paragraphe 1er, que tout Etat contractant qui, comme la Belgique, déclare accepter le droit de recours des personnes physiques, organisations non gouvernementales et groupes de particuliers auprès de la Commission, s'engage à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit ; qu'il en résulte, entre autres, que tout requérant, fût-il détenu, a le droit de correspondre librement avec la Commission ; que ce droit n'implique cependant pas nécessairement que la correspondance d'un requérant détenu avec la Commission doive échapper à tout contrôle de la part des autorités pénitentiaires, aussi longtemps que la censure opérée par ces dernières ne revêt pas, soit par elle-même, soit par des répercussions indues, arbitraires ou abusives sur le sort de l'intéressé, le caractère d'une entrave à l'exercice efficace du droit de recours individuel ; que la Commission constate, en l'espèce, que le requérant a répondu dès le 28 novembre 1960 à une lettre du Secrétariat postée cinq jours plus tôt ; que la censure dénoncée par Van Huffel n'a entraîné par conséquent aucun retard anormal, d'autant que la lettre en question avait été expédiée à la prison de Namur, où le requérant avait séjourné quelque temps avant son transfèrement à St Gilles-Bruxelles et d'où il a fallu la faire suivre ; que, plus généralement, l'examen du dossier ne permet pas en l'état de déceler, même d'office, l'apparence d'une infraction aux prescriptions précitées de l'article 25 § 1 in fine de la Convention ;

Qu'il s'avère donc que la requête est, sous ce rapport, manifestement mal fondée, de sorte qu'il échet de la rejeter également de ce dernier chef par application de l'article 27 § 2 de la Convention ;" (1)

./.

(1) Dans le même sens : décision (non publiée) du 19.9.1961, requête n° 957/60, GANDZELEWSKI c/ République Fédérale d'Allemagne. Le requérant n'invoquait pas expressément, semble-t-il, l'article 25 § 1 in fine. Il se plaignait de la "surveillance", par les autorités allemandes, de sa correspondance avec le Secrétariat. Il prétendait en outre, avoir subi une peine disciplinaire à titre de mesure de représaille. Cf. également infra, sous 5.

Décision du 12 mars 1962, requête n° 1037/61,  
GINAL c/ République Fédérale d'Allemagne (1) :

"Considérant, quant aux autres aspects de la requête, que l'examen du dossier ne permet pas en l'état de dégager, même d'office, l'apparence d'une violation des droits et libertés reconnus dans la Convention, notamment aux articles 3, 4, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 17 et 18 ;

Qu'il importe spécialement de relever, quant à la censure de la correspondance du requérant, que si l'article 8 de la Convention proclame, en son paragraphe 1er, le droit de toute personne au respect de sa correspondance, le paragraphe 2 du même article autorise l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit pour autant qu'il s'agit d'une ingérence prévue par la loi et constituant une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à celle des droits et libertés d'autrui ; que, compte tenu des explications fournies par la Direction du Pénitencier de Werl, la Commission ne dispose actuellement d'aucun élément l'incitant à douter que les conditions d'application dudit paragraphe 2 se soient trouvées réunies en l'espèce ;

Que la Commission aboutit à une conclusion analogue en ce qui concerne l'article 10 de la Convention, relatif à la liberté d'expression et invoqué lui aussi par le requérant ;

Que Ginal ne se plaint expressément que de la censure de sa correspondance avec sa famille et avec diverses autorités ou organisations polonaises et soviétiques ; que la Commission estime néanmoins de son devoir de rechercher d'office s'il ne s'est pas heurté à des obstacles anormaux dans celle qu'il a échangée avec le Secrétariat ; que l'article 25 de la Convention

./.

(1) Non publiée.- Le requérant n'invoquait l'article 25 § 1 in fine ni expressément ni même, semble-t-il, en substance : la Commission a soulevé la question d'office.

stipule en effet, à la fin de son paragraphe 1er, que tout Etat contractant qui, comme la République Fédérale d'Allemagne, déclare accepter le droit de recours des personnes physiques, organisations non-gouvernementales et groupes de particuliers auprès de la Commission, s'engage à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit ; qu'il en résulte, entre autres, que tout requérant, fût-il détenu, a le droit de correspondre librement avec la Commission ; que ce droit n'implique cependant pas nécessairement que la correspondance d'un requérant détenu avec la Commission doive échapper à tout contrôle de la part des autorités pénitentiaires, aussi longtemps que la censure opérée par ces dernières ne revêt pas, soit par elle-même, soit par des répercussions indues, arbitraires ou abusives sur le sort de l'intéressé, le caractère d'une entrave à l'exercice efficace du droit de recours individuel ; que la Commission n'a pu constater, en l'espèce, aucune entrave de ce genre ;

Qu'il échet, dès lors, de rejeter le restant de la requête par application de l'article 27 § 2 de la Convention, pour défaut manifeste de fondement"(1).

(iv) Droit à ce que les autorités nationales transmettent à la Commission la requête d'un individu non détenu :

Décision du 17 mars 1958, requête n° 300/57, TAST c/ République Fédérale d'Allemagne (2) :

"Considérant enfin, quant aux autres parties de la requête, et notamment quant à la condamnation prononcée contre le requérant pour dénonciation calomnieuse, au rejet de ses demandes de suspension ou d'interruption de l'exécution de sa peine et au refus du Ministère Public de transmettre sa plainte à la Commission,

./.

- (1) Dans le même sens : décision du 13 avril 1961, requête n° 892/60, OSTERHOLZER c/ République Fédérale d'Allemagne, Annuaire IV, pp. 257-259. Cette affaire se distingue de la précédente en ce que le requérant se plaignait expressément de la censure de sa correspondance avec la Commission et invoquait l'article 25 § 1 in fine en sus des articles 8 et 10.
- (2) Non publiée.- Cette affaire présente une particularité notable : le requérant était en liberté.

que l'examen du dossier ne permet pas, de façon générale, de dégager, même d'office, l'apparence d'une violation de l'un des droits et libertés reconnus dans la Convention ;

Qu'il convient en particulier de souligner, pour autant que le requérant soutient que la magistrature allemande a enfreint l'article 13 de la Convention en refusant de transmettre sa plainte à la Commission, que, de toute évidence, cet article n'a point la signification que lui prête le requérant ; qu'il ressort en effet des termes mêmes dudit article 13 que celui-ci n'a pour objet que d'assurer à toute personne alléguant qu'une violation des droits et libertés garantis par la Convention a été commise à son égard, un recours effectif devant une instance nationale et qu'il ne peut donc avoir trait au droit des personnes physiques ou morales ou des groupes de particuliers, de saisir la Commission qui en tout état de cause ne saurait être considérée comme une autorité nationale ; que pour autant qu'il s'agit de l'article 13, il importe de noter que la législation allemande ouvrait au requérant de nombreux recours effectifs devant diverses instances nationales, recours dont il a d'ailleurs largement usé ; que c'est, en fait, l'article 25 de la Convention qui définit le droit des personnes physiques ou morales ou des groupes de particuliers de saisir la Commission ; que les dispositions du § 1 in fine dudit article 25 prescrivent, il est vrai, que les Parties Contractantes qui acceptent le droit de recours individuel devant la Commission s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit ; que, dans les circonstances de la cause, cet article n'astreignait cependant en aucune manière les autorités allemandes à transmettre à la Commission la plainte du requérant, lequel se trouvait alors en liberté et avait toute latitude pour s'adresser lui-même à la Commission directement et sans intermédiaire, ce qu'il a du reste fait sans se heurter au moindre obstacle de la part de ces autorités ; que l'examen du dossier ne permet pas par conséquent de dégager, même d'office, l'apparence d'une violation des droits garantis aux articles 13 et 25 § 1 in fine de la Convention ;

.....  
.....  
.....

./.

Qu'il ressort suffisamment de ce qui précède que la requête est, à ces divers égards, manifestement mal fondée ; qu'il y a lieu, dès lors, de la rejeter également de ce chef, par application de l'article 27 § 2 de la Convention ;".

b) En raison du caractère inexact ou exagéré des allégations du requérant :

Décision du 8 janvier 1959, requête n° 387/58, MURANKO c/République Fédérale d'Allemagne (1) :

"Considérant, en ce qui concerne plus spécialement les griefs que le requérant formule à l'égard des entraves que les autorités pénitentiaires allemandes apporteraient à sa correspondance avec la Commission, qu'il ressort de l'examen du dossier que le requérant a pu faire parvenir au Secrétariat de la Commission tous les documents nécessaires pour élucider la situation dont il se plaint ; que, sous ce rapport, la requête est donc également manifestement mal fondée ; qu'il y a lieu, dès lors, de rejeter aussi cette partie de la requête par application de l'article 27, § 2 de la Convention ;" (2)

(1) Non publiée, mais mentionnée dans le 2ème volume de l'Annuaire, p. 398.- Le requérant ne se référait pas expressément, semble-t-il, à l'article 25 § 1 in fine.

(2) Dans le même sens : décision (non publiée) du 10.1.1959, requête N°337/57, MIEBACH c/République Fédérale d'Allemagne ; décision du 3.6.1960 (publiée dans le Recueil N° 3) ; requête N° 631/59 ZWIERING c/République Fédérale d'Allemagne (p. 5 : à la p. 6 de la même décision, la Commission déclare "incompatible avec les dispositions de la Convention" le grief relatif à la lecture des lettres du requérant par les autorités pénitentiaires ; elle distingue donc ce problème de celui des "entraves" alléguées : cf. supra, p. 11).

Décision du 6 juillet 1959, requête N° 369/58,  
HEINEMANN c/Belgique (1)  
Sur le premier chef (2)

Considérant qu'aux termes du § 1 in fine de l'article 25 de la Convention, les Hautes Parties Contractantes qui ont souscrit une déclaration reconnaissant la compétence de la Commission européenne des Droits de l'Homme en matière de recours individuels, "s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit" ;

Considérant que le grand nombre de lettres et documents expédiés par le requérant et parvenus au Secrétariat de la Commission, prouve par lui-même que ses griefs ne sont pas justifiés ;

Que s'il est vrai qu'un certain retard s'est produit, au début, dans la transmission des lettres et documents du requérant, ces retards ne paraissent pas à la Commission revêtir le caractère d'une entrave apportée par les autorités pénitentiaires à l'exercice du droit du requérant de saisir la Commission et de lui présenter sa cause d'une manière efficace ;

Qu'il y a lieu, dès lors, de rejeter la requête de ce chef par application de l'article 27 § 2 de la Convention, comme manifestement mal fondée ; "

Décision du 4 janvier 1960, requête n° 530/59,  
SCHWEITZER c/ République Fédérale d'Allemagne (3)

"Pour autant que le requérant se plaint de la censure des lettres qu'il a expédiées de prison

Considérant que l'examen du dossier ne permet pas de dégager, même d'office, l'apparence d'une violation d'un des droits et libertés garantis par la Convention, notamment à son article 8 ; qu'il peut, en effet, y avoir

---

(1) Annuaire II, pp. 380-381. ./.

(2) Le requérant se plaignait "des entraves que les autorités belges auraient, par des procédés de contrainte morale, apportées à l'exercice de son droit de recours individuel et, subsidiairement, de son droit de correspondre avec la Commission, droits garantis à l'article 25 § 1 in fine de la Convention".

(3) Annuaire III, pp. 195-197.- Le requérant invoquait expressément l'article 25 § 1 in fine (Ibiden, p. 189, sous a)).

ingérence dans l'exercice du droit au respect de la correspondance pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale ; qu'en l'espèce, la censure de la correspondance du requérant était une mesure qui remplissait les conditions stipulées au paragraphe 2 de l'article 8 ; qu'il appert dès lors que cette partie de la requête doit être déclarée irrecevable comme manifestement mal fondée par application de l'article 27 § 2 de la Convention (1) ;

.....

.....

.....

Pour autant que le requérant se plaint des entraves apportées à l'exercice de son droit de recours individuel

Considérant que s'il est vrai qu'au début de la procédure, certains retards se sont produits dans la transmission des lettres du requérant, il n'en a pas été de même par la suite, Schweitzer ayant eu la possibilité de correspondre librement avec le Secrétariat de la Commission ; que les indications fournies par le Représentant Permanent de la République Fédérale d'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe au nom de son Gouvernement confirment, de l'avis de la Commission, que ces retards n'ont pas revêtu le caractère d'une entrave apportée à l'exercice, par le requérant, de son droit de saisir la Commission et de lui présenter sa cause d'une manière efficace ; qu'il y a lieu, dès lors, de rejeter cette partie de la requête comme manifestement mal fondée, par application de l'article 27 paragraphe 2 de la Convention ;"

(1) Il semble que ce "considérant" traite uniquement de la correspondance du requérant avec sa soeur [en ce sens, cf. Annuaire III, p. 189, sous d)]. - Ici, par conséquent, la Commission paraît éviter toute combinaison de l'article 25 § 1 in fine avec l'article 8.

Décision du 20 juin 1963, requête N°997/61, CERMAK c/Autriche (1):

" Whereas the same objection (2) applies to :

- (1) ..... and
- (2) the alleged violations of Articles 3 and 8;

.....  
.....

" Whereas, in respect of violation (2), the Commission has taken into consideration the fact that the Applicant's letters have, in general, arrived with reasonable promptitude;

" Whereas it follows that an examination of these specific allegations does not disclose any appearance of a violation of the rights and freedoms set forth in the Convention; whereas this part of the Application is therefore also manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 27, paragraph (2), of the Convention;"

Décision du 12 décembre 1963, requête N° 1628/62,  
DOMINAS c/République Fédérale d'Allemagne (3) :

" Whereas, in respect of the alleged violation of Articles 8 and 10 of the Convention, the Commission has taken note of the fact that in general the Applicant appears to have been able to carry on a regular and, indeed, voluminous correspondance with various authorities in regard to his complaints against the prison administration; whereas it is true that on several occasions the director of the prison in which the Applicant was detained, withheld, in pursuance of valid prison regulations, letters written by the Applicant on the ground that they contained statements and accusations which, after enquiry, proved devoid of foundation; whereas it appears that at least on one occasion the Applicant was given the possibility of rewriting the letter which had been withheld, but refused to do so ;

./.

(1) Non publiée.- Le requérant n'invoquait pas l'article 25 § 1 in fine, mais les articles 3 et 8 "in that his letters to Strasbourg were delayed by being transmitted via the Ministry of Justice". De son côté, la Commission ne s'est pas expressément placée sur le terrain de l'article 25 § 1 in fine. La décision citée ci-dessus semble offrir cependant un certain intérêt dans le cadre de la présente étude. Cf. également la p. 11 supra.

(2) A savoir l'objection tirée du défaut manifeste de fondement, déjà retenue à propos d'un autre grief.

(3) Recueil XII, pp. 67 à 69.- Le requérant invoquait l'article 25 § 1 in fine en sus des articles 8 et 10 (ibidem, p. 65).- Cf. aussi supra, p. 7, note 4 (épuisement des voies de recours internes).

" Whereas, in any event, it should be noted that although Article 8 of the Convention in its first paragraph provides that everyone has the right to respect for his correspondence, and Article 10 in its first paragraph guarantees to everyone the right to freedom of expression, paragraph (2) of each of these Articles authorises interference by a public authority with the exercise of these rights if such interference is in accordance with the law and is necessary in a democratic society, inter alia, for the protection of the rights and freedoms of others and the reputation of others; whereas, in respect of Article 8, the Commission refers to its decision on the admissibility of Application No. 793/60 (H. v. Belgium - Yearbook III, p. 444);

" Whereas, in cases in which the rights guaranteed in Articles 8 and/or 10 are at issue, the Commission has the right, and indeed the duty, to appreciate whether or not interference by a public authority fulfils the conditions laid down in paragraph (2) of these Articles; whereas the Commission has frequently held [see Application No. 753/60 (E. v. Austria - ibid. p. 312)] that these Articles leave the Contracting Parties a certain margin of appreciation in determining the limits that may be placed on the exercise of the rights in question;

" Whereas, in the present case, it appears that the letters withheld by the prison administration contained statements and accusations against third persons which, after a careful enquiry, proved groundless;

" Whereas the action taken by the prison authorities was based upon valid prison regulations and obviously taken in pursuance of aims recognised as legitimate under the paragraphs (2) of the Articles mentioned; whereas, an examination of the submissions of the Parties does not show that the interference with the Applicant's right to freedom of correspondence or of expression was in any way an abuse of the Respondent Government's right to impose such limitations or had been carried out in a manner contrary to the Convention (1);

- 
- (1) Les "considérants" qui précèdent traitent uniquement, semble-t-il, de la correspondance du requérant avec des personnes et autorités autres que la Commission, à savoir son avocat, le Gouvernement lithuanien en exil, la Commission des pétitions du Parlement de Rhénanie du Nord-Westphalie, le Ministère Fédéral de la Justice et deux magistrats du Parquet (Recueil XII, p. 63).- Ici, par conséquent, la Commission paraît éviter de combiner l'article 25 § 1 in fine avec les articles 8 et 10.

" Whereas, in particular, with respect to the Applicant's correspondence with the Secretariat of the Commission, the Commission has considered this question in relation to Article 25 of the Convention; whereas it has noted with satisfaction that, independently of the present Application, the Respondent Government has taken the initiative of amending the above prison regulations so as to avoid in the future any interference with applicants' right to address themselves to the Commission in its official languages (1); whereas, apart from the suppression of the letter written on 23rd October 1961 in English, no further interference with the Applicant's correspondence seems to have occurred, and he has been able to bring his complaints fully before the Commission; whereas, on these grounds, and with particular regard to the fact that on the above date the Applicant was informed that he was authorised to rewrite his Application in German, in which language the Secretariat is authorised to deal with correspondence, the Commission finds that an examination of the case as it has been submitted does not disclose any appearance of a violation of the provisions of the Convention; whereas it follows that this part of the Application is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 27, paragraph (2), of the Convention;"

./.

- 
- (1) Il s'agissait d'une lettre du 23 octobre 1961, rédigée en anglais. Le Gouvernement défendeur, auquel la requête avait été communiquée en vertu de l'article 45 § 3 b) du Règlement intérieur, faisait valoir "that the prison regulations then in force stipulated that correspondence should be written in German unless there were compelling grounds to the contrary. As the Applicant knew the German language, the prison director held that no grounds justified the use of English. The Applicant refused to rewrite his complaints in German. The regulations were changed as from 1st July 1962 and in the future, applications to the Commission cannot be withheld under any circumstances." (Recueil XII, p. 65).

5.- Abus du droit de recours individuel :

Décision du 20 décembre 1960, requête n° 833/60,  
JANOUSEK c/ Autriche (1)

"Pour autant que le requérant se plaint d'avoir été puni à deux reprises pour avoir, selon lui, exposé certains faits à la Commission

Considérant qu'il ressort de l'article 25 § 1 de la Convention qu'une Partie Contractante qui a accepté la compétence de la Commission en matière de requêtes individuelles, s'engage par là même à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace du droit pour une personne physique, une organisation non gouvernementale ou un groupe de particuliers, de saisir la Commission de ses griefs et de lui présenter sa cause d'une manière efficace ;

Considérant qu'en l'espèce le grief du requérant soulève tout d'abord la question de savoir si la censure de sa correspondance avec la Commission constitue une entrave à l'exercice du droit de recours individuel ; que, de l'avis de la Commission, la reconnaissance par une Partie Contractante du droit de recours individuel, a pour conséquence que tout requérant, fût-il détenu, a le droit de correspondre librement avec la Commission ; que ce droit n'implique cependant pas nécessairement que la correspondance d'un requérant détenu avec la Commission doive échapper à tout contrôle de la part des autorités pénitentiaires, aussi longtemps que la censure opérée par ces dernières ne revêt pas, soit par elle-même, soit par des répercussions indues, arbitraires ou abusives sur le sort de l'intéressé, le caractère d'une entrave à l'exercice efficace du droit de recours individuel ;

Considérant qu'il est établi qu'à deux reprises le requérant a été puni pour avoir tenu, dans des lettres

./.

---

(1) Annuaire III, pp. 441-443.- Le requérant invoquait l'article 25 § 1 in fine, ainsi que l'article 10 (ibidem, p. 433).

adressées au Secrétariat de la Commission, des propos jugés déplacés par l'administration de la maison de travail (1) ; que de l'avis de la Commission, la punition infligée à JANOUSEK pose un sérieux problème si l'on considère que l'exercice, par un requérant, de son droit de correspondance avec la Commission a pu entraîner des répercussions aussi graves que sa punition par décision des autorités de la maison de travail ;

Considérant, toutefois, que la Commission estime qu'elle n'est pas appelée, dans le présent cas, à examiner cette question ; qu'en effet il ne fait aucun doute qu'en s'adressant à la Commission dans des termes aussi inadmissibles que ceux que JANOUSEK a utilisés pour exposer ses griefs concernant les conditions de vie dans la maison de travail - lesquels griefs ont été au demeurant jugés manifestement mal fondés par la Commission - le requérant a commis un abus manifeste et caractérisé de son droit de recours ; qu'il y a lieu, dès lors, de rejeter cette partie de la requête de ce chef sans examiner la question de savoir si JANOUSEK avait la possibilité d'introduire une voie de recours contre les décisions de l'administration de la maison de travail (2) ;

#### B.- FOND

Dans huit décisions, la Commission a statué d'emblée sur le bien-fondé de griefs relatifs à "l'exercice efficace" du droit de recours individuel.

Trois de ces décisions, les plus anciennes (1957 et 1960), se bornent à constater que la situation litigieuse ayant cessé, lesdits griefs "n'ont plus de pertinence" ou sont devenus "sans objet".

Les cinq autres, en revanche (1962-1963), relèvent de surcroît que les obstacles rencontrés par le plaignant n'ont pas empêché la Commission d'examiner la requête à loisir et de

- 
- (1) L'une de ces lettres contenait la phrase suivante :  
 "(la détention dans une maison de travail) ressemble d'étrange façon à un camp de concentration, encore sans chambre à gaz et four crématoire à l'heure actuelle, mais pour combien de temps encore ?" (Annuaire III, p. 437).
- (2) Question soulevée par le Gouvernement défendeur (Annuaire III, pp. 435-437, § 6).

conclure à son irrecevabilité : raisonnement qui rappelle, par certains côtés, celui que la Commission avait suivi dans cinq espèces antérieures (cf. supra, sous A. 3) b) : absence de préjudice, d'où incompatibilité avec les dispositions de la Convention).

1.- "L'exercice efficace" du droit de recours individuel, notion autonome

Décision du 17 décembre 1957, requête n° 188/56, NETZ c/ République Fédérale d'Allemagne (1) :

"(Considérant) qu'en ce qui concerne enfin les entraves que l'administration de la prison de Bernau a apportées à la correspondance du requérant avec le Secrétariat de la Commission, il échet de noter que si, au début de la procédure, le requérant a effectivement été empêché de correspondre normalement et librement avec la Commission, il ressort du dossier qu'il n'en va plus de même depuis août 1957 ; qu'il s'ensuit que les griefs qui auraient pu être retenus, à cet égard, à l'encontre de la Partie mise en cause, n'ont plus de pertinence à l'heure actuelle ;"

Décision du 17 décembre 1957, requête n° 287/57, NIEDZIELLA c/ République Fédérale d'Allemagne (2) :

"Considérant enfin, quant aux entraves apportées par les autorités pénitentiaires de Hesse à la correspondance du requérant avec le Secrétariat de la Commission, et notamment quant aux retards anormaux qu'a subis cette correspondance, que ces entraves, réelles au début de la procédure, n'existent plus depuis juin 1957 ; que les griefs qui auraient pu, à cet égard, être retenus à l'encontre de la Partie mise en cause sont dès lors devenus sans objet ;"

Décision du 5 août 1960, requête n° 650/59, ZILS c/ République Fédérale d'Allemagne (3) :

"Considérant, en ce qui concerne plus particulièrement les entraves que l'administration pénitentiaire aurait apportées à la correspondance du requérant avec le Secrétariat de la Commission, qu'il échet de noter qu'à supposer même qu'au début de la procédure le requérant ait effectivement été empêché de correspondre avec la Commission, il ressort du dossier qu'il a pu le faire normalement et librement depuis novembre 1959 et que, de toute façon, le requérant n'a subi de ce fait aucun préjudice ; qu'il s'ensuit que les griefs qui, au début, auraient éventuellement pu être retenus à cet égard à l'encontre de la Partie mise en cause n'ont plus de pertinence à l'heure actuelle ;"

./.

- (1) Non publiée.- Le requérant invoquait expressément l'article 25 § 1 in fine.
- (2) Non publiée.- Le requérant n'invoquait pas expressément (semble-t-il) l'article 25 § 1 in fine.
- (3) Non publiée.- Le requérant n'invoquait pas expressément (semble-t-il) l'article 25 § 1 in fine.

2.- "L'exercice efficace" du droit de recours individuel, notion procédurale étroitement liée au fond même du litige (1) :

Décision du 27 mars 1963, requête n° 1162/61, OSTERHOLZER c/ République Fédérale d'Allemagne (2)

"Considérant enfin, en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 25 § 1 in fine de la Convention, que le requérant a effectivement rencontré, à un moment donné, des difficultés réelles dans sa correspondance avec le Secrétariat de la Commission ; qu'il ressort cependant des explications fournies par le Ministère de la Justice de Bavière que, grâce à l'intervention de celui-ci et à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 1er décembre 1961, ces difficultés se sont aplanies et que la direction du pénitencier de Straubing a renoncé aux mesures, peu compatibles avec l'article 25 § 1 in fine, qu'elle avait prises pour empêcher Osterholzer d'écrire à la Commission (3) ; que, plus généralement, le requérant a été à même, au moins après la levée des obstacles dont il se plaint, de présenter ses griefs à la Commission d'une manière complète et détaillée, et que la Commission a pu examiner l'affaire à loisir et arriver, en pleine connaissance de cause, à la conclusion qu'elle se heurtait aux différents chefs d'irrecevabilité retenus dans les "considérants" qui précèdent ; que les allégations du requérant ne se justifient donc plus, à l'heure actuelle, sur le point dont il s'agit ; "

./.

- (1) Les décisions citées ici sont toutes cinq récentes. Elles consacrent la thèse, adoptée en principe par la Commission en 1963, selon laquelle les règles de recevabilité applicables aux griefs concernant le respect du Titre Ier de la Convention, ne valent pas dans le domaine de l'article 25 § 1 in fine. La thèse opposée paraît se refléter néanmoins dans sept décisions de la même période / requêtes n° 997/61, 1628/62, 1789/63, 1813/63, 1814/63, 1877/63 et 1930/63 : cf. supra, sous A - 3. et 4.7.
- (2) Non publiée : Comp. la décision sur la recevabilité de la requête n° 892/60, introduite par le même individu : supra, sous 4. a) (iii) in fine.
- (3) Le directeur du pénitencier de Staubing, estimant que l'intéressé souffrait de troubles mentaux, lui avait interdit de correspondre avec autrui, sauf à recourir à l'aide d'un fonctionnaire pour rédiger les écrits nécessaires à la défense de ses droits.

Décision du 24 septembre 1963, requête n° 1405/62,  
MALINA-SATERNUS c/ République Fédérale d'Allemagne (1)

"Considérant enfin, en ce qui concerne la violation prétendue de l'article 25 § 1 in fine de la Convention, que le requérant a rencontré, à un moment donné, des difficultés réelles dans sa correspondance avec le Secrétariat de la Commission ; qu'il ressort cependant des explications fournies par le Gouvernement défendeur que ces difficultés n'ont pas tardé à s'aplanir ; qu'en particulier, l'Amtsgericht de Fribourg a rapporté, dès le 10 septembre 1962, les décisions, peu compatibles avec l'article 25 § 1 in fine de la Convention, qu'il avait rendues les 21 et 27 août (2) ; que Malina-Saternus reproche aux autorités pénitentiaires, il est vrai, de ne lui délivrer qu'une feuille de papier par semaine ; qu'effectivement, la longueur de ses dernières lettres, hormis celle du 8 septembre 1963, n'excède pas deux pages ; qu'il échet d'attirer l'attention du Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, à cette occasion, sur la nécessité d'éviter toute distribution trop parcimonieuse de papier aux requérants détenus (3) ; que cette mesure se révèle, toutefois, suffisante en l'espèce, car le requérant a été à même, au moins après le 10 septembre 1962, de présenter ses griefs à la Commission de manière complète et détaillée ; que la Commission a pu, par conséquent, les examiner à loisir et constater, en pleine connaissance de cause, qu'ils se heurtaient aux différents chefs d'incompétence et d'irrecevabilité retenus dans les "considérants" qui précèdent : que les allégations de Malina-Saternus, dès lors, ne se justifient plus à l'heure actuelle sur le point dont il s'agit ; "

(1) Non publiée.

(2) Les 21 et 27 août 1962, ce tribunal avait confisqué deux lettres du requérant au Secrétariat, pour le motif que la justice allemande y faisait l'objet de "propos diffamatoires" et d'"attaques injustifiées".

(3) Le Secrétaire de la Commission s'est acquitté de cette tâche par une lettre du 17 décembre 1963.

Décision du 4 octobre 1962, requête N° 1289/61,  
POHLAND c/République Fédérale d'Allemagne (1):

"Whereas, in regard to the Applicant's complaint contained in his original letter, dated 10th September 1961 and addressed to the "European Court, Strasbourg", that his four previous letters to the "European Court" had been seized, it is true that, in accordance with Article 25, paragraph (1), of the Convention, the Contracting Parties, such as the Federal Republic of Germany, which have recognised the right of persons, non-governmental organisations and groups of individuals to have recourse to the Commission, "undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right"; whereas it follows from this that any applicant, even if imprisoned, has the right to correspond freely with the Commission (Application No. 793/60, Yearbook of the European Convention on Human Rights, Vol. 3, pp. 444 [448]; see also Applications Nos. 219/56 and 1174/61);

Whereas, however, it appears from the decisions of the Regional Court (Landgericht) of Düsseldorf of 27th December 1960 and 16th January 1961 that the Regional Court ordered the seizure of two letters from the Applicant which were addressed to the "League of Human Rights, Strasbourg" and not, as suggested by the Applicant, to the "European Court"; whereas, having regard to the incorrect address on the letters concerned, the Regional Court had good reason to believe that these letters were intended to be sent to a private organisation and not to the European Commission of Human Rights; whereas, furthermore, in the Applicant's subsequent correspondence with the Commission, there is no appearance of any infringement of his right freely to correspond with the Commission; whereas, therefore, there is no indication that the Applicant, as a result of the seizure of his letters addressed to the "League of Human Rights", suffered any prejudice in regard to the presentation of this Application before the Commission;

Whereas it follows that the remainder of the Application, concerning his complaint that he was prevented from corresponding freely with the Commission is not justified;"(2).

(1) Recueil N° IX, p. 52.

(2) Comp. supra, pp. 15-16 (requête N° 1527/62, KONZ c/Autriche).

Décision du 12 décembre 1963, requête n° 1607/62,  
WAGNER c/ Autriche (1)

"Considérant par ailleurs, en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 25 § 1 in fine de la Convention, que si le requérant a peut-être rencontré, à un moment donné, des difficultés dans sa correspondance avec le Secrétariat de la Commission, rien ne l'a empêché de présenter ses griefs à la Commission d'une manière complète et détaillée, et que la Commission a pu examiner l'affaire à loisir et arriver, en pleine connaissance de cause, à la conclusion qu'elle se heurtait au chef d'irrecevabilité retenu dans le "considérant" qui précède ; que les allégations du requérant ne se justifient donc pas sur le point dont il s'agit ;",

Décision du 19 décembre 1963, requête n° 1867/63,  
GHEYSSENS c/ Belgique (2)

"Considérant d'autre part, quant aux entraves prétendument apportées à l'exercice du droit de recours de Gheysens (article 25 § 1 in fine de la Convention), que le requérant ne semble pas avoir rencontré de difficultés réelles dans sa correspondance avec le Secrétariat de la Commission, à en juger d'après le nombre des lettres qui sont parvenues sans encombre à ce dernier ; qu'il a eu, par conséquent, l'occasion de présenter ses griefs à sa guise, et que la Commission a pu, de son côté, les examiner à loisir et constater qu'ils se heurtaient au chef d'irrecevabilité retenu dans le "considérant" qui précède ; qu'il s'avère, dès lors, que la requête ne se justifie pas sur le point dont il s'agit ;".

---

(1) et (2).- Décisions non publiées.

### III.- PRATIQUE DE LA COMMISSION ET DU SECRETARIAT

Comment le problème des "entraves" - réelles ou imaginaires - à l'exercice efficace du droit de recours individuel a-t-il, jusqu'ici :

- surgi devant la Commission (A) ?
- été examiné (B) et résolu (C) par elle ?

#### A.- NAISSANCE DU PROBLEME

1.- En règle générale, ce sont les requérants eux-mêmes qui saisissent la Commission du problème : en sus de leurs griefs "matériels", bon nombre d'entre eux formulent des doléances "procédurales" relatives à l'exercice efficace de leur droit de recours; il s'agit, presque toujours, de détenus ou d'internés (1).

Certains requérants invoquent à ce sujet divers articles de la Convention, isolément ou en combinaison avec d'autres : l'article 25 § 1 in fine, mais aussi les articles 3, 8, 10, 13, 14 etc...; assez souvent, cependant, la question n'est soulevée qu'en substance (2).

(1) Cf. néanmoins supra, pp. 22-23 (requête N° 300/57, TAST).

Cf. aussi infra, page 38, note 3 (req. N° 543/59, WANTKE).

(2) L'article 25 § 1 in fine a été invoqué dans les affaires N° 188/56 (NETZ), 369/58 (HEINEMANN), 530/59 (SCHWEITZER), 833/60 (JANOUSEK), 892/60 et 1162/61 (OSTERHOLZER), 1174/61 (QUERTINMONT), 1405/62 (MALINA-SATERNUS), 1607/62 (WAGNER), 1628/62 (DOMINAS), 1789/63 (HASSLACHER), 1814/63 (PRAXL), 1867/63 (GHEYSENS), 1877/63 (HORVATH), etc.;

l'article 3, dans les affaires N° 997/61 (CERNAK), 1447/62 (HODL), 1430/62 (WARTIG), 1593/62 (RAUTNIG), etc...;

l'article 8, dans les affaires N° 997/61 (CERNAK), 1430/62 (WARTIG), 1593/62 (RAUTNIG), 1628/62 (DOMINAS), 1867/63 (GHEYSENS), etc.;

l'article 10, dans les affaires N° 833/60 (JANOUSEK), 892/60 (OSTERHOLZER), 1628/62 (DOMINAS), etc...;

l'article 13, dans les affaires N° 300/57 (TAST), 1430/62 (WARTIG), 1593/62 (RAUTNIG), 1789/63 (HASSLACHER), 1813/63 (DEUTINGER), 1814/63 (PRAXL), 1877/63 (HORVATH), etc...;

l'article 14, dans les affaires 1789/63 (HASSLACHER), 1813/63 (DEUTINGER), 1814/63 (PRAXL), 1877/63 (HORVATH) etc...

Le problème a été soulevé en substance dans les affaires N° 219/56 (DE VOS), 287/57 (NIEDZIELLA), 363/58 (GANTHALER), 387/58 et 499/59 (MURANKO), 424/58 et 924/60 (VAN GASTEL), 538/59 (BERNHARDT), 557/60 (GANDZELEWSKI), 613/59 (DESABLIN), 631/59 (ZWEERING), 650/59 (ZILS), 793/60 (VAN HUFFEL), 1273/61 (RODACKI), 1289/61 (POHLAND), 1461/62 (MEERSMAN), 1527/62 (MONZ), 1930/63 (HEUNDL), etc...

Ces exemples sont donnés sous les plus expresses réserves, car les requêtes énumérées ci-dessus n'ont pas toutes la précision désirable.

2.- Il arrive également que des autorités nationales fournissent à la Commission, de leur propre initiative, des explications sur le point considéré, tantôt en l'absence de toute plainte de l'intéressé (1), tantôt à titre de mise au point (2).

3.- Parfois enfin, le Secrétariat ou la Commission s'emparent d'office du problème, lorsque les éléments du dossier donnent à penser qu'il existe, en la matière, une situation de prime abord anormale (3).

(1) Req. N° 1292/61 (KIPPERER) : directeur du pénitencier de Graz, lettre du 31.10.1963 (postérieure au rejet de la requête).

(2) Exemples :

- req. N° 195/56 (LICHY) : directeur du pénitencier de Ziegenhain, attestation du 28.7.56;
  - req. N° 363/58 (GANTHALER) : Ministère de la Justice de Bavière, lettre du 10.4.1958;
  - req. N° 631/59 (ZWEERING); " " " " " " lettre du 19.2.60;
  - req. N° 650/59 (ZILS) : lettres du Parquet de Cologne (11.2.60) et du Ministère de la Justice de Rhénanie du Nord-Westphalie (5.3.60);
  - req. N° 957/60 (GANDZELEWSKI) : lettres du directeur de la prison d'Aix-la-Chapelle (19.10.1960) et du Parquet de Cologne (21.10.60);
  - req. N° 1162/61 (OSTERHOLZER) : Ministère de la Justice de Bavière, lettre du 25.6.1962;
  - req. N° 1273/61 (RODACKI) : plusieurs lettres du directeur du pénitencier de Rheinbach et du Ministère de la Justice de Rhénanie du Nord-Westphalie;
  - req. N° 1289/61 (POHLAND) : directeur du pénitencier de Rheinbach, lettre du 12.7.1962;
  - req. N° 1430/62 (WARTIG) : lettres du directeur de la prison de Celle (5.2.1962), du Parquet de Celle (9.2.1962 et 11.5.1962) et du Ministère de la Justice de Basse-Saxe (17.10.1963);
  - req. N° 1867/63 (GHEYSSENS) : médecin-directeur de l'Institut des Frères Alexiens de Tirlemont, lettres des 17.5. et 13.8.1963.
- Cf. également infra, p. 46.

(3) Exemples :

- req. N° 543/59 (WANTKE) : lettres du Secrétariat au Représentant Permanent de la Rép. Féd. d'Allemagne (11.9. et 15.12.1959) (réponse le 4.1.1960 : le requérant n'est pas détenu, mais frappé d'interdiction judiciaire);
- req. N° 789/60 (DUNSHIRN) : lettre du Secrétariat au Représentant Permanent d'Autriche (27.9.1961);
- req. N° 1037/61 (GINAL) (cf. la décision du 12.3.1962, citée supra pp. 22-23);
- req. N° 1280/61 (CARL) : lettres du Secrétariat au Représentant Perm. de la Rép. Féd. d'Allemagne et au Ministère de la Justice de Bade-Wurtemberg (26.9.1961);
- req. N° 1283/61 (BANAS) : lettres du Secrétariat au directeur du pénitencier de Straubing, au Représ. Perm. de la Rép. Féd. d'Allemagne et au Minist. de la Justice de Bavière (20.10.61, 8.11.1961 et 8.12.1961).

B.- EXAMEN DU PROBLEME

1.- Très fréquemment, les indications spontanées des parties, ou de l'une d'elles, offrent une base suffisante pour l'examen et la solution du problème, sans qu'il soit nécessaire de procéder à un complément d'information (1). Il en est ainsi, par exemple, lorsque les allégations du requérant se révèlent inexactes (2), ou qu'elles se heurtent à une jurisprudence bien établie (3), ou qu'il paraît possible de se prononcer d'emblée sur le point - nouveau par hypothèse - qu'elles soulèvent (4).

2.- Le cas échéant, néanmoins, le Secrétariat demande :

a) au requérant, des précisions ou des moyens de preuve de nature à corroborer ses dires (5) ;

./.

- (1) Exemples : req. N° 337/57 (MIEBACH), 387/58 (MURANKO), 424/58 et 924/60 (VAN GASTEL), 538/59 (BERNHARDT), 613/59 (DESABLIN), 793/60 (VAN HUFFEL), 892/60 (OSTERHOLZER), 997/61 (CERMAK), 1447/62 (HODL), 1607/62 (WAGNER), 1789/63 (HASSLACHER), 1813/63 (DEUTINGER), 1814/63 (PRAXL), 1877/63 (HORVATH) et 1930/63 (HEUNDL).
- (2) Cf. p.ex. supra, pp. 24 (req. N° 387/58, MURANKO) et 27 (req. N° 997/61, CERMAK), etc...
- (3) P.ex. la jurisprudence selon laquelle la simple lecture de la correspondance des détenus par les autorités pénitentiaires ne constitue pas une "entrave" au sens de l'article 25 § 1 in fine. Exemples : req. N° 424/58 (VAN GASTEL), 538/59 (BERNHARDT), 613/59 (DESABLIN), 793/60 (VAN HUFFEL), etc... On sait qu'à l'occasion de l'examen de l'affaire RAUTNIG (N° 1593/62), la Commission a décidé de reconsidérer cette jurisprudence.
- (4) P.ex. le point de savoir si la Convention oblige les autorités des Etats contractants à informer quiconque de son droit de saisir la Commission. Cf. supra, pp. 8-9 (req. N° 1789/63, HASSLACHER ; 1814/63, PRAXL ; 1930/63, HEUNDL) et p. 18 (req. N° 1813/63, DEUTINGER, et 1877/63, HORVATH).
- (5) Exemples :
- req. N° 369/58, HEINEMANN : lettres du 19.1.1959 au requérant et à son avocat ;
  - req. N° 530/59, SCHWEITZER : lettre du 6.7.1959 (le Secrétariat conseille au requérant d'attirer l'attention des autorités pénitentiaires de Sarrebruck sur la circulaire fédérale du 31.5.1957) ;
  - req. N° 833/60, JANOUSEK : lettre du 26.10.1960 ;
  - req. N° 1461/62, MEERSMAN : lettres des 27.9.1963 et 16.3.1964.

b) à l'Etat défendeur, des éclaircissements ou observations (1), voire l'adoption de mesures appropriées (2).

3.- A cet égard, le Secrétariat agit

- (a) tantôt d'office (3), comme il le fait souvent en d'autres domaines ;
- (b) tantôt sur les instructions de la Commission plénière (4), du Président (5) ou d'un

./.

- (1) Exemples : req. N° 219/56 (DE VOS), lettre du 29.7.1957 ; req. N° 287/57 (NIEDZIELLA), lettres des 7.6.1957, 12.9.1957, 25.3.1958 et 20.1.1959 ; req. N° 348/58 (KLUH), lettres des 9.12.1958 et 20.1.1959 ; req. N° 499/59 (MURANKO), lettre du 10.6.1959 ; req. N° 833/60 (JANOUSEK), lettre du 16.11.1960 ; req. N° 1162/61 (OSTERHOLZER), lettre du 24.7.1962 ; req. N° 1273/61 (RODACKI), lettres des 25.10.1962 et 9.4.1963 ; req. N° 1283/61 (BANAS), lettre du 20.10.1961 ; req. N° 1291/61 (KIPPERER), lettre du 27.9.1961 ; req. N° 1364/62 (WUNDERLICH), lettre du 11.3.1964 ; req. N° 1430/62 (WARTIG), lettre du 3.7.1962 ; req. N° 1527/62 (MONZ), lettre du 7.8.1962.
- (2) Ex. : req. N° 188/56 (NETZ), lettres des 17.8.1956 (transmettre au requérant le formulaire habituel) et 13.11.1956 (donner des instructions aux autorités compétentes) ; req. N° 195/56 (LICHY), lettre du 13.11.1956 (idem) ; req. N° 348/58 (KLUH), lettre du 19.3.1958 (idem) ; req. N° 530/59 (SCHWEITZER) et 543/59 (WANTKE), lettre du 11.9.1959 (idem) ; req. N° 650/59 (ZILS), lettre du 20.5.1960 (transmettre au Secrétariat un envoi du requérant) ; req. N° 789/60 (DUNSHIRN) et diverses autres plaintes : lettre du 27.9.1961 (prendre les mesures appropriées pour accélérer la transmission des lettres des requérants détenus) ; req. N° 1174/61 (QUERTINMONT), lettres du 17.7.1961 (rechercher un envoi que le requérant affirme avoir adressé au Secrétariat et que ce dernier n'a pas reçu) et du 17.9.1962 (donner des instructions aux autorités compétentes) ; req. N° 1280/61 (CARL), lettres du 26.9.1961 (prendre les mesures appropriées pour accélérer la transmission des lettres des requérants détenus) ; req. N° 1405/62 (MALINA-SATERNUS), lettres du 27.12.1962 (ordonner la transmission de deux lettres stoppées par décision judiciaire) et du 17.12.1963 (éviter toute distribution trop parcimonieuse de papier aux requérants détenus).

Suite des notes page 41

Suite des notes de la page 40

- (3) Exemples : req. N° 188/56 (NETZ), lettre du 17.8.1956 ; req. N° 287/57 (NIEDZIELLA), lettre du 7.6.1957 ; req. N° 348/58 (KLUH), lettres des 19.3., 8.5., 3.6. et 9.12.1958 ; req. N° 499/59 (MURANKO), lettre du 10.6.1959 ; req. N° 530/59 (SCHWEITZER), lettre du 6.7.1959 ; req. N° 650/59 (ZILS), lettres des 20.5. et 2.6.1960 ; req. N° 833/60 (JANOUSEK), lettre du 26.10.1960 ; req. N° 1174/61 (QUERTINMONT), lettre du 17.7.1961 ; req. N° 1283/61 (BANAS), lettre du 20.10.1961 ; req. N° 1405/62 (MALINA-SATERNUS), lettre du 13.6.1962.
- (4) Exemples : req. N° 188/56 (NETZ) et 195/56 (LICHY), lettre du 13.11.1956 ; req. N° 219/56 (DE VOS), lettre du 29.7.1957 ; req. N° 287/57 (NIEDZIELLA), lettres des 12.9.1957, 25.3.1958 et 20.1.1959 ; req. N° 348/58 (KLUH), lettres des 20.1. et 2.2.1959 ; req. N° 369/58 (HEINEMANN), lettres du 19.1.1959 ; req. 530/59 (SCHWEITZER), lettre du 11.9.1959 ; req. N° 543/59 (WANTKE), lettres des 11.9. et 15.12.1959 ; req. N° 789/60 (DUNSHIRN) et autres : lettre du 27.9.1961 ; req. N° 833/60 (JANOUSEK), lettre du 5.4.1961 ; req. N° 1174/61 (QUERTINMONT), lettre du 17.9.1962 ; req. N° 1273/61 (RODACKI), lettres des 25.10.1962 et 9.4.1963 ; req. N° 1364/62 (WUNDERLICH), lettre du 11.3.1964 ; req. N° 1405/62 (MALINA-SATERNUS), lettres des 27.12.1962, 4.7.1963 et 17.12.1963 ; req. N° 1430/62 (WARTIG), lettre du 3.7.1963 ; req. N° 1461/62 (MEERSMAN), lettre du 16.3.1964.
- (5) Exemples : req. N° 833/60 (JANOUSEK), lettre du 16.11.1960 ; req. N° 1162/61 (OSTERHOLZER), lettre du 24.7.1962 ; req. N° 1280/61 (CARL), lettres du 26.9.1961 ; req. N° 1292/61 (KIPPERER), lettre du 27.9.1961 ; req. N° 1527/62 (MONZ), lettre du 7.8.1962.

"groupe de trois" (1).

4.- Lorsqu'il s'adresse à un Etat défendeur, le Secrétariat entre en rapport :

a) en principe, avec le Représentant Permanent de cet Etat (2) ;

b) à l'occasion, avec d'autres autorités, directement (3) ou par l'intermédiaire du Représentant Permanent (4).

Il le fait d'ordinaire par écrit, au besoin de vive voix (5).

- (1) Req. N° 1461/62 (MEERSMAN) ; lettre du 27.9.1963.
- (2) Ex. : req. N° 188/56 (NETZ), lettres des 13.11.1956 et 12.2.1957; req. N° 195/56 (LICHY), lettre du 13.11.1956; req. N° 219/56 (DE VOS), lettre du 29.7.1957; req. N° 287/57 (NIEDZIELLA), lettre du 20.1.1959; req. N° 348/58 (KLUH), lettre du 20.1.1959; req. N° 530/59 (SCHWEITZER), lettre du 11.9.1959; req. N° 543/59 (WANTKE), lettres des 11.9. et 15.12.1959; req. N° 789/60 (DUNSHIRN) et autres : lettre du 27.9.1961; req. N° 833/60 (JANOUSEK), lettres des 16.11.1960 et 5.4.1961; req. N° 1273/61 (RODACKI), lettres des 25.12.1962 et 9.4.1963; req. N° 1280/61 (CARL), lettre du 26.9.1961; req. N° 1292/61 (KIPPERER), lettre du 27.9.1961; req. N° 1364/62 (WUNDERLICH), lettre du 11.3.1964; req. N° 1405/62 (MALINA-SATERNUS), lettres des 27.12.1962 et 17.12.1963; req. N° 1430/62 (VARTIG), lettre du 3.7.1963; req. N° 1527/62 (MONZ), lettre du 7.8.1962.
- (3) Ex. : req. N° 188/56 (NETZ), lettres des 17.8.1956, 31.7.1957 et 16.8.1957 au directeur de la prison de Bernau; req. N° 287/57 (NIEDZIELLA), lettres des 7.6.1957, 12.9.1957, 25.3.1958, 16.4.1958, 2.7.1958 et 2.2.1959 au Ministère de la Justice de Hesse; req. N° 348/58 (KLUH), lettres des 19.3.1958, 8.5.1958, 9.12.1958 et 2.2.1959 au directeur du pénitencier de Straubing; req. N° 499/59 (MURANKO), lettre du 10.6.1959 au Président du Tribunal administratif régional de Hambourg; req. N° 650/59 (ZILS), lettre du 20.5.1960 au Parquet de Cologne; req. N° 1280/61 (CARL), lettre du 26.9.1961 au Ministère de la Justice de Bade-Wurtemberg; req. N° 1283/61 (BANAS), lettre du 8.12.1961 au Ministère de la Justice de Bavière; req. N° 1405/62 (MALINA-SATERNUS), lettre du 13.6.1962 au Ministère de la Justice de Bade-Wurtemberg.
- (4) Ex. : req. N° 1174/61 (QUERTINMONT), lettre du 17.7.1961 au Directeur de l'Établissement de Défense Sociale de Tournai (qui a répondu directement le 31.7.1961); req. N° 1283/61 (BANAS), lettre du 20.10.1961 au Directeur du Pénitencier de Straubing (qui a répondu directement le 26.10.1961).
- (5) Ex. : conversations ou entretiens téléphoniques avec le Représentant Permanent de l'Etat intéressé; visite au Ministère de la Justice de la République Fédérale d'Allemagne (1957); janvier 1962, à Strasbourg, discussions avec M. KIRCHSCHLÄGGER, du Ministère des Affaires Étrangères d'Autriche; 9.3.1962; discussions, à Strasbourg, avec M. BERTRAM, du Ministère de la Justice de la République Fédérale d'Allemagne, et l'adjoint du Représentant Permanent de cet Etat. Ces conversations, entretiens et discussions ne se limitent pas nécessairement aux problèmes concernant telle affaire déterminée; ils ont souvent une portée générale.

5.- A une exception près (1), les démarches entreprises auprès des Etats défendeurs n'ont jamais revêtu la forme d'une communication de la requête en vertu de l'article 45, §§ 2 et 3 b), du Règlement (2).

Il arrive d'ailleurs qu'elles suivent le rejet de la requête au lieu de le précéder (3).

6.- Les éclaircissements ou observations présentés par les Etats défendeurs, proprio motu ou sur demande, sont rarement portés à la connaissance des requérants, du moins au moment où

./.

(1) Requête N° 1628/62 (DOMINAS c/Rép.Féd.d'Allemagne): la communication, décidée par la Commission le 27.3.1963 et exécutée par le Secrétariat le 17.4.1963, portait sur l'ensemble des griefs du requérant, y compris ceux qui concernaient l'exercice efficace de son droit de recours (cf. le procès-verbal de la délibération du 27.3.1963).- Cf. également infra, p. 47.

(2) Le Secrétariat l'a précisé dans certains cas. Ex.: req. N°219/56 (DE VOS), lettre du 29.7.1957; req.N° 1405/62 (MALINA-SATERNUS), lettre du 27.12.1962; req. N° 1430/62 (WARTIG), lettre du 3.7.1963.

(3) Ex.: Req. N° 287/57 (NIEDZIELLA) et 348/58 (KLUH) : le 20.1.1959, le Secrétariat informe le Représentant Permanent de la Rép.Féd. d'Allemagne que, de l'avis de la Commission, l'application de certains règlements (amendés depuis lors), aux termes desquels les autorités pénitentiaires peuvent ne pas transmettre à la Commission les écrits contenant des affirmations "contraires à la vérité", risque de priver les détenus de leur droit de recours individuel; req. N° 833/60 (JANOUSEK) : le 5.4.1961, le Secrétariat annonce au Représentant Permanent d'Autriche le rejet de la requête, mais le rend attentif à l'article 25 § 1 in fine et aux circulaires qui, en Allemagne et en Belgique, tendent à assurer le respect de cet article; req. N° 1174/61 (QUERTINMONT): le 17.9.1962, le Secrétariat annonce au Représentant Permanent de Belgique le rejet de la requête, mais le prie de rappeler au directeur de l'Etablissement de Défense Sociale de Tournai que la correspondance des détenus avec la Commission ne doit subir aucune entrave ni aucun retard; req. 1273/61 (RODACKI): le 25.10.1962, le Secrétariat annonce au Représ. Permanent de la Rép.Féd.d'Allemagne le rejet de la requête, mais l'invite à présenter ses observations sur le grief relatif à une décision judiciaire qui a interdit la transmission d'une lettre du requérant; req. N° 1364/62 (WUNDERLICH): le 11 mars 1964, le Secrétariat communique la décision de rejet au Représ. Permanent de la Rép. Féd.d'Allemagne, mais le rend attentif au fait que les lettres du requérant ne sont parvenues à bon port qu'avec d'assez longs retards et accompagnées de commentaires - non sollicités par la Commission - du Ministère de la Justice de Bavière; il l'invite à présenter ses observations à ce propos; req. N° 1405/62 (MALINA-SATERNUS): le 17 décembre 1963, le Secrétariat communique la décision de rejet au Représentant Permanent de la Rép.Féd.d'Allemagne, mais souligne la nécessité que les autorités compétentes évitent toute distribution trop parcimonieuse de papier aux requérants détenus, pour les besoins de leur correspondance avec la Commission. Toutes ces lettres ont été rédigées sur les instructions de la Commission plénière.

le Secrétariat les recueille (cf. également infra, p. 47) (1).

En revanche, ils se trouvent d'habitude incorporés dans le texte de la décision finale de la Commission, avec ou sans indication de leur origine (2); mais certaines décisions les passent entièrement sous silence (3).

7.- La Commission paraît obéir, en cette matière, à une double préoccupation : assurer le déroulement normal de la procédure, en vue d'une bonne administration de la justice, mais aussi veiller au respect du droit de recours individuel (4).

(1) Dans l'affaire N° 1628/62 (DOMINAS), toutefois, les observations écrites du Gouvernement allemand (24.5.1963) ont été intégralement communiquées au requérant qui y a répliqué le 9.7.1963. Cf. également:

- req. N° 219/56 (DE VOS): par lettre du 29.7.1957, le Secrétariat fait savoir au requérant qu'il a invité le Gouvernement belge, le même jour, à lui fournir certains renseignements; le 4.1.1958, il l'avise qu'il a obtenu ces renseignements (sans en indiquer la nature) et en a demandé d'autres;

- req. N° 1174/61 (QUERTINMONT): par lettre du 8.8.1961, le requérant est avisé que son envoi du 14.5.61 (bloqué jusque là) a été transmis au Secrétariat, le 31.7.61, par le directeur de l'Etablissement de Défense Sociale de Tournai (le Secrétariat ne signale cependant pas qu'il était intervenu en ce sens le 17.7.61);

- req. N° 1405/62 (MALINA-SATERNUS): le Secrétariat écrit au requérant: le 13.6.1962, qu'il intervient auprès du Ministère de la Justice de Bade-Wurtemberg; le 4.7.63, que "sur la foi de renseignements fournis par le Gouvernement" défendeur, les difficultés de correspondance rencontrées jusqu'ici semblent avoir disparu pour ne plus resurgir (sans plus de détails).

(2) Avec indication d'origine: décisions relatives aux requêtes N° 188/56 (NETZ), 219/56 (DE VOS), 530/59 (SCHWEITZER), 833/60 (JANOUSEK), 957/60 (GANDZELEWSKI), 1162/61 (OSTERHOLZER), 1174/61 (QUERTINMONT), 1405/62 (MALINA-SATERNUS), 1430/62 (WARTIG, 2e décision partielle), 1527/62 (MONZ) et 1628/62 (DOMINAS). Toutes ces décisions, sauf deux (N° 188/56 et 530/59) contiennent d'amples détails sur le point considéré.

sans indication d'origine : décision relative à la requête N° 650/59 (ZILS).

(3) Ex.: décisions relatives aux requêtes N° 287/57 (NIEDZIELLA), 363/58 (GANTHALER), 631/59 (ZWEERING), 1273/61 (RODAKI), 1289/61 (POHLAND) et 1867/63 (GHEYSENS).

(4) Les lettres du Secrétariat, qui se réfèrent en général expressément à l'article 25 § 1 in fine, utilisent des expressions telles que "exercice efficace du droit de recours individuel" (ex.: req. N° 188/56, NETZ, et 195/56, LICHY, lettre du 13.11.56; req. N° 219/56, DE VOS, lettre du 29.7.1957, etc.), "bon accomplissement des fonctions de la Commission" (req. 1283/61, BANAS, lettre du 20.10.61), "proper conduct of its work", "potential applicants (must not be) hindered in the exercise of their right to refer complaints to the Commission" (req. 1280/61, CARL, lettre du 26.9.1961; req. N° 789/60, DUNSHIRN, lettre du 27.9.1961).

C.- SOLUTION DU PROBLEME

1.- Dans la plupart des affaires où il a surgi jusqu'ici, le problème des "entraves" à l'exercice efficace du droit de recours individuel a été résolu :

- soit par la constatation, immédiate ou fondée sur des renseignements complémentaires, que l'article 25 § 1 in fine n'avait pas été violé en l'espèce ;

- soit par la levée des difficultés initiales à la suite d'une démarche auprès de l'Etat défendeur : transmission d'une lettre initialement interceptée, acheminement plus rapide des envois, etc..

L'action menée dans ce domaine, d'abord conçue en fonction de telle ou telle affaire concrète, n'a pas tardé à déboucher sur un plan plus vaste : les trois Etats contractants intéressés, à savoir la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique et l'Autriche (1), ont adopté des mesures générales et permanentes. Il s'agit essentiellement :

- pour la République Fédérale d'Allemagne, de circulaires du Ministère fédéral de la Justice aux autorités compétentes des Länder (2) ;

- pour la Belgique, d'une circulaire du Ministère de la Justice aux directeurs des établissements pénitentiaires et de défense sociale (7 septembre 1957) et d'une circulaire du Ministère de la Santé publique et de la famille aux directeurs des établissements pour malades mentaux (12 février 1958) (3) ;

./.

(1) Le problème ne paraît pas s'être posé à ce jour dans les sept autres Etats contractants qui ont reconnu le droit de recours individuel (Danemark, Islande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège et Suède).

(2) La circulaire initiale, datée du 31 mai 1957 et destinée "aux administrations de la justice des Länder" et "à l'administration de la Ville Libre et Hanséatique de Hambourg" (Doc. DH/Misc (57) 24), a été officiellement communiquée à la Commission le 3 juillet 1957, à l'occasion de l'examen de l'affaire NETZ (N° 188/56). Elle a été complétée depuis lors, dans un sens libéral : (a) par l'Ordonnance du 1er décembre 1961 sur l'exécution des peines (articles 149 § 1, 195 § 3 et 157 § 2), communiquée à la Commission, le 9 août 1962, par le Ministère de la Justice de Bavière (à l'occasion de l'examen de l'affaire OSTERHOLZER, N° 1162/61) ; (b) par une circulaire du 6 décembre 1961 ; (c) par une circulaire du 3 mai 1962, communiquée à la Commission, le 14 mai 1962, par le Représentant Permanent de la République Fédérale d'Allemagne. Cette dernière circulaire a été élaborée à la suite d'entretiens que le Secrétaire de la Commission avait eus, le 9 mars 1962, avec M. Bertram et avec le Représentant Permanent adjoint de la R.F.A. Le Secrétariat a eu connaissance, en outre, de diverses circulaires émanant des autorités compétentes de certains Länder.

(3) Doc. DH/Misc (58) 2. Le texte de ces circulaires a été officiellement communiqué au Secrétariat, le 17 mars 1958, par le Représentant Permanent de Belgique auprès du Conseil de l'Europe.

- pour l'Autriche, d'instructions propres à assurer la transmission rapide et directe des envois émanant de détenus (1).

Relevons en particulier que dans sa circulaire du 3 mai 1962, le Ministère de la Justice de la République Fédérale d'Allemagne a invité les autorités compétentes des Länder (Landesjustizverwaltungen) à s'abstenir, dorénavant, d'accompagner les écrits des requérants de commentaires juridiques ou ad personam. Il a reproduit, sur ce point, de larges extraits d'une lettre que M. McNulty lui avait adressée au nom de la Commission le 15 mars 1962, lettre qui soulignait notamment que

- "the Commission, for its preliminary examination of the admissibility of an application, does not necessarily require any other factual information or legal submission than is contained in the documents lodged by the applicant himself" ;

- "indeed, any observations transmitted by the Government neight raise the question whether the applicant should not be given the opportunity to reply and such a procedure is clearly unnecessary, at that stage of the Commission's proceedings" ;

- "if, as a result of its examination, however, the Commission finds it necessary to ask the Federal Government for any factual information or observations on the issue of admissibility, it will at once make an appropriate communication

---

(1) A la suite de ses entretiens de janvier 1962 avec le Secrétaire de la Commission, M. Kirchschräger a demandé et obtenu, non sans peine, que les autorités pénitentiaires expédient ces envois directement à Strasbourg, sans passer, comme jusqu'alors, par le canal du Ministère de la Justice et du Ministère des Affaires Etrangères. A ce sujet, cf. la lettre adressée au le Président Petré, le 16.3.1962, par M. McNulty. Dès le 5.4.1961, le Secrétariat avait communiqué au Représentant Permanent d'Autriche, à l'occasion de l'examen de l'affaire JANOUSEK (N° 833/60), le texte des circulaires allemandes et belges susmentionnées.

to the Government under Rule 45, paragraphe (3) (b) or otherwise :

- "from a practical point of view also, the drafting by a Ministry of Justice of a covering letter containing such information or opinion obviously causes a certain delay in the transmission of an application".

Dans plusieurs cas, la Commission a chargé le Secrétariat de remercier le Gouvernement intéressé des dispositions ainsi arrêtées, qu'elles eussent un caractère général ou ad hoc (1).

2.- La solution apportée au problème se trouve, d'ordinaire, consignée dans la décision finale de la Commission ; certaines décisions ne s'occupent que des griefs "matériels" du requérant et laissent entièrement de côté la question des "entraves" à l'exercice efficace du droit de recours individuel bien que, par hypothèse, elle ait surgi en l'espèce (2).

3.- Pour autant qu'elles traitent du problème et de sa solution, les décisions de la Commission :

- se placent tantôt sur le terrain de la recevabilité, tantôt sur celui du fond ;

- se réfèrent d'habitude, mais non pas toujours (3), à l'article 25 § 1 in fine de la Convention, considéré isolément ou en combinaison avec d'autres articles.

Il est renvoyé, à ce sujet, aux pages 7 à 36 de la présente étude.

---

(1) Ex. : req. N° 219/56 (DE VOS), lettre du 4.1.1958 au Représentant Permanent de Belgique ; req. N° 287/57 (NIEDZIELLA) et 348/58 (KLUH), lettre du 26.3.1959 au Représentant Permanent de la République Fédérale d'Allemagne ; req. N° 1405/62 (MALINA-SATERNUS), lettre du 4.7.1963 au Représentant Permanent de la République Fédérale d'Allemagne.

(2) Ex. : décisions relatives aux req. N° 195/56 (LICHY, N° 348/58 (KLUH), N° 543/59 (WANTKE), N° 789/60 (DUNSHIRN - il en va de même du rapport adopté par la Commission en vertu de l'article 31 de la Convention), N° 1280/61 (CARL), N° 1283/61 (BANAS), N° 1292/61 (KIPPERER) et N° 1364/62 (WUNDERLICH). Dans certaines de ces affaires (mais non pas toutes), il est vrai, la question avait été soulevée d'office par la Commission et non par le requérant.

(3) Ex. : décision relative à la requête N° 997/61 (CERMAK), pp. 11 et 27 supra.

4.- Lesdites décisions sont assez souvent communiquées au Gouvernement défendeur, même lorsque la Commission a rejeté la requête de plano, en vertu de l'article 45 § 3 a) du Règlement intérieur (1). Cette pratique n'est cependant pas constante (2).

./.

(1) Comp. l'art. 46 § 3 du Règlement : "... Le Secrétaire de la Commission la communique (= la décision sur la recevabilité de la requête) à la partie requérante et, sauf dans le cas visé au paragraphe 3, alinéa a), de l'article 45 du présent Règlement, à la partie défenderesse."

(2) Ont été communiquées les décisions sur la recevabilité des req. N° 188/56 (NETZ) (25.3.1958), N° 287/57 (NIEDZIELLA) (31.3.58), N° 369/58 (HEINEMANN) (30.10.59), N° 530/59 (SCHWEITZER) (17.8.60), N° 833/60 (JANOUSEK) (5.4.61), N° 924/60 (VAN GASTEL) (10.8.62), N° 997/61 (CERMAK) (7.11.63), N° 1174/61 (QUERTINMONT) (12.10.62), N° 1405/62 (MALINA-SATERNUS) (17.12.63), N° 1527/62 (MONZ) (8.3.1963) et N° 1628/62 (DOMINAS) (17.4.1963).

Dans l'affaire N° 369/58 (HEINEMANN), il est vrai, la communication avait pour but principal d'attirer l'attention du Gouvernement belge sur une tout autre question (article 9 de l'arrêté - loi du 26.5.1944) ; de même dans l'affaire N° 924/60 (VAN GASTEL) (ancien article 123 sexies du Code pénal belge).

Ne semblent pas avoir été communiquées au Gouvernement défendeur, en revanche, les décisions concernant les req. N° 219/56 (DE VOS), N° 300/57 (TAST), N° 337/57 (MIEBACH), N° 363/58 (GANTHALER), N° 387/58 et N° 499/59 (MURANKO), N° 424/58 (VAN GASTEL), N° 538/59 (BERNHARDT), N° 613/59 (DESABLIN), N° 631/59 (ZWEERING), N° 650/59 (ZILS), N° 793/60 (VAN HUFFEL), N° 892/60 et N° 1162/61 (OSTERHOLZER), N° 957/60 (GANDZELEWSKI), N° 1037/61 (GINAL), N° 1273/61 (RODACKI), N° 1289/61 (PUHLAND), N° 1607/62 (WAGNER), N° 1789/63 (HASSLACHER), N° 1813/63 (DEUTINGER), N° 1814/63 (PRAXL), N° 1867/63 (GHEYSSENS), N° 1877/63 (HORVATH) et N° 1930/63 (HEUNDL).

Dans certaines de ces affaires, pourtant, le Gouvernement défendeur avait fourni à la Commission, à la demande de celle-ci ou spontanément, des observations relatives à l'exercice efficace du droit de recours individuel. Ex. : affaires DE VOS, MURANKO (N° 499/59), ZILS, ZWEERING, OSTERHOLZER (N° 1162/61), GANDZELEWSKI, RODACKI, PUHLAND et GHEYSSENS.

DEUXIEME PARTIE : ARGUMENTATION

L'étude de la jurisprudence et de la pratique ne laisse pas de révéler, dans l'esprit de la Commission et du Secrétariat, certaines hésitations quant à la nature juridique de l'"engagement" prévu à l'article 25 § 1 in fine de la Convention.

Telle est, d'ailleurs, la raison pour laquelle la Commission a confié au Secrétariat, à l'occasion de l'examen de l'affaire RAUTNIG (N° 1593/62), le soin de préparer la présente note et a estimé utile, en attendant, d'ajourner sa décision dans cette affaire et dans plusieurs autres espèces semblables (N° 1430/62, WARTIG ; N° 1447/62, HODL ; N° 1461/62, MEERSMAN ; N° 1575/62, KAUFMANN, etc...).

Au total, trois conceptions distinctes paraissent s'offrir au choix de la Commission.

I.- PREMIERE CONCEPTION

1.- Selon une première conception, l'obligation qui découle, pour certains des Etats contractants - dix à l'heure actuelle - de l'article 25 § 1 in fine, donne naissance, au bénéfice des personnes placées sous la juridiction de ces Etats, à un droit individuel et subjectif comparable à ceux que définit le Titre Ier de la Convention : le droit à ne se heurter, de la part desdits Etats, à aucune "entrave" dans l'exercice éventuel de la faculté de saisir la Convention. En bref, le droit dont il s'agit constitue l'un des "droits reconnus dans la Convention", au sens de la première phrase de l'article 25 § 1.

2.- Cette théorie, qui se reflète assez nettement dans une série de décisions (1) et, à un moindre degré, dans certains aspects de la pratique suivie à ce jour, entraîne les conséquences que voici :

./.

---

(1) Cf., en particulier, la décision du 20.3.1958 sur la recevabilité de la requête N° 219/56, DE VOS c/Belgique (p. 12 supra).

a) les requérants ont qualité pour saisir juridiquement la Commission des "entraves" dont ils se prétendent victimes, au même titre et sur le même plan que les atteintes portées, d'après eux, à leur droit à la vie, à leur liberté d'expression, etc..., ce qui n'empêche cependant pas la Commission de s'emparer d'office du problème (1) ;

b) en examinant le problème, la Commission peut soit se placer exclusivement sur le terrain de l'article 25 § 1 in fine, soit, si les circonstances de la cause s'y prêtent, combiner cet article avec tel ou tel article du Titre Ier de la Convention (2) ;

c) les griefs formulés en ce domaine obéissent aux règles ordinaires de recevabilité : épuisement des voies de recours internes, délai de six mois, nécessité de justifier d'un intérêt, compatibilité avec les dispositions de la Convention, apparence de fondement, etc... ;

d) au besoin, la Commission peut demander au Gouvernement défendeur des observations écrites ou orales sur la recevabilité d'un grief de ce genre, en vertu de l'article 45 §§ 2 et 3 b) du Règlement intérieur ;

e) les observations ainsi recueillies doivent, en règle générale, être communiquées au requérant pour réplique ; il en va de même de celles que l'Etat défendeur croirait bon de présenter de sa propre initiative, sauf si la Commission, ne les ayant par hypothèse pas sollicitées, se refuse à les prendre en considération ;

f) si la Commission retient le grief, il lui faut constituer une Sous-Commission chargée d'établir les faits et de rechercher un règlement amiable (articles 28 et 29 de la Convention), quand bien même elle aurait rejeté tous les autres griefs du requérant ;

g) si la tentative de conciliation échoue, il incombe à la Commission plénière, puis au Comité des Ministres ou à la Cour, de se prononcer sur l'existence ou l'absence d'"entraves" contraires à l'article 25 § 1 in fine, et ce par voie d'avis pour la première (article 31), de décision pour le second (article 32), d'arrêt pour la troisième (articles 45 et 50) ;

./.

(1) Du moins si l'on admet, en principe, que la Commission a compétence pour soulever un moyen d'office.

(2) Il lui est loisible, par exemple, de rechercher si une "entrave" déterminée a violé ou non, en sus de l'art. 25 § 1 in fine, la liberté d'expression d'un requérant (art. 10) ou son droit au respect de sa correspondance (art. 8).

h) le requérant doit être informé, dans les conditions habituelles, du résultat de la procédure et des motifs l'ayant dicté (article 46 § 3 du Règlement Intérieur de la Commission, pour la décision sur la recevabilité du grief ; article 51 § 4 in fine du Règlement de la Cour, pour l'arrêt de celle-ci ; publication, voire notification officielle de la décision du Comité des Ministres).

3.- Plusieurs membres de la Commission ont objecté :

a) que la reconnaissance du droit en question, à la différence de celle des droits du Titre Ier (cf. l'article Ier de la Convention), ne découle pas directement de la Convention, au sens de la première phrase de l'article 25 § 1, mais d'une déclaration spéciale souscrite par certains Etats contractants ;

b) que la Commission créerait elle-même une "entrave" peu compatible avec l'article 25 § 1 in fine si elle exigeait que le requérant, avant de saisir de ses doléances en la matière, épuise les voies de recours internes qui s'offrent parfois à lui pour réclamer la levée des obstacles rencontrés dans l'exercice de son droit de recours (1) ;

c) qu'il serait absurde d'utiliser, jusqu'au bout, le mécanisme lourd et compliqué de garantie collective instauré par la Convention, lorsque la Commission a déclaré irrecevable l'ensemble de la requête à l'exception du seul grief relatif aux "entraves" (2).

(1) Notons que la Commission n'a jamais rejeté de telles doléances pour non-épuisement des voies de recours internes, bien que les Etats défendeurs (Gouvernement, autorités pénitentiaires, etc...) aient invoqué cette fin de non-recevoir à l'occasion : req. N° 188/56 (NETZ) (lettre du directeur de la prison de Bernau, 20.8.1956), N° 631/59 (ZWEERING) (lettre du Ministère de la Justice de Bavière, 19.2.1960), N° 833/60 (JANOUSEK) (cf. supra, pp.30-31), N° 1273/61 (RODAKCI) (lettre de l'adjoint du Représentant Permanent de la République Fédérale d'Allemagne, datée du 11.6.1963 et donc postérieur au rejet de la requête, survenu le 5.10.1962), N° 1405/62 (MALINA-SATERNUS) (lettre du Représentant Permanent de la République Fédérale d'Allemagne, 22.4.1963), N° 1430/62 (WARTIG) (lettre du directeur de la prison de Celle, 5.2.1962), N° 1628/62 (DOMINAS) (observations écrites du Gouvernement fédéral, 24.5.1963), etc... De son côté, la Commission a soulevé d'office la question dans quelques affaires, mais sans la trancher : req. N° 219/56 (DE VOS) (cf. supra, p. 12), N° 499/59 (MURANKO) (rapport du Groupe de Trois, Doc. A 47.763, p. 2 N° 3 et décision du 7.7.1959), N° 538/59 (BERNHARDT) (décision du 31.5.1960), etc...

(2) La jurisprudence "De Vos", il est vrai (décision du 20.3.1958, p. 12 supra), est de nature à tempérer cet inconvénient ; elle ne le supprime cependant pas, car il peut arriver qu'une entrave à l'exercice efficace du droit de recours individuel cause un préjudice appréciable au requérant même en l'absence de toute autre violation de la Convention (p.ex. une sanction disciplinaire infligée à titre de mesure de représailles).

II.- DEUXIEME CONCEPTION

1.- Une deuxième conception se présente alors à l'esprit : elle consiste à penser que nul droit individuel ne correspond à l'obligation prévue à l'article 25 § 1 in fine et qu'il s'agit là d'un problème d'ordre procédural ou administratif, qui concerne uniquement les rapports de la Commission avec l'Etat défendeur.

2.- Il en résulte :

a) que le requérant n'a pas qualité pour saisir juridiquement la Commission de ses griefs en la matière : il ne joue pas, à cet égard, le rôle de partie à l'instance, mais tout au plus celui de source d'informations, à charge pour la Commission d'apprécier, au vu de ces informations ou des autres éléments dont elle dispose, si elle doit ou non s'emparer d'office du problème ;

b) que la Commission examine le problème sur le terrain du seul article 25 § 1 in fine ;

c) que les règles ordinaires de recevabilité, et singulièrement la règle de l'épuisement des voies de recours internes, ne s'appliquent pas à ce domaine ;

d) que la Commission n'agit pas en vertu de l'article 45 §§ 2 et 3 b) du Règlement Intérieur lorsqu'elle demande à l'Etat défendeur des observations relatives à l'exercice efficace du droit de recours individuel ;

e) que les observations ainsi recueillies, ou celles que l'Etat défendeur présenterait de sa propre initiative, n'ont pas, en principe, à être communiquées au requérant pour réplique ;

f) que la Commission, une fois suffisamment éclairée, statue d'emblée sur le fond du problème, sans constitution préalable d'une Sous-Commission, même si le restant de la requête est irrecevable ;

g) que ni le Comité des Ministres ni la Cour ne peuvent être amenés à se prononcer sur l'existence ou l'absence d'"entraves" contraires à l'article 25 § 1 in fine, cette question ne regardant que la Commission ;

h) que la Commission n'est pas tenue d'informer le requérant de la solution adoptée, ni a fortiori des motifs qui l'ont inspirée.

3.- Cette théorie, qui semble avoir influencé elle aussi, dans une certaine mesure, la pratique suivie jusqu'ici (1), se heurte à des objections différentes, mais non moins sérieuses que la première :

a) si l'"engagement" prévu à l'article 25 § 1 in fine ne donne pas naissance à un droit individuel, engendre-t-il une obligation interétatique (2) ? Dans l'affirmative, n'appartient-il pas uniquement aux Etats contractants de l'invoquer devant la Commission, en vertu de l'article 24, ce qui créerait une situation paradoxale (3) ?

b) faut-il plutôt analyser ledit engagement en une obligation souscrite envers la Commission (4) ? On comprendrait alors que celle-ci s'empare d'office du problème, et il est vrai que les exigences de la bonne marche de la procédure - sans parler du respect dû à la Commission - figurent parmi les impératifs qui dominent la matière, mais pareille analyse ne soulève-t-elle pas de réelles difficultés ?

c) au demeurant, la conception exposée ci-dessus ne fait-elle pas bon marché des droits et intérêts de l'individu requérant ? L'article 25 § 1 in fine qualifie expressément de droit la faculté (5) de saisir la Commission, même si ce droit, à la différence de ceux du Titre Ier, peut n'être pas reconnu

./.

---

(1) Surtout quant aux points traités aux alinéas d), e) et h) du paragraphe précédent.

(2) Entre quels Etats ? entre ceux qui ont reconnu le droit de recours individuel et chacun de leurs partenaires (d'où absence de réciprocité), ou seulement entre eux et les Etats qui ont, eux aussi, accepté la compétence définie à l'article 25 ?

(3) Puisque, par hypothèse, une requête étatique (article 24) viendrait se greffer en quelque sorte sur une requête individuelle (article 25).

(4) En plus, peut-être, de l'obligation interétatique visée à l'alinéa précédent.

(5) Cf. supra, p. 3 : au cours des travaux préparatoires, le mot "droit" a remplacé le terme "faculté", qui se trouvait dans le texte suggéré par la délégation belge.

par tous les Etats contractants (1). Et le droit de recours individuel n'a-t-il pas pour corollaire normal le droit à ne subir aucune entrave dans l'exercice efficace de ladite faculté (2) ?

### III.- TROISIEME CONCEPTION

1.- N'y a-t-il pas lieu, dès lors, de se tourner vers une conception intermédiaire ?

Selon cette conception, le droit de recours individuel et son corollaire, le droit à ne se heurter à aucune entrave dans l'exercice efficace de ce premier droit, constituent bien des droits individuels, mais d'une nature particulière, sui generis. Leur reconnaissance ne dérive pas uniquement de la Convention, mais aussi d'une déclaration souscrite par certains Etats contractants. En outre et surtout, ils ont un caractère essentiellement procédural et non "matériel" : ils représentent la "projection", sur le plan du contentieux international, des droits et libertés énumérés au Titre Ier, l'arme suprême offerte à l'individu pour la défense de ses droits "matériels" (3).

L'obligation prévue à l'article 25 § 1 in fine, cependant, a une seconde raison d'être qui, par delà le sort personnel des requérants, touche à l'"ordre public européen" (4) : elle tend à assurer le bon fonctionnement du mécanisme de garantie collective érigé par la Convention.

2.- Il en découle :

a) que le requérant a qualité pour saisir juridiquement la Commission de ses griefs en ce domaine, en tant que partie à l'instance : en se prétendant victime d'une "entrave" contraire à l'article 25 § 1 in fine, il affirme en somme que l'Etat défendeur cherche à empêcher le redressement de la violation des droits "matériels" invoqués (5) ;

(1) Cf. aussi le texte anglais de l'article 27 § 2 in fine de la Convention ("abuse of the right of petition") et l'article 6 § 2 du 4ème Protocole additionnel ("droit de recours individuel").

(2) Cf. supra, p. 2 (travaux préparatoires, intervention du délégué belge).

(3) Les articles 5, 6 et 13 consacrent eux aussi certains droits "procéduraux", mais ces droits s'exercent dans l'ordre juridique interne.

(4) Cf. la décision sur la recevabilité de la requête N° 788/60, Autriche c/ Italie.

(5) Sous ce rapport, la troisième conception se rapproche de la première.

b) que, de son côté, la Commission peut s'emparer d'office du problème au nom de l'intérêt général (1) ;

c) que la Commission examine le problème sur le terrain du seul article 25 § 1 in fine (2) ;

d) que les règles ordinaires de recevabilité, et singulièrement celle de l'épuisement des voies de recours internes, n'entrent pas en ligne de compte (3) ;

e) que la Commission n'agit point par application de l'article 45 §§ 2 et 3 b) du Règlement Intérieur lorsqu'elle demande à l'Etat défendeur des observations relatives à l'exercice efficace du droit de recours individuel (4) ;

f) que les observations ainsi recueillies doivent, en règle générale, être communiquées au requérant pour réplique, non sur la base de l'article 46 §§ 1 et 2 du Règlement Intérieur, mais en vertu du caractère contradictoire de la procédure (5) ;

g) qu'il en va de même des commentaires que l'Etat défendeur croirait bon de présenter de sa propre initiative, sauf si la Commission, ne les ayant pas sollicités, se refuse à les prendre en considération (6) ;

h) que la Commission, une fois suffisamment éclairée, se prononce d'emblée sur le fond du problème, sans constitution préalable d'une Sous-Commission (7), même si le restant de la requête est irrecevable ;

i) que ni le Comité des Ministres ni la Cour n'ont, normalement, à statuer : dans l'immense majorité des cas, le problème sera réglé par la Commission en accord avec l'Etat défendeur (levée des obstacles rencontrés, acheminement plus rapide du courrier, etc...) ; si, toutefois, l'Etat défendeur n'acceptait pas

./.

(1) Sous ce rapport, les trois conceptions ne diffèrent pas très sensiblement l'une de l'autre.

(2) }  
(3) } Sous ce rapport, la troisième conception se rapproche de la  
(4) } seconde.

(5) Sous cette dernière réserve, la troisième conception se rapproche ici de la première.

(6) Sous ce rapport, la troisième conception se rapproche de la première.

(7) Sous ce rapport, la troisième conception se rapproche de la seconde.

de redresser une situation contraire, par hypothèse, à l'article 25 § 1 in fine, l'affaire pourrait être déferé au Comité des Ministres ou à la Cour pour décision (1).;

j) que le requérant doit être informé de la solution adoptée et des motifs qui l'ont inspirée (2).

---

(1) Sous ce rapport la troisième conception se situe à peu près à mi-chemin entre la première et la seconde.

(2) Et ce en raison de sa qualité de partie en l'instance, et non sur la base des textes énumérés au § I - 3 - h) supra, p. 51. Sous cette réserve, la troisième conception se rapproche ici de la première.

A N N E X ELISTE DES DECISIONS CITEES OU MENTIONNEES

	Numéro de la requête	Date de la décision	Références	
			dans le présent document	dans l'Annuaire (Ann.) ou le Recueil (Rec.)
1	188/56 (NETZ)	17.12.1957	pp. 7 et 32	-
2	219/56 (DE VOS)	20. 3.1958	pp. 7,12-13,14,15,16 et 35	-
3	287/57 (NIEDZIELLA)	17.12.1957	pp. 7 et 32	-
4	300/57 (TAST)	17. 3.1958	pp. 22-23	-
5	337/57 (MIEBACH)	10. 1.1959	p. 24	-
6	363/58 (GANTHALER)	10. 1.1959	p. 13	-
7	369/58 (HEINEMANN)	6. 7.1959	p. 25	Ann. II, pp. 380-381
8	387/58 (MURANKO)	8. 1.1959	p. 24	Ann. II, p. 398
9	424/58 (VAN GASTEL)	1. 4.1960	pp. 8 et 10-11	Rec. II
10	499/59 (MURANKO)	7. 7.1959	pp. 18-19	Ann. II, pp. 399-400
11	530/59 (SCHWEITZER)	4. 1.1960	pp. 25-26	Ann. III, pp. 195-197
12	538/59 (BERNHARDT)	31. 5.1960	p. 11	-
13	613/59 (DESABLIN)	3. 6.1960	p. 11	Rec. III
14	631/59 (ZWEERING)	3. 6.1960	p. 11 et 24	Rec. III
15	650/59 (ZILS)	5. 8.1960	p. 32	-
16	793/60 (VAN HUFFEL)	21.12.1960	pp. 16, 19-20, 28 et 35	Ann. II, pp. 447-449
17	833/60 (JANOUSEK)	20.12.1960	pp. 7 et 30-31	Ann. III, pp. 441-443
18	892/60 (OSTERHOLZER)	13. 4.1961	p. 22	Ann. IV, pp. 257-259

	Numéro de la requête	Date de la Décision	Références	
			dans le présent document	dans l'Annuaire (Ann.) ou le Recueil (Rec.)
19	924/60 (VAN GASTEL)	11. 5.1962	p. 8	-
20	957/60(GANDZELEWSKI)	19. 9.1961	p. 20	-
21	997/61 (CERMAK)	20. 6.1963	pp. 11,27 et 33	-
22	1037/61 (GINAL)	12. 3.1962	pp. 21-22	-
23	1162/61(OSTERHOLZER)	27. 3.1963	p. 33	-
24	1174/61(QUERTINMONT)	17. 7.1962	pp. 14,15,16 et 35	-
25	1273/61 (RODACKI)	5.10.1962	pp. 14-15	-
26	1289/61 (POHLAND)	4.10.1962	p. 35	Rec. IX, p.52
27	1405/62 (MALINA-SATERNUS)	24. 9.1963	p. 34	-
28	1527/62 (MÖNZ)	4.10.1962	pp.16-17 et 35	-
29	1607/62 (WAGNER)	12.12.1963	p. 36	-
30	1628/62 (DOMINAS)	12.12.1963	pp. 7,27-29 et 33	Rec.XII,pp.67-69
31	1789/63(HASSLACHER)	22. 7.1963	pp.8-9 et 33	Rec.XI, p. 28
32	1813/63(DEUTINGER)	22. 7.1963	pp. 17 et 33	-
33	1814/63 (PRAXL)	24. 7.1963	pp. 9 et 33	-
34	1867/63 (GHEYSSENS)	19.12.1963	p. 36	-
35	1877/63 (HORVATH)	22. 7.1963	pp. 17 et 33	-
36	1930/63 (HEUNDL)	24. 7.1963	pp. 9 et 33.	-