



Rapport explicatif du Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

Strasbourg, 24.VI.2013

Introduction

1. La Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée par la Présidence suisse du Comité des Ministres, s'est tenue à Interlaken, Suisse, les 18-19 février 2010. La Conférence a adopté un Plan d'Action et invité le Comité des Ministres à donner mandat aux organes compétents en vue de préparer, d'ici juin 2012, des propositions spécifiques de mesures nécessitant des amendements à la Convention. Les 26-27 avril 2011, une seconde Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour a été organisée par la Présidence turque du Comité des Ministres à Izmir, Turquie. Cette Conférence a adopté un Plan de Suivi destiné à examiner et poursuivre le processus de réforme.

2. Dans le contexte des travaux sur les suites à donner à ces deux conférences, les Délégués des Ministres ont donné mandat au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et à ses instances subordonnées pour le biennium 2012-2013. Ils ont chargé le CDDH, par le biais de son Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR), d'élaborer un projet de rapport au Comité des Ministres, contenant des propositions spécifiques nécessitant des amendements à la Convention.

3. Parallèlement à ce rapport, le CDDH a présenté une Contribution à la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour, organisée par la Présidence britannique du Comité des Ministres à Brighton, Royaume-Uni, les 19-20 avril 2012. La Cour a également présenté un Avis préliminaire établi en vue de la Conférence de Brighton et contenant un certain nombre de propositions spécifiques.

4. Afin de donner effet à certaines dispositions de la Déclaration adoptée lors de la Conférence de Brighton, le Comité des Ministres a ensuite chargé le CDDH de préparer un projet de protocole d'amendement à la Convention ⁽¹⁾. Ces travaux se sont d'abord tenus au cours de deux réunions d'un Groupe de rédaction à composition restreinte, avant d'être examinés par le DH-GDR, à la suite duquel le projet a été examiné de manière approfondie et adopté par le CDDH lors de sa 76e réunion (27-30 novembre 2012) pour le soumettre au Comité des Ministres.

5. L'Assemblée parlementaire, à l'invitation du Comité des Ministres, a adopté l'Avis n° 283 (2013) sur le projet de Protocole le 26 avril 2013.

6. Lors de sa 123e Session, le Comité des Ministres a examiné et décidé d'adopter le projet en tant que Protocole n°15 à la Convention. A la même occasion, il a pris note du présent Rapport explicatif sur le Protocole n°15.

(1) Pour les dispositions figurant aux paragraphes 12b, 15a, 15c, 25d et 25f de la Déclaration. Voir les décisions du Comité des Ministres lors de sa 122e session, 23 mai 2012, point 2 – Garantir l'efficacité continue du système de la Convention européenne des droits de l'homme.

Commentaires sur les articles du Protocole

Article 1 du Protocole d'amendement

Préambule

7. Un nouveau considérant a été ajouté à la fin du préambule de la Convention contenant une référence au principe de subsidiarité et à la doctrine de la marge d'appréciation. Il est destiné à renforcer la transparence et l'accessibilité de ces caractéristiques du système de la Convention et à rester cohérent avec la doctrine de la marge d'appréciation telle que développée par la Cour dans sa jurisprudence. En formulant cette proposition, la Déclaration de Brighton a également rappelé l'engagement des Hautes Parties contractantes à donner plein effet à leur obligation de garantir les droits et libertés définis dans la Convention ⁽¹⁾.

8. Les Etats Parties à la Convention sont tenus de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention et d'octroyer un recours effectif devant une instance nationale à toute personne dont les droits et libertés ont été violés. La Cour interprète de manière authentique la Convention. Elle offre également une protection aux personnes dont les droits et les libertés ne sont pas garantis au niveau national.

9. La jurisprudence de la Cour indique clairement que les Etats Parties disposent, quant à la façon dont ils appliquent et mettent en œuvre la Convention, d'une marge d'appréciation qui dépend des circonstances de l'affaire et des droits et libertés en cause. Cela reflète le fait que le système de la Convention est subsidiaire par rapport à la sauvegarde des droits de l'homme au niveau national et que les autorités nationales sont en principe mieux placées qu'une cour internationale pour évaluer les besoins et les conditions au niveau local. La marge d'appréciation va de pair avec le contrôle mis en place par le système de la Convention. A cet égard, le rôle de la Cour est d'examiner si les décisions prises par les autorités nationales sont compatibles avec la Convention, eu égard à la marge d'appréciation dont disposent les Etats.

Entrée en vigueur / application

10. Conformément à l'article 8, paragraphe 4, du Protocole, aucune disposition transitoire n'est applicable à cette modification, qui entrera en vigueur conformément à l'article 7 du Protocole.

Article 2 du Protocole d'amendement

Article 21 – Conditions d'exercice des fonctions

11. Un nouveau paragraphe 2 est introduit afin d'exiger que les candidats soient âgés de moins de 65 ans à la date à laquelle la liste de trois candidats est attendue par l'Assemblée parlementaire conformément au rôle qui est le sien d'élire les juges, en vertu de l'article 22 de la Convention.

12. Cette modification vise à permettre à des juges hautement qualifiés d'exercer leur fonction durant l'intégralité du mandat de neuf ans et de renforcer ainsi la cohérence de la composition de la Cour. La limite d'âge appliquée en vertu de l'article 23, paragraphe 2, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur du présent Protocole, avait pour effet d'empêcher certains juges expérimentés de terminer leur mandat. Il a été estimé qu'il n'était plus indispensable d'imposer une limite d'âge compte tenu du caractère désormais non renouvelable du mandat des juges.

(1) Voir en particulier les paragraphes 12b, 3 et 11 de la Déclaration de Brighton.

13. Le processus aboutissant à l’élection d’un juge, depuis la procédure interne de sélection jusqu’au vote par l’Assemblée parlementaire est long. Il a été dès lors jugé indispensable de prévoir une date suffisamment certaine à laquelle l’âge de 65 ans doit être apprécié pour éviter qu’un candidat soit empêché de prendre ses fonctions, car il aurait atteint l’âge limite en cours de procédure. Pour cette raison pratique, le texte du Protocole s’écarte du libellé exact de la Déclaration de Brighton, tout en poursuivant la même finalité. Il a par conséquent été décidé que l’âge du candidat devrait être apprécié à la date à laquelle la liste de trois candidats est attendue par l’Assemblée parlementaire. A cet égard, il serait utile que l’appel à candidatures de l’Etat Partie fasse référence à la date pertinente et que l’Assemblée parlementaire fournisse un moyen par lequel cette date puisse être publiquement vérifiée, que ce soit en publiant la lettre ou par tout autre moyen.

14. Le paragraphe 2 de l’article 23 a été supprimé dans la mesure où il a été remplacé par les modifications apportées à l’article 21.

Entrée en vigueur / application

15. Afin de tenir compte de la longueur des procédures internes pour la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour, l’article 8, paragraphe 1, du Protocole prévoit que ces modifications ne s’appliqueront qu’aux seuls juges élus à partir de listes de candidats soumises à l’Assemblée parlementaire par des Hautes Parties contractantes en vertu de l’article 22 de la Convention après l’entrée en vigueur du Protocole. Les candidats figurant sur les listes d’ores et déjà soumises, ce qui comprend par extension les juges en fonction et les juges élus à la date d’entrée en vigueur du Protocole, continueront à être soumis à la règle applicable avant l’entrée en vigueur du présent Protocole, à savoir l’expiration de leur mandat dès qu’ils atteignent l’âge de 70 ans.

Article 3 du Protocole d’amendement

Article 30 – Dessaisissement en faveur de la Grande Chambre

16. L’article 30 de la Convention a été amendé de manière à ce que les parties ne puissent plus s’opposer au dessaisissement d’une affaire par une chambre en faveur de la Grande Chambre. Cette mesure est destinée à contribuer à la cohérence de la jurisprudence de la Cour, qui a indiqué qu’elle envisageait de modifier son Règlement (article 72) de manière à ce que les chambres soient tenues de se dessaisir en faveur de la Grande Chambre lorsqu’elles envisagent de s’écarter d’une jurisprudence bien établie ⁽¹⁾. La suppression du droit d’opposition des parties au dessaisissement renforcera ce développement.

17. La suppression de ce droit vise également à accélérer la procédure devant la Cour dans des affaires qui soulèvent une question grave relative à l’interprétation de la Convention ou de ses protocoles ou qui peuvent potentiellement conduire à s’écarter de la jurisprudence existante.

18. A cet égard, il est attendu de la chambre qu’elle consulte les parties sur ses intentions et il serait préférable que la chambre affine l’affaire dans toute la mesure du possible, y compris en déclarant irrecevable toute partie pertinente de l’affaire avant de s’en dessaisir.

19. Cette modification est apportée dans l’attente que la Grande Chambre donne à l’avenir des indications plus précises aux parties sur ce qui peut potentiellement conduire à s’écarter de la jurisprudence existante ou sur la question grave relative à l’interprétation de la Convention ou de ses protocoles.

(1) Voir le paragraphe 16 de l’Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton.

Entrée en vigueur / application

20. Une règle transitoire est prévue à l’article 8, paragraphe 2, du Protocole. Dans un souci de sécurité juridique et de prévisibilité de la procédure, il a été jugé nécessaire de préciser que la suppression du droit d’opposition des parties au dessaisissement ne s’appliquera pas aux affaires pendantes dans lesquelles l’une des parties s’est déjà opposée, avant l’entrée en vigueur du Protocole, à une proposition de dessaisissement d’une chambre au profit de la Grande Chambre.

Article 4 du Protocole d’amendement

Article 35, paragraphe 1 – Condition de recevabilité : le délai pour le dépôt des requêtes

21. Les articles 4 et 5 du Protocole amendent l’article 35 de la Convention. Le paragraphe 1 de l’article 35 a été amendé pour réduire de six à quatre mois le délai suivant la date de la décision interne définitive dans lequel une requête doit être introduite devant la Cour. Le développement de technologies de communication plus rapides, d’une part, et des délais de recours en vigueur dans les Etats membres d’une durée équivalente, d’autre part, ont plaidé pour la réduction de ce délai.

Entrée en vigueur / application

22. Une disposition transitoire figure à l’article 8, paragraphe 3, du Protocole. Il a été jugé que la réduction du délai pour soumettre une requête à la Cour ne devrait s’appliquer qu’après une période de six mois après la date d’entrée en vigueur du Protocole, afin de permettre aux requérants potentiels de prendre pleinement connaissance du nouveau délai. Ce nouveau délai n’a, en outre, aucun caractère rétroactif puisqu’il est précisé au paragraphe 3, dernière phrase, qu’il ne s’applique pas aux requêtes au regard desquelles la décision définitive au sens de l’article 35, paragraphe 1, de la Convention a été prise avant la date d’entrée en vigueur de la nouvelle règle.

Article 5 du Protocole d’amendement

Article 35, paragraphe 1 – Condition de recevabilité : le préjudice important

23. L’article 35, paragraphe 3.b, de la Convention contenant le critère de recevabilité concernant le « préjudice important » a été amendé pour supprimer la condition que l’affaire ait été dûment examinée par un tribunal interne. L’exigence d’examiner le bien-fondé de la requête si le respect des droits de l’homme l’exige demeure. Cet amendement est destiné à donner un plus grand effet à la maxime *de minimis no curat praetor* ⁽¹⁾.

Entrée en vigueur / application

24. S’agissant de la modification introduite en ce qui concerne le critère de recevabilité du « préjudice important », aucune disposition transitoire n’est prévue. Conformément à l’article 8, paragraphe 4, du Protocole, cette modification s’appliquera dès l’entrée en vigueur du Protocole, afin de ne pas retarder l’impact de l’efficacité accrue du système qui en est attendue. Elle s’appliquera par conséquent également aux requêtes pour lesquelles la décision sur la recevabilité est pendante à la date d’entrée en vigueur du Protocole.

(1) En d’autres termes, la Cour ne s’occupe pas des affaires de moindre importance.

Dispositions finales et transitoires

Article 6 du Protocole d'amendement

25. Cet article est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe. Ce Protocole ne contient aucune disposition sur les réserves. Par sa nature même, ce Protocole d'amendement exclut la formulation de réserves.

Article 7 du Protocole d'amendement

26. Cet article est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe.

Article 8 du Protocole d'amendement

27. Les paragraphes 1 à 4 de l'article 8 du Protocole contiennent des dispositions transitoires régissant l'application de certaines autres dispositions de fond. Les explications relatives à ces dispositions transitoires figurent ci-dessus, au regard des dispositions de fond pertinentes.

28. L'article 8, paragraphe 4, établit que toutes les autres dispositions du Protocole entrent en vigueur à la date d'entrée en vigueur du Protocole, conformément à son article 7.

Article 9 du Protocole d'amendement

29. Cet article est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe.