



Doc. 13093

19 janvier 2013

Projet de protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Demande d'avis

Sommaire

Page

1. Lettre du Président du Comité des Ministres au Président de l'Assemblée du 17 janvier 2013	2
2. Extrait du rapport de la 76e réunion du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) (Strasbourg, 27-30 novembre 2012)	3
3. Projet de Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – Rapport explicatif	6



Lettre du Président du Comité des Ministres au Président de l'Assemblée du 17 janvier 2013

Lors de leur 1159e réunion (16 janvier 2013), les Délégués des Ministres ont décidé de transmettre à l'Assemblée parlementaire, pour avis, le projet de Protocole n° 15 à la Convention européenne des droits de l'homme préparé par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) dans le cadre du suivi de la Déclaration de Brighton.

J'ai donc l'honneur de vous faire parvenir ci-joint ce projet de Protocole ainsi que, pour information, le projet de rapport explicatif y afférent.

Par ailleurs, je vous adresse ci-joint, également à titre d'information, un extrait du rapport de la réunion du CDDH au cours de laquelle ce dernier a adopté le projet de Protocole par consensus.

Enfin, je vous signale que les Délégués des Ministres ont également décidé de soumettre le projet de Protocole à la Cour européenne des Droits de l'Homme pour avis. Dès que ce dernier sera disponible, je ne manquerai pas de vous le faire parvenir afin que l'Assemblée parlementaire puisse en prendre connaissance.

Dans l'attente de l'avis que formulera l'Assemblée, je vous prie de croire, Cher Président, à l'assurance de ma haute considération.

[signé]

Josep Dallerès

Président des Délégués des Ministres

**Extrait du rapport de la 76e réunion du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)
(Strasbourg, 27-30 novembre 2012)**

Projet de Protocole n° 15

9. En ce qui concerne le projet de Protocole n° 15 et son rapport explicatif, le CDDH prend pleinement en considération la lettre du 23 novembre 2012 adressée par le Président de la Cour au Président du CDDH concernant le projet d'article 1 du Protocole. Il rappelle que la Cour a participé à toutes les étapes de l'élaboration du projet de texte, conformément au mandat. Sur cette base, et à la lumière également d'éclaircissements complémentaires apportés par M. John DARCY du Greffe, il réexamine soigneusement le texte de compromis présenté par le DH-GDR. A la lumière de l'avis exprimé par la Cour, il décide de préciser dans le rapport explicatif que l'intention est « de rester cohérent avec la doctrine de la marge d'appréciation telle que développée par la Cour dans sa jurisprudence ». Le CDDH décide par conséquent de ne pas modifier l'article 1 du Protocole. Une proposition écrite consistant à remplacer le texte du projet d'article 1 par une version contenant trois paragraphes n'est pas soutenue. Sur cette base, et suite à l'examen de toutes les autres parties des deux textes, le Comité adopte le projet de Protocole n° 15 et son rapport explicatif par consensus, tels qu'ils figurent respectivement aux Addenda III et IV.

Projet de Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Hautes Parties contractantes à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention »), signataires du présent Protocole,

Vu la Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des Droits de l'Homme, tenue à Brighton les 19 et 20 avril 2012, ainsi que les Déclarations adoptées lors des Conférences tenues à Interlaken les 18 et 19 février 2010 et à Izmir les 26 et 27 avril 2011 ;

Vu l'Avis no ... (20..), adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le ... ;

Considérant qu'il est nécessaire de veiller à ce que la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée « la Cour ») continue de jouer son rôle prééminent dans la protection des droits de l'homme en Europe,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1

A la fin du préambule de la Convention, un nouveau considérant est ajouté et se lit comme suit :

« Affirmant qu'il incombe au premier chef aux Hautes Parties contractantes, conformément au principe de subsidiarité, de garantir le respect des droits et libertés définis dans la présente Convention et ses protocoles, et que, ce faisant, elles jouissent d'une marge d'appréciation, sous le contrôle de la Cour européenne des Droits de l'Homme instituée par la présente Convention, »

Article 2

1. A l'article 21 de la Convention, un nouveau paragraphe 2 est inséré et se lit comme suit :

« Les candidats doivent être âgés de moins de 65 ans à la date à laquelle la liste de trois candidats est attendue par l'Assemblée parlementaire, en vertu de l'article 22. »

2. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 21 de la Convention deviennent respectivement les paragraphes 3 et 4 de l'article 21.

3. Le paragraphe 2 de l'article 23 de la Convention est supprimé. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 23 deviennent respectivement les paragraphes 2 et 3 de l'article 23.

Article 3

A l'article 30 de la Convention, les mots « à moins que l'une des parties ne s'y oppose » sont supprimés.

Article 4

A l'article 35, paragraphe 1, de la Convention, les mots « dans un délai de six mois » sont remplacés par les mots « dans un délai de quatre mois ».

Article 5

A l'article 35, paragraphe 3, alinéa *b*, de la Convention, les mots « et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne » sont supprimés.

Dispositions finales et transitoires

Article 6

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Hautes Parties contractantes à la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liées par :

- a. la signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ; ou
- b. la signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 7

Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 6.

Article 8

1. Les amendements introduits par l'article 2 du présent Protocole s'appliquent uniquement aux candidats figurant sur les listes soumises à l'Assemblée parlementaire par les Hautes Parties contractantes, en vertu de l'article 22 de la Convention, après l'entrée en vigueur du présent Protocole.

2. L'amendement introduit par l'article 3 du présent Protocole ne s'applique pas aux affaires pendantes dans lesquelles l'une des parties s'est opposée, avant l'entrée en vigueur du présent Protocole, à une proposition d'une chambre de la Cour de se dessaisir au profit de la Grande Chambre.

3. L'article 4 du présent Protocole entrera en vigueur à l'expiration d'une période de six mois après la date d'entrée en vigueur du présent Protocole. L'article 4 du présent Protocole 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 l'article 4 du présent Protocole.

4. Toutes les autres dispositions du présent Protocole s'appliquent à la date de son entrée en vigueur, conformément aux dispositions de l'article 7.

Article 9

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention :

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c. la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à l'article 7; et
- d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le ... , en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention.

Projet de Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – Rapport explicatif

I. 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 Convention¹. 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° ... sur le projet de Protocole le ... 20...

6. Lors de sa ... réunion, le [Comité des Ministres] / [les Délégués des Ministres] a/ont examiné et décidé d'adopter le projet en tant que Protocole n°15 à la Convention (STCE ...). A la même occasion, il/ils a/ont pris note du présent Rapport explicatif sur le Protocole n°15.

II. Commentaires sur les dispositions 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 Convention².

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.

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.

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

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.

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 établie³. 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.

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 4, 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 *deminimis no curat praetor*.⁴

3. Voir le paragraphe 16 de l'Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton.

4. En d'autres termes, la Cour ne s'occupe pas des affaires de moindre importance.

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.

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.