



Le 6 octobre 2014

***Procédure de consultation relative au projet de ratification du Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales***

---

***Prise de position***

**I. Introduction**

Issu des conférences ministérielles d'Interlaken (2010), d'Izmir (2011) et de Brighton (2012), le Protocole n° 15 portant amendement à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) propose cinq mesures, analysées ci-dessous, dont l'objectif principal est de renforcer l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme et la cohérence de sa jurisprudence. Ces mesures s'inscrivent dans le contexte d'une forte surcharge du juge européen, 90'000 requêtes environ étant pendantes à Strasbourg<sup>1</sup>.

**II. Les cinq mesures proposées**

**1. La codification du principe de subsidiarité et de la marge d'appréciation des Etats membres dans le Préambule de la CEDH**

Cette mesure vise à répondre aux préoccupations de certains Etats inquiets de ce que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne prendrait pas suffisamment en compte la diversité des pratiques et les spécificités des ordres juridiques des Etats parties. D'un point de vue juridique, elle se limite cependant à codifier des principes existants, comme le relève le rapport explicatif du 13 août 2014 : la subsidiarité est un principe fondamental dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Il implique que la responsabilité première pour assurer le respect des droits humains revient aux Etats membres, les organes internationaux ayant vocation à n'intervenir qu'à titre subsidiaire, lorsque les autorités internes ont failli. En tant que corollaire du principe de subsidiarité, la Cour européenne a développé la théorie dite de la marge d'appréciation. Selon cette théorie, le pouvoir d'examen de la Cour européenne varie en fonction d'une série de critères, laissant aux Etats parties une marge de manœuvre plus ou moins

---

<sup>1</sup> Voir les statistiques au 31 août 2014, disponibles sur [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_month\\_2014\\_BIL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2014_BIL.pdf) (consulté le 3 octobre 2014).

étendue, notamment en fonction du droit en cause, de la diversité des pratiques des Etats, et du motif de restriction ou du domaine concerné (la marge d'appréciation étant large par exemple dans le domaine de la religion, de la morale ou dans des domaines techniques). Comme par le passé, il appartiendra à la Cour européenne de définir l'étendue de la marge d'appréciation qui revient aux Etats après l'entrée en vigueur du Protocole n° 15. Pour ce motif, la codification du principe de subsidiarité et de la marge d'appréciation aura très probablement un impact limité. Si elle peut avoir un certain 'effet signal', la consécration explicite de la marge d'appréciation des Etats ne changera pas fondamentalement l'approche adoptée par le juge européen.

## **2. La modification des règles concernant l'âge de la fonction de juge à la Cour européenne des droits de l'homme**

Actuellement, la CEDH prévoit que le mandat des juges s'achève à 70 ans (art. 23 par. 2 CEDH). Le Protocole n° 15 abroge cette limite d'âge mais prévoit en contrepartie que les candidats à la fonction de juge doivent avoir moins de 65 ans. Une fois élus, ils peuvent exercer leur fonction jusqu'à la fin du mandat (non renouvelable) de 9 ans, donc même au-delà de l'âge de 70 ans. Cette solution est préférable à la solution actuelle dans la mesure où elle permet d'assurer une plus grande continuité au sein de la Cour européenne. En effet, grâce au changement proposé, il n'y aura plus de juges à la Cour qui devront quitter leur fonction avant l'achèvement du mandat de 9 ans au motif qu'ils ont atteint la limite d'âge de 70 ans.

## **3. Suppression du droit d'objection des parties en cas de dessaisissement au profit de la Grande Chambre**

La CEDH prévoit la possibilité pour une chambre de se dessaisir au profit de la Grande Chambre si elle est saisie d'une affaire qui « soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses protocoles, ou si la solution d'une question peut conduire à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour, à moins que l'une des parties ne s'y oppose. » (art. 30 CEDH). La suppression du droit d'objection des parties est une mesure qui est conforme à la finalité du dessaisissement. En effet, la Grande Chambre de la Cour n'est pas une juridiction d'appel conférant aux parties le droit de contester les arrêts de chambre. Sa fonction est de trancher d'importantes questions de principe et d'assurer la cohérence de la jurisprudence européenne. Une formation de 17 juges a à notre sens une plus grande légitimité pour statuer sur des questions difficiles et controversées qu'une formation de sept juges. L'expérience montre, de plus, que des revirements spectaculaires opérés par la Grande Chambre (comme par exemple dans l'affaire *Lautsi c. Italie*, n° 30814/06) peuvent nuire à l'image de la Cour. La possibilité accordée aux juges de chambre de se dessaisir au profit de la Grande Chambre indépendamment de la volonté des parties réduit ce risque. Elle permet aussi de réduire la charge de travail de la Cour, étant donné que de nombreux arrêts de chambre portant sur des questions de principe sont renvoyés à la Grande Chambre à la demande de l'une des parties (art. 43 CEDH)<sup>2</sup>. Ces avantages pèsent plus lourd, à notre

---

<sup>2</sup> A noter que depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, lorsque la solution d'une question dont une chambre est saisie dans une affaire pendante peut conduire à une contradiction avec la jurisprudence de la Cour, la chambre est tenue de se dessaisir au profit de la Grande Chambre à moins que l'une des parties ne s'y oppose (art. 72 par. 2 du règlement de la Cour).

sens, que l'intérêt d'une partie de pouvoir se réserver, par un refus du dessaisissement, la possibilité d'un double examen de son affaire, d'abord par une chambre, et ultérieurement par la Grande Chambre, si le renvoi est accepté par un collège de cinq juges (art. 43 par. 2 CEDH). Au demeurant, cette modification consiste à supprimer une incohérence abondamment critiquée, issue d'un compromis autour de l'idée d'une fusion de la Cour et de l'ancienne Commission, discutée depuis les années 1980 et en vigueur depuis 1998. Le principe d'une Cour unique n'étant plus guère contesté de nos jours, cet amendement est pleinement justifié.

#### **4. Réduction du délai pour saisir la Cour européenne des droits de l'homme de six à quatre mois**

La réduction du délai pour saisir la Cour européenne de six à quatre mois se justifie, selon le rapport explicatif (p. 7), pour tenir compte du développement des technologies de la communication et pour approcher le délai pour soumettre une requête aux délais de recours dans les Etats parties. Cette mesure suscite cependant l'inquiétude des organisations non gouvernementales, qui craignent un impact disproportionné sur des personnes vulnérables qui peinent à trouver accès à internet et/ou à l'assistance d'un avocat<sup>3</sup>. Il est difficile d'évaluer par avance dans quelle mesure ces craintes sont fondées. Bien que durcissant les conditions d'accès au prétoire européen, la réduction du délai à quatre mois ne paraît pas d'emblée comme une mesure limitant excessivement le droit de requête individuelle compte tenu de la surcharge de la Cour européenne.

#### **5. Elargissement du champ d'application du critère d'irrecevabilité pour absence de préjudice important**

Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, des requêtes peuvent être déclarées irrecevables au motif que « le requérant n'a subi aucun préjudice important [...] » (art. 35 par. 3 let. b CEDH). Ce nouveau critère de recevabilité traduit dans la Convention le principe « *de minimis non curat praetor* ». Son champ d'application est cependant limité par deux clauses de sauvegarde. Malgré l'absence d'un préjudice important, la requête est recevable si (1) « le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond », ou si (2) l'affaire « n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne. » (art. 35 par. 3 let. b CEDH). Le Protocole n° 15 prévoit la suppression de la deuxième clause de sauvegarde, qui s'est avérée difficile à appliquer. Cette mesure ne devrait à notre sens pas constituer une entrave excessive au droit de requête individuelle. En effet, jusqu'à présent, la Cour a interprété de façon très étroite et nuancée la notion d'absence de « préjudice important ». Par conséquent, très peu de requêtes sont déclarées irrecevables en application de ce critère. A cela s'ajoute que la première clause de sauvegarde se prête à une interprétation permettant de garantir la recevabilité d'une requête en cas de déni de justice flagrant.

### **III. Conclusion**

---

<sup>3</sup> Voir la déclaration conjointe de plusieurs ONG du 24 juin 2014, p. 3, disponible sur [http://www.mdx.ac.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/59552/Protocol-15-to-the-ECHR-Joint-NGO-Statement-24-June-2013.pdf](http://www.mdx.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0008/59552/Protocol-15-to-the-ECHR-Joint-NGO-Statement-24-June-2013.pdf) (consulté le 3 octobre 2014).

Vu dans son ensemble, le Protocole n° 15 prévoit une série de mesures simples et utiles pour contribuer au désengorgement de la Cour européenne et pour renforcer tant la continuité au sein de la Cour européenne que la cohérence de sa jurisprudence. Il n'implique aucun engagement nouveau des Etats parties à l'égard des personnes relevant de leur juridiction. Les cinq mesures évoquées sont celles qui, au terme des rencontres diplomatiques de ces dernières années, ont fait l'objet du plus large consensus, en raison notamment de leur portée limitée. Il s'agit donc, en somme, de modestes avancées allant cependant dans la bonne direction.

Maya Hertig Randall  
Professeure à la Faculté de droit