

N° 675

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juillet 2014

PROJET DE LOI

*autorisant la ratification du protocole n° 15 portant amendement à la convention de **sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales**,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. Manuel VALLS,

Premier ministre

Par M. Laurent FABIUS,

ministre des affaires étrangères et du développement international

(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-dessous la « *convention* ») du 4 novembre 1950 a institué une Cour européenne des droits de l'Homme, qui exerce un contrôle du respect par les États parties des droits et libertés garantis par cette convention.

Le processus d'élargissement du Conseil de l'Europe, qui comprend désormais quarante-sept États parties, et l'afflux massif de requêtes individuelles à la fois à l'encontre d'anciens et de nouveaux États membres a nécessité de modifier la structure du contrôle juridictionnel (protocole n° 11 à la convention entré en vigueur le 11 novembre 1998) ainsi que les conditions de l'exercice de ce contrôle (protocole n° 14 à la convention entré en vigueur le 1^{er} juin 2010), afin de permettre à la Cour européenne des droits de l'Homme de faire face efficacement au nombre croissant de requêtes dont elle est saisie.

Le protocole n° 15, dont la rédaction a été décidée par les quarante-sept États parties à l'occasion de la Conférence de haut niveau tenue à Brighton les 18-20 avril 2012, poursuit l'objectif d'assurer un contrôle juridictionnel effectif du respect des droits et libertés garantis par la convention. Il a été ouvert à la signature le 24 juin 2013 (à ce jour vingt-trois États parties l'ont signé).

L'**article 1^{er}** de ce protocole modifie le préambule de la convention en introduisant un nouveau paragraphe comportant des références aux principes de subsidiarité et de marge d'appréciation des États. Cette disposition nouvelle a pour objet de rappeler que les États parties à la convention sont les premiers garants des droits et libertés définis par la convention et qu'ils disposent à cette fin d'une certaine marge d'appréciation qui s'exerce *in fine* sous le contrôle de la Cour européenne des droits de l'Homme.

L'**article 2** du protocole modifie les articles 21 et 23 de la convention relatifs aux conditions d'âge des juges à la Cour européenne des droits de

l'Homme. Actuellement, les juges de la Cour européenne des droits de l'Homme ne peuvent exercer leurs fonctions au-delà de l'âge de soixante-dix ans. L'article 2 du protocole supprime cette limite d'âge et prévoit désormais que les candidats aux postes de juges de la Cour européenne des droits de l'homme sont âgés de moins de soixante-cinq ans. Cette modification vise à permettre à des juges hautement qualifiés d'exercer leurs fonctions durant l'intégralité de leur mandat de neuf ans non renouvelable et d'assurer ainsi une longévité et une cohérence dans la composition de la Cour. L'entrée en vigueur de ces dispositions a été organisée par l'article 8, paragraphe 1 du protocole.

L'**article 3** du protocole modifie l'article 30 de la convention. Il supprime la possibilité pour une Partie à une affaire portée devant la Cour européenne des droits de l'Homme, c'est-à-dire l'État ou le requérant, de s'opposer à un renvoi de cette affaire en Grande chambre par une chambre de la Cour, lorsque cette dernière estime que l'affaire à trancher soulève une question grave d'interprétation de la convention ou si la solution à une question peut conduire à une contradiction avec la jurisprudence de la Cour. Cette disposition vise à contribuer à la cohérence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. La Cour a, pour sa part, modifié son règlement intérieur (article 72, paragraphe 2) de manière à ce que les chambres soient tenues de se dessaisir en faveur de la Grande chambre lorsqu'elles envisagent de prendre une décision en contradiction avec la jurisprudence de la Cour. Aux termes de l'article 8, paragraphe 2, ces dispositions nouvelles ne pourront pas s'appliquer aux affaires dans lesquelles une des Parties s'était déjà opposé, avant l'entrée en vigueur du protocole, à un renvoi devant la Grande chambre.

L'**article 4** du protocole amende l'article 35, paragraphe 1 de la convention en réduisant 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 européenne des droits de l'Homme. Cette mesure, qui fait suite à une proposition formulée par la Cour, prend en compte le développement des technologies et les délais internes en vigueur dans les États membres pour introduire des recours devant les juridictions supérieures. Afin de préserver les droits des requérants, l'entrée en vigueur de cette disposition a été spécialement aménagée par l'article 8, paragraphe 3 du protocole.

L'**article 5** du protocole modifie l'article 35, paragraphe 3, alinéa *b*, qui prévoit l'irrecevabilité d'une requête en l'absence de préjudice important. La condition actuelle que l'affaire ait été dûment examinée par un tribunal interne est ainsi supprimée. Cette modification est destinée à

donner un plus grand effet à l'adage *de minimis non curat praetor*, afin d'éviter que la Cour ne soit encombrée d'affaires de peu d'importance.

Les **articles 7 et 8** sont relatifs aux dispositions d'entrée en vigueur du protocole. Le principe posé par l'article 7 est que le protocole entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après que l'ensemble des États parties a signé et ratifié le protocole. L'article 8 du protocole prévoit des dispositions spécifiques d'entrée en vigueur des articles 2, 3 et 4 du présent protocole qui ont été mentionnées ci-dessus.

Les **articles 6, 7 et 9** du protocole comportent les clauses habituelles traditionnellement insérées dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe.

Telles sont les principales observations qu'appelle le protocole n° 15 portant amendement à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce texte amende le système de contrôle de la convention et modifie les conditions de recevabilité des requêtes devant la Cour. Il comporte donc des dispositions modifiant substantiellement un traité relatif à une organisation internationale et porte sur les droits civiques et les garanties fondamentales relevant du domaine de la loi. La ratification du protocole n° 15 doit donc être autorisée par le Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères et du développement international,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 15 portant amendement à la convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre des affaires étrangères et du développement international, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée la ratification du protocole n° 15 portant amendement à la convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signé à Strasbourg le 24 juin 2013, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 2 juillet 2014

Signé : MANUEL VALLS

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères et du développement international,

Signé : LAURENT FABIUS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères et
du développement international

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du protocole n° 15 portant amendement à la convention
de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

NOR : MAEJ1401606L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs de l'accord ou convention

La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-dessous la « *Convention* ») du 4 novembre 1950 a institué une Cour européenne des droits de l'homme (ci-dessous la « CEDH »), qui exerce un contrôle du respect par les États parties des droits et libertés garantis par cette Convention.

Le processus d'élargissement du Conseil de l'Europe, qui comprend désormais 47 États parties, et l'afflux massif de requêtes individuelles à la fois à l'encontre d'anciens et de nouveaux États membres a nécessité de modifier la structure du contrôle juridictionnel (protocole n° 11 à la Convention entré en vigueur le 11 novembre 1998) ainsi que les conditions de l'exercice de ce contrôle (protocole n° 14 à la Convention entré en vigueur le 1er juin 2010), afin de permettre à la Cour européenne des droits de l'homme de faire face efficacement au nombre croissant de requêtes dont elle est saisie.

Si la situation de la CEDH s'est depuis améliorée, en particulier s'agissant du traitement des requêtes manifestement irrecevables, il n'en demeure pas moins que cette juridiction doit encore faire face à un nombre de requêtes particulièrement important (près de 100 000 au 1^{er} janvier 2014).

Le protocole 15 portant amendement à la Convention s'inscrit dans une démarche initiée par la Conférence intergouvernementale de Haut-Niveau d'Interlaken (février 2010), suivi par celles tenues à Izmir (avril 2011) et Brighton (avril 2012), visant à renforcer le rôle de la CEDH afin de permettre à cette dernière d'assurer efficacement ses missions juridictionnelles.

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

- Conséquences économiques ;

Néant

- Conséquences financières :

Les dispositions du protocole n° 15 sont pour l'essentiel procédurales et n'emportent aucune conséquence financière. Elles pourront néanmoins contribuer à lutter contre l'encombrement de la Cour en la dispensant d'examiner les affaires de moindre importance.

- Conséquences sociales ;

Néant

- Conséquences environnementales ;

Néant

- Conséquences juridiques :

Le protocole 15 n'implique aucune modification juridique de nature législative ou réglementaire dans l'ordre interne.

Son article 1^{er} introduit un paragraphe complémentaire au préambule de la Convention visant à rappeler le rôle des États, premiers garants du respect des droits et libertés garantis par la Convention.

Les conditions d'âge des juges à la CEDH ont été revues en vue, principalement, de leur permettre d'accomplir la totalité de leur mandat de neuf ans.

La possibilité pour les parties à une affaire portée devant la CEDH de s'opposer au renvoi en Grande Chambre décidé par la Chambre à laquelle la requête a été initialement attribuée est supprimée dans l'objectif d'assurer une plus grande cohérence de la jurisprudence.

Le délai au cours duquel la requête doit être portée devant la CEDH à compter de la décision définitive obtenue des juridictions nationales est réduit de 6 à 4 mois. Cette mesure, qui fait suite à une proposition formulée par la Cour, prend en compte le développement des technologies et les délais internes en vigueur dans les Etats membres pour introduire des recours devant les juridictions supérieures. L'entrée en vigueur de cette stipulation a été spécialement aménagée à l'article 8§3 du protocole, afin de préserver les droits des requérants. A ce titre, l'entrée en vigueur de cette disposition est décalée dans le temps. En effet, si le protocole n° 15 doit entrer en vigueur trois mois après la ratification par tous les Etats parties, l'article 4, par dérogation, n'entrera en vigueur que six mois après l'entrée en vigueur des autres dispositions du Protocole. Ce dispositif particulier est destiné à permettre aux requérants et à leurs conseils d'être parfaitement informés de cette nouvelle règle.

Le protocole 15 vise à donner plus d'efficacité à l'irrecevabilité, permettant à la CEDH d'écartier les affaires de peu d'importance, introduite par le protocole 14, en supprimant la condition prévue à l'article 35§3b) de la Convention d'un dû examen par les juridictions nationales du litige. Cette suppression doit permettre à la CEDH de se concentrer sur les affaires présentant une certaine importance et de ne plus être contrainte de se prononcer sur le règlement de questions vénielles.

- Conséquences administratives.

Néant

III. - Historique des négociations

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 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. Cette Conférence a adopté un plan de suivi destiné à examiner et poursuivre le processus de réforme.

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) 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.

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 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.

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. 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 desquelles 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.

La France a activement participé à l'ensemble de ces travaux.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à l'invitation du Comité des Ministres, a adopté, le 26 avril 2013, l'avis n° 283 (2013) sur le projet de protocole.

Lors de sa 123e Session du 16 mai 2013, le Comité des Ministres a examiné et décidé d'adopter le projet en tant que protocole n°15 à la Convention.

IV. - État des signatures et ratifications

Le protocole 15 a été ouvert à la signature le 24 juin 2013. Il a été signé à ce jour par 34 États parties et ratifié par 5 d'entre eux.

V. - Déclarations ou réserves

Ce protocole d'amendement de la Convention, par sa nature, exclut la formulation de réserve.

PROTOCOLE N° 15
portant amendement
à la Convention de sauvegarde
des Droits de l'Homme
et des Libertés fondamentales,
signé à Strasbourg le 24 juin 2013

P R O T O C O L E N ° 1 5

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 n° 283 (2013) adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 26 avril 2013 ;

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^{er}

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 24 juin 2013, 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 Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention.