Article publié par Dalloz Actualité le 26 avril 2021

Entrée en vigueur du protocole n° 15 à la Convention : réduction du délai de dépôt des requêtes

EUROPÉEN | Procédure

À la suite de sa ratification par l'Italie le 21 avril 2021, le protocole n° 15 portant amendement à la Convention européenne des droits de l'homme entrera en vigueur le 1er août. Le délai dans lequel la Cour peut être saisie après une décision nationale définitive passera de six à quatre mois le 1er février 2022.

par Laurent Pettiti, avocat au barreau de Paris, président de la Délégation des barreaux de France

le 26 avril 2021

Le 21 avril 2021, l'Italie a déposé, auprès du Conseil de l'Europe, les instruments de ratification du protocole n° 15 portant amendement à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, devenant ainsi le dernier pays à le ratifier près de huit années après l'ouverture à la signature de ce traité par les hautes parties contractantes.

Cette ratification italienne était attendue depuis de nombreuses années par le Conseil de l'Europe. Le comité des ministres avait à plusieurs reprises interpellé les autorités italiennes en les invitant à rejoindre les quarante-six autres États, alors que de nombreux pays avaient dès 2013 rempli leurs obligations internationales, la France le 3 février 2016.

Le protocole n° 15 entrera en vigueur conformément à son article 7 le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois, soit le 1er août prochain.

Le texte comporte cinq principaux articles portant modification de la Convention signée à Rome le 4 novembre 1950. C'est cependant l'article 4 qui retiendra notamment l'attention des praticiens, puisqu'il modifie l'un des critères de recevabilité de l'article 35, paragraphe 1er, de la Convention, lequel stipule désormais : « La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de quatre mois à compter de la date de la décision interne définitive. »

Après avoir rappelé les modifications apportées par le protocole n° 15, nous examinerons ses effets sur la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Le protocole n° 15

C'est lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour qui s'est tenue à Interlaken en février 2010 qu'un plan d'action a été adopté afin d'envisager des amendements à la Convention. Cette réflexion s'est poursuivie à Izmir en Turquie en 2011, puis à Brighton en 2012 lors de deux nouvelles conférences. Le 24 juin 2013, le comité des ministres du Conseil de l'Europe devait adopter le protocole n° 15 à la Convention.

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 dont disposent les États, laquelle dépend des circonstances de l'affaire et des droits et libertés en cause, doctrine développée ces dernières années par la CEDH dans sa jurisprudence. Le système de la Convention est subsidiaire par rapport à la sauvegarde des droits de l'homme au niveau national, et ce sont donc les autorités nationales qui sont en principe mieux placées qu'une cour internationale pour évaluer les besoins et les conditions au niveau local.

Dessaisissement d'une affaire au profit de la grande chambre : suppression du droit de veto des parties

La première modification procédurale est relative à la suppression du droit de veto des parties en matière de dessaisissement au profit de la grande chambre (protocole n° 15, art. 3).

Jusqu'à présent, les parties avaient la possibilité de s'opposer au dessaisissement envisagé par la chambre saisie de l'affaire en vertu de l'article 30 de la Convention. Mais, la Conférence de Brighton avait encouragé les États parties à s'abstenir de faire objection à toute proposition de dessaisissement par une chambre en attendant l'entrée en vigueur de l'instrument d'amendement. Lors de ladite conférence, il avait ainsi été conclu par les États qu'afin de renforcer le rôle joué par la grande chambre pour assurer la cohérence de la jurisprudence de la Cour, la possibilité de s'opposer à un renvoi par une chambre soit retirée.
La Cour européenne, lorsqu'elle informe le conseil du requérant de l'intention de la chambre de se dessaisir au profit de la grande chambre, conformément à l'article 72, § 4 du règlement de la Cour, mentionne systématiquement dans son courrier qu'elle espère que, dans l'intérêt d'une économie procédurale et de la cohérence de sa jurisprudence, la partie requérante s'abstiendra elle aussi de faire usage de cette faculté, ce qui en pratique advient.

Conditions de recevabilité des requêtes

• *Critère du « préjudice important »*

La seconde modification est liée au critère de recevabilité concernant le « préjudice important » tel que prescrit par l'article 35, § 3, b), de la Convention. Jusqu'alors, la Cour peut déclarer irrecevable une requête individuelle lorsqu'elle estime « que le requérant n'a subi aucun préjudice important sauf si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses protocoles exige un examen de la requête au fond et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne ». L'article 5 du protocole n° 15 amende l'article 35 de la Convention en

supprimant de son paragraphe 3, b), l'exigence « de ne rejeter pour ce motif [le requérant n'a subi aucun préjudice important] aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne ». C'est la seconde clause de sauvegarde qui disparaît.

Cette modification, qui vise à renforcer le critère de recevabilité du « préjudice important », est destinée, selon le rapport explicatif sur le protocole n° 15, « à donner un plus grand effet à la maxime *de minimis no curat praetor* » (Rapport explicatif sur le protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, série des traités du Conseil de l'Europe, n° 213, Strasbourg, 14 juin 2013, pt 23).

La violation du droit doit atteindre un niveau minimum de sévérité pour garantir la considération de la Cour européenne des droits de l'homme. Une requête peut être déclarée irrecevable à cause de l'élément financier non important, tel que l'absence d'exécution d'un jugement pour 34 € ou des arriérés de salaire de 200 € par exemple. Cependant, et c'est l'objet de la première clause de sauvegarde toujours en vigueur, si le respect des droits de l'homme exige d'examiner l'affaire au fond, la CEDH sera d'avis qu'un jugement de principe sera nécessaire, ainsi dans une affaire où une somme de 17 € était en jeu, un tel jugement s'est avéré utile car il s'agissait de la première affaire après un changement du droit national.

• *Réduction du délai de saisine de la Cour*
La dernière modification procédurale est évidemment la plus importante à retenir pour les avocats des requérants puisqu'elle est l'une des conditions de recevabilité de l'article 35 de la Convention : l'introduction de la requête doit intervenir dans un délai de quatre mois et non plus de six à partir de la dernière décision interne définitive de la plus haute juridiction administrative ou judiciaire (protocole n° 15, art. 4).

La raison donnée à ce changement est le développement de technologies de communication plus rapides et des délais de recours en vigueur dans les États membres d'une durée équivalente.

Notons toutefois que l'entrée en vigueur de cette disposition ne s'appliquera qu'après une période de six mois après le 1er août, soit le 1er février 2022, afin de permettre aux requérants potentiels de prendre connaissance de ce nouveau délai, lequel évidemment aura un impact certain sur la procédure initiée devant la Cour.

La procédure devant la Cour européenne

Au 31 décembre 2020, environ 62 000 affaires étaient pendantes devant une formation judiciaire, alors que près d'un quart d'entre elles étaient dirigées contre la Fédération de Russie. La Cour européenne rejette environ 90 % des plaintes qu'elle reçoit au motif d'irrecevabilité.

Depuis 2014, c'est la date d'envoi du formulaire de requête dûment complété qui compte désormais pour le respect du délai de saisine de la Cour qui sera désormais de quatre mois au 1er février 2022. L'avocat doit adresser au plus tôt la requête au greffe de la Cour avant bien évidemment l'expiration du délai prescrit. Le délai de quatre mois ne sera interrompu que par l'envoi à la Cour d'une requête complète répondant aux exigences de l'article 47 du règlement de la Cour.

Le dossier n'est ouvert qu'à la réception d'une requête complète, comprenant tous les documents requis. En effet, si une pièce essentielle fait défaut le dossier n'est pas ouvert par le greffe, la lettre informant le conseil du requérant que sa requête est incomplète n'interrompra pas le délai, et ainsi, faute d'avoir pu compléter le formulaire ou réintroduire la requête dans le délai de quatre mois, la Cour ne pourra que rejeter l'affaire. (En 2014, dernière statistique connue, 12 191 requêtes sur un total de 52 758 n'étaient pas conformes au règlement révisé.) La jurisprudence de la Cour européenne est désormais établie depuis la décision *Malysh et Ivanin c. Ukraine* du 9 septembre 2014 (nos 40139/14 et 41418/14).
Il est donc vivement conseillé d'adresser le formulaire de requête plusieurs semaines avant l'expiration le 1er février 2022 du délai de quatre mois, ce qui permettra un ajout au formulaire de requête ou l'envoi d'une autre pièce utile, si besoin est, dans le délai précité, et ainsi ne pas risquer de voir la requête rejetée sans même être examinée.

C'est l'article 47 du règlement (version au 1er janvier 2016) qui énumère les informations devant figurer sur le formulaire et fixe les conditions de saisine de la Cour. Une instruction pratique sur l'introduction de l'instance est venue préciser les formalités liées aux requêtes individuelles au titre de l'article 34 de la Convention.

Rappelons que le requérant doit exposer les faits, ses griefs et les explications relatives au respect des critères de recevabilité dans l'encadré du formulaire de requête prévu à cet effet. Ces informations doivent être suffisantes pour permettre à la Cour de déterminer la nature et l'objet de la requête. Le formulaire rempli doit ainsi se suffire à lui-même. Il ne suffit pas de joindre en annexe un exposé des faits, des griefs et des informations relatives au respect des critères, même en ajoutant la mention « voir annexe ». La présence de ces informations sur le formulaire de requête a pour but d'aider la Cour à examiner et à attribuer rapidement les nouvelles requêtes. Un complément d'information peut être fourni, si nécessaire, dans un document à part ne devant pas dépasser 20 pages. Un tel complément ne peut en aucun cas remplacer l'exposé des faits, des griefs et des explications relatives au respect des critères de recevabilité qui doit obligatoirement figurer sur le formulaire de requête lui-même.

Le président de la Cour européenne, Robert Spano, le rappelait dans ses avant-propos à la quatrième édition du guide pratique destiné aux avocats et publié en 2020 par le Conseil des barreaux européens (CCBE) : la procédure peut parfois apparaître « complexe » et il appartient aux parties prenantes de la rendre plus accessible. Les praticiens de la Cour connaissent les chausse-trappes d'une procédure devenue toujours plus complexe. Ces nouvelles exigences, dont la réduction du délai de saisine, imposeront aux avocats une rigueur toujours plus forte, la formation continue à la pratique de la Convention européenne destinée aux professionnels du droit devra être encore plus exemplaire.

Retrouvez cet article sur Dalloz Actualités