

# L'entrée en vigueur du Protocole n° 15 à la Convention européenne des droits de l'homme – Envisager positivement l'avenir

Le Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (communément appelée « Convention européenne des droits de l'homme ») est entré en vigueur ce 1<sup>er</sup> août, à la suite du dépôt de l'ultime instrument de ratification par l'Italie en avril dernier. On rappellera que ce Protocole n° 15 a été élaboré dans la foulée de la Conférence intergouvernementale « sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme » organisée en avril 2012 à Brighton par la présidence britannique du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Ce Protocole emporte, tout d'abord, un changement important quant au délai de saisine de la Cour européenne des droits de l'homme. Ce délai passera de six à quatre mois. Cette modification ne sera toutefois effective qu'à partir du 1<sup>er</sup> février 2022<sup>1</sup>.

Au-delà de cette incidence concrète et notable pour les requérants et leurs conseils, le Protocole n° 15 vient insérer une référence expresse aux principes de la subsidiarité et de la marge d'appréciation dans le Préambule de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour solennelle qu'elle soit, cette consécration ne s'avère cependant pas révolutionnaire. En effet, la subsidiarité est, depuis l'origine, au fondement du système mis en place par la Convention, tandis que la marge nationale d'appréciation participe d'une doctrine bien établie de la Cour, quoique discutée.

La subsidiarité signifie que, dans la mise en œuvre des droits et libertés garantis par la Convention, le rôle des Etats est premier. La Cour n'intervient qu'à titre supplétif, en cas de carence de ceux-ci. Elle l'a répété à maintes reprises: « ce sont les autorités nationales qui sont responsables au premier chef de la mise en œuvre et de la sanction des droits et libertés garantis »<sup>2</sup>. Ainsi comprise, la subsidiarité se traduit, sous l'angle procédural, par l'obligation d'épuiser les voies de recours internes avant de saisir la Cour<sup>3</sup>. C'est qu'un Etat partie ne peut répondre, à Strasbourg, de ses actes ou de ses abstentions au regard de la Convention que s'il a préalablement été invité



**Frédéric Krenc\***

Juge à la Cour européenne des droits de l'homme

(\* Les opinions présentement exprimées n'engagent pas la Cour.)

*“Réaffirmer l'office subsidiaire de la Cour et valoriser concomitamment le rôle des autorités nationales à travers la reconnaissance d'une marge d'appréciation, s'avère nécessaire.”*

<sup>1</sup> Voy. l'article 8 §3 du Protocole n° 15.

<sup>2</sup> CEDH, Grande chambre, 26 octobre 2000, *Kudla c. Pologne*, requête n° 30210/96, §152; CEDH, Grande chambre, 13 décembre 2016, *Paposhvili c. Belgique*, requête n° 41738/10, §184.

<sup>3</sup> Article 35 §1<sup>er</sup> de la Convention.

à appliquer celle-ci dans l'ordre interne<sup>4</sup>. Dans sa dimension substantielle, la subsidiarité induit que la Convention constitue un seuil minimal de protection que les Etats sont libres de compléter, d'affiner, sans jamais pouvoir le transgresser<sup>5</sup>.

Quant à la marge d'appréciation, elle repose sur une double justification : la légitimité (démocratique) et la proximité (géographique) des autorités nationales. Ainsi que la Cour l'a récemment rappelé, « les autorités nationales jouissent d'une légitimité démocratique directe en ce qui concerne la protection des droits de l'homme et, grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays, elles se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour évaluer les besoins et le contexte locaux »<sup>6</sup>. En pratique, les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation chaque fois que la Convention leur reconnaît un pouvoir d'appréciation. On songe notamment aux articles 8 à 11 de la Convention consacrant respectivement le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8), la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 9), la liberté d'expression (art. 10) et la liberté de réunion et d'association (art. 11), par opposition à l'interdit de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (art. 3) qui revêt un caractère absolu.

De toute évidence, la subsidiarité et la marge nationale d'appréciation sont au cœur de la Convention. La Cour n'a pas vocation à se substituer au législateur national ; son but ne consiste pas davantage à évincer le juge interne. Par conséquent, réaffirmer l'office subsidiaire de la Cour et valoriser concomitamment le rôle des autorités nationales à travers la reconnaissance d'une marge d'appréciation, s'avère nécessaire autant que bienvenu.

Encore faut-il que cette subsidiarité et cette marge d'appréciation soient bien comprises. Trois précisions nous paraissent importantes pour prévenir toute méprise.

Premièrement, si elle promeut la décentralisation, la subsidiarité ne pourrait être le prétexte d'une régression dans la protection des droits fondamentaux. Tout au contraire, elle postule leur « sauvegarde » et, plus encore, leur « développement »<sup>7</sup> dans l'ordre interne, au plus près des individus et des réalités.

Deuxièmement, il est essentiel de souligner que la subsidiarité va de pair avec l'existence, au sein des différents Etats parties, d'un système juridictionnel qui est tout à la fois accessible, indépendant et apte à statuer de manière effective et dans un délai raisonnable sur les griefs pris de la violation de la Convention. Il s'agit là d'une condition indispensable pour que la subsidiarité puisse déployer toutes ses vertus.

Troisièmement et enfin, la marge d'appréciation n'implique pas la délivrance d'un blanc-seing aux Etats. Elle n'emporte pas davantage l'abdication par la Cour de sa mission de contrôle. Elle consiste simplement en la reconnaissance d'une liberté d'action dans les limites tracées par la Convention, sous la supervision ultime de la Cour.

En définitive, cette inscription solennelle de la subsidiarité et de la marge nationale d'appréciation au frontispice de la Convention permet de clarifier les responsabilités incombant respectivement aux Etats et à la Cour pour mieux envisager l'avenir. Force est de constater que les défis ne manquent pas à cet égard. Face à ces défis nombreux et cruciaux, les juges de la Convention – les juridictions nationales, d'abord, et la Cour, ensuite – sont appelés, à l'initiative de plaideurs engagés et inspirés, à faire vivre ce texte afin que celui-ci soit porteur de sens pour les générations actuelles et futures.

**Frédéric Krenc**

Juge à la Cour européenne  
des droits de l'homme

<sup>4</sup> CEDH, Grande chambre, 25 mars 2014, *Vuckovic e.a. c. Serbie*, requêtes n° 17153/11 e.a., §70; CEDH, Grande chambre, décision (recevabilité), 9 juillet 2015, *Gerghina c. Roumanie*, requête n° 42219/07, §84.

<sup>5</sup> Voy. l'article 53 de la Convention.

<sup>6</sup> CEDH, Grande chambre, 8 avril 2021, *Vavříčka et autres c. République tchèque*, requêtes n° 47621/13 e.a., §273.

<sup>7</sup> Voy. les termes du préambule de la Convention.