



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5423

Projet de loi portant approbation du Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 13 mai 2004

Date de dépôt : 21-12-2004

Date de l'avis du Conseil d'État : 22-03-2005

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
13-02-2006	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
21-12-2004	Déposé	5423/00	<u>5</u>
21-01-2005	Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chamrbe des Députés (21.1.2005)	5423/01	<u>34</u>
22-03-2005	Avis du Conseil d'Etat (22.3.2005)	5423/02	<u>37</u>
23-05-2005	Rapport de commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration Rapporteur(s) :	5423/03	<u>42</u>
14-06-2005	Dépêche du Président du Conseil d'Etat au Président de la Chambre des Députés (14.6.2005)	5423/04	<u>47</u>
14-02-2006	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (14-02-2006) Evacué par dispense du second vote (14-02-2006)	5423/05	<u>50</u>
01-02-2006	Souhait de la Chambre des Députés d' être informée régulièrement sur les travaux au sein du Conseil de l'Europe et en débattre le cas échéant	Document écrit de dépôt	<u>53</u>
31-12-2006	Publié au Mémorial A n°49 en page 1107	5325,5422,5423	<u>55</u>

Résumé

Résumé du projet de loi 5423

Le présent projet de loi a pour objet l'approbation du Protocole N°14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales.

Le Protocole N°14 propose de renforcer la capacité de filtrage de la Cour européenne des droits de l'homme, d'établir un nouveau critère de recevabilité et d'adopter des mesures spécifiques pour traiter des affaires répétitives. En effet, si le Protocole N°11 a certes renforcé l'efficacité du système de contrôle, notamment en améliorant l'accessibilité de la Cour et en simplifiant la procédure, la croissance continue du nombre des requêtes représente un nouveau défi et requiert de nouvelles mesures de réforme.

La capacité de filtrage est augmentée en accordant à un juge unique la compétence de déclarer une requête irrecevable ou de la rayer du rôle. Le nouveau critère de recevabilité permet à la Cour de se concentrer sur les affaires qui doivent être traitées sur le fond et de déclarer irrecevables la requête d'un requérant qui n'a pas subi de préjudice important.

Des modifications plus ponctuelles ont notamment trait à la durée du mandat des juges (mandat unique de neuf ans) et à la perspective d'une éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention. De même, de nouvelles dispositions tendent à promouvoir les règlements amiables à tous les stades de la procédure.

5423/00

N° 5423**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 13 mai 2004 et prévoyant la publication de certains arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme

* * *

*(Dépôt: le 21.12.2004)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (13.12.2004)	2
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs.....	2
4) Commentaire des articles	4
5) Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention	5
6) Rapport explicatif au Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention	10

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant approbation du Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 13 mai 2004 et prévoyant la publication de certains arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Palais de Luxembourg, le 13 décembre 2004

*Le Ministre des Affaires Etrangères
et de l'Immigration,*

Jean ASSELBORN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er.– Est approuvé le Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 13 mai 2004.

Art. 2.– Les arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme rendus contre le Grand-Duché de Luxembourg sont publiés au Mémorial, Recueil de Législation.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, le mécanisme de contrôle actuel de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après „la Convention“) a été mis en place par l'adoption du Protocole No 11 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention (ci-après „le Protocole No 11“) en 1994. Le Protocole No 11 a été approuvé au Luxembourg par une loi du 10 septembre 1996. Par cette réforme, la procédure bicéphale antérieurement en vigueur, a été remplacée et le caractère juridictionnel du système a été renforcé. Ainsi, depuis cette date, il existe une Cour unique qui fonctionne à temps plein.

Bien que la réforme du Protocole No 11 ait déjà augmenté l'efficacité du système, aujourd'hui l'on se rend compte que la croissance continue du nombre des requêtes individuelles représente un nouveau défi et requiert de nouvelles mesures de réforme.

En effet, depuis 1990, cette croissance est essentiellement due au processus d'élargissement du Conseil de l'Europe, mais résulte aussi d'un accroissement général du nombre de requêtes à l'encontre des Etats qui étaient Parties à la Convention en 1993. Il est par ailleurs apparu que la majorité de ces requêtes se terminent par une décision d'irrecevabilité ou qu'elles sont rayées du rôle de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après „la Cour“). Ainsi, au vu de ce problème de surcharge le besoin s'est-il fait ressentir de procéder à une nouvelle réforme sans pour autant remettre en cause le caractère juridictionnel du contrôle européen ni le droit de recours individuel.

Une réforme efficace doit comprendre les mesures d'amélioration du système même et des mesures au niveau national. En ce qui concerne le dernier aspect, et conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux Etats Parties à la Convention de prévenir les violations et d'améliorer les recours internes.

En ce qui concerne le système même, la réforme introduite par le Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales amendant le système de contrôle de la Convention (ci-après „le Protocole No 14“) tend à améliorer son fonctionnement, avec un accent sur les domaines de filtrage et du traitement subséquent des requêtes par la Cour, et non à remplacer, comme l'avait fait le Protocole No 11, la structure actuelle.

Lors de sa 109e session (8 novembre 2001), le Comité des Ministres a adopté sa Déclaration „Protection des droits de l'homme et libertés fondamentales en Europe – Garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des Droits de l'Homme“. Dans ce texte, le Comité des Ministres a donné mandat au Comité directeur des droits de l'homme de mener une étude de faisabilité concernant l'amélioration du système et de faire des propositions d'amendement de la Convention. Lors de la 112e session (14-15 mai 2003), le Comité des Ministres a approuvé le rapport final et a chargé les Délégués des Ministres de mettre en œuvre ses propositions. Le Comité directeur des droits de l'homme a transmis son rapport final d'activités, qui incluait le projet d'amendement à la Convention, en avril 2004. Simultanément à l'adoption du protocole d'amendement lors de la 114e session ministérielle, tenue les 12 et 13 mai 2004, le Comité des Ministres a adopté la Déclaration „Assurer l'efficacité de la mise en oeuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux niveaux national et européen“. Dans cette déclaration, l'urgence de la réforme est reconnue et les Etats s'engagent à ratifier le Protocole No 14 dans un délai de deux ans.

Le Protocole No 14 a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention le 13 mai 2004.

Le Protocole No 14 propose, en premier lieu, de renforcer la capacité de filtrage de la Cour, en deuxième lieu, d'établir un nouveau critère de recevabilité et, en troisième lieu, d'adopter des mesures spécifiques pour traiter des affaires répétitives.

Quant au premier point, la capacité de filtrage est augmentée en accordant à un juge unique la compétence de déclarer une requête individuelle irrecevable ou de la rayer du rôle, tout en maintenant le caractère juridictionnel de la prise de décision sur la recevabilité. De plus, le nouveau critère de recevabilité permet à la Cour de se concentrer sur les affaires qui doivent être traitées sur le fond. La Cour est ainsi habilitée à déclarer irrecevables les requêtes lorsque le requérant n'a pas subi de préjudice important. Quant au dernier volet de la réforme, les compétences des comités des trois juges sont étendues aux affaires répétitives ce qui implique que les comités décident désormais, dans le cadre d'une procédure simplifiée, non seulement de la recevabilité mais aussi du fond d'une requête lorsqu'il existe déjà une jurisprudence établie en la matière.

Outre ces trois axes de la réforme, il existe d'autres améliorations plus ponctuelles. La prise de décision conjointe sur la recevabilité et sur le fond des requêtes individuelles est généralisée tout en laissant à la Cour le choix de décider, au cas par cas, si elle souhaite prendre une décision séparée sur la recevabilité. Par ailleurs, le Comité des Ministres est habilité à engager une procédure devant la Grande Chambre de la Cour contre une Haute Partie si, même après une mise en demeure, elle ne se conforme pas à un arrêt définitif de la Cour auquel elle est partie. Sur demande du Comité des Ministres, la Cour peut être amenée à interpréter un arrêt. Les règlements amiables sont encouragés à tous les stades de la procédure et le Comité des Ministres surveille l'exécution des décisions de la Cour lorsqu'elle approuve un règlement amiable. Les juges sont désormais élus pour un mandat unique de neuf ans et, enfin, une dernière modification concerne la perspective d'une éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention.

Quant au deuxième volet de la réforme, le nouveau critère de recevabilité, il mérite d'être explicité davantage vu la position du Luxembourg sur ce point. Suivant le texte actuel de la Convention, outre le principe de l'épuisement des voies de recours internes qui figure parmi les conditions de recevabilité, la Cour ne doit pas retenir une requête individuelle lorsqu'elle est anonyme ou lorsqu'elle est essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Cour ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et qu'elle ne contient pas de faits nouveaux. Par ailleurs, la Cour déclare irrecevable toute requête individuelle lorsqu'elle estime que la requête est incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive.

Le Protocole No 14 ajoute une nouvelle condition de recevabilité en prévoyant que la Cour déclare irrecevable toute 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“.

Lors des négociations sur le Protocole No 14, le Luxembourg, ainsi que d'autres Etats Parties à la Convention, a défendu la position que l'ajout d'une nouvelle condition de recevabilité restreignait outre mesure les droits de recours individuels. En l'occurrence, en attribuant à la Cour le pouvoir de déterminer, dans une phase préliminaire, si le préjudice invoqué par le requérant est important ou non, sans avoir procédé à un examen de la requête au fond, la procédure de fond est court-circuitée et l'accès à la justice est relativisé dans son principe: La position défendue notamment par le Luxembourg était de considérer qu'une telle restriction constitue un pas en arrière par rapport à l'évolution positive qui a eu lieu lorsque la reconnaissance du droit de recours individuel avait été généralisée au niveau des Parties à la Convention. Cette position n'a cependant pas été partagée par la majorité des Etats membres et la nouvelle condition de recevabilité a donc été ajoutée au texte. Le rapport explicatif fait état de l'argument que la majorité a fait sien et selon lequel cette nouvelle condition ne restreint pas le droit des individus de saisir la Cour, mais est essentiellement un moyen supplémentaire d'accroître l'efficacité du fonctionnement de la Cour.

Il est renvoyé par ailleurs au rapport explicatif qui fait partie intégrante du présent projet de loi.

Il est également proposé, au présent projet de loi, de prévoir une disposition concernant la publication des arrêts définitifs de la Cour. En effet, selon la *Recommandation Rec (2002) 13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, adoptée par le Comité des Ministres le 18 décembre 2002, lors de la 822^{ème} réunion des Délégués des Ministres, il incombe aux gouvernements des Etats membres d'assurer que „les arrêts et les décisions qui constituent des développements pertinents de la jurisprudence ou qui requièrent des mesures de mise en œuvre spécifiques de leur part en tant qu'Etats défendeurs, soient rapidement et largement publiés, dans leur intégralité ou tout au moins sous forme de résumés ou d'extraits substantiels ... en particulier dans le journal officiel ...“. Les arrêts et décisions de la Cour concernant le Luxembourg sont déjà régulièrement publiés dans les brochures spécialisées. Il paraît cependant indiqué de prévoir également la publication au Mémorial A au moins des arrêts définitifs rendus contre le Luxembourg. En effet, le Mémorial A, en tant que recueil de législation et journal officiel luxembourgeois, peut être considéré comme le moyen approprié d'assurer la diffusion des arrêts définitifs de la Cour impliquant le Grand-Duché de Luxembourg, à l'instar des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

L'article 1 du projet de loi porte sur l'approbation du Protocole No 14 et ne suscite pas d'explications particulières. Il est fait renvoi au commentaire des dispositions du Protocole No 14 qui est contenu dans le rapport explicatif.

Article 2

Cet article répond à la Recommandation Rec (2002) 13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'assurer une publication adéquate des arrêts définitifs de la Cour afin que les citoyens de l'Etat impliqué en soient avertis. La publication de ces arrêts au Mémorial A est considérée être le moyen le plus approprié pour assurer leur diffusion au Luxembourg.

*

PROTOCOLE No 14
à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme
et des liberté fondamentales, amendant le système de contrôle
de la Convention

Préambule

LES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, signataires du présent Protocole 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“),

Vu la Résolution No 1 et la Déclaration adoptées lors de la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme, tenue à Rome les 3 et 4 novembre 2000;

Vu les Déclarations adoptées par le Comité des Ministres le 8 novembre 2001, le 7 novembre 2002 et le 15 mai 2003, lors de ses 109e, 111e et 112e Sessions respectivement;

Vu l'Avis No 251 (2004), adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 28 avril 2004;

Considérant qu'il est nécessaire et urgent d'amender certaines dispositions de la Convention afin de maintenir et de renforcer l'efficacité à long terme du système de contrôle en raison principalement de l'augmentation continue de la charge de travail de la Cour européenne des Droits de l'Homme et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;

Considérant, en particulier, qu'il est nécessaire de veiller à ce que 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

Le paragraphe 2 de l'article 22 de la Convention est supprimé.

Article 2

L'article 23 de la Convention est modifié comme suit :

„Article 23

Durée du mandat et révocation

1. Les juges sont élus pour une durée de neuf ans. Ils ne sont pas rééligibles.
2. Le mandat des juges s'achève dès qu'ils atteignent l'âge de 70 ans.
3. Les juges restent en fonction jusqu'à leur remplacement. Ils continuent toutefois de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis.
4. Un juge ne peut être relevé de ses fonctions que si les autres juges décident, à la majorité des deux tiers, que ce juge a cessé de répondre aux conditions requises.“

Article 3

L'article 24 de la Convention est supprimé.

Article 4

L'article 25 de la Convention devient l'article 24 et son libellé est modifié comme suit:

*„Article 24****Greffe et rapporteurs***

1. La Cour dispose d'un greffe dont les tâches et l'organisation sont fixées par le règlement de la Cour.
2. Lorsqu'elle siège en formation de juge unique, la Cour est assistée de rapporteurs qui exercent leurs fonctions sous l'autorité du président de la Cour. Ils font partie du greffe de la Cour.“

Article 5

L'article 26 de la Convention devient l'article 25 („Assemblée plénière“) et son libellé est modifié comme suit:

1. A la fin du paragraphe d, la virgule est remplacée par un point-virgule et le mot „et“ est supprimé.
2. A la fin du paragraphe e, le point est remplacé par un point-virgule.
3. Un nouveau paragraphe f est ajouté, dont le libellé est:
„f. fait toute demande au titre de l'article 26, paragraphe 2.“

Article 6

L'article 27 de la Convention devient l'article 26 et son libellé est modifié comme suit:

*„Article 26****Formations de juge unique, comités, Chambres et Grande Chambre***

1. Pour l'examen des affaires portées devant elle, la Cour siège en formations de juge unique, en comités de trois juges, en Chambres de sept juges et en une Grande Chambre de dix-sept juges. Les Chambres de la Cour constituent les comités pour une période déterminée.
2. A la demande de l'Assemblée plénière de la Cour, le Comité des Ministres peut, par une décision unanime et pour une période déterminée, réduire à cinq le nombre de juges des Chambres.
3. Un juge siégeant en tant que juge unique n'examine aucune requête introduite contre la Haute Partie contractante au titre de laquelle ce juge a été élu.
4. Le juge élu au titre d'une Haute Partie contractante partie au litige est membre de droit de la Chambre et de la Grande Chambre. En cas d'absence de ce juge, ou lorsqu'il n'est pas en mesure de siéger, une personne choisie par le président de la Cour sur une liste soumise au préalable par cette Partie siège en qualité de juge.
5. Font aussi partie de la Grande Chambre, le président de la Cour, les vice-présidents, les présidents des Chambres et d'autres juges désignés conformément au règlement de la Cour. Quand l'affaire est déférée à la Grande Chambre en vertu de l'article 43, aucun juge de la Chambre qui a rendu l'arrêt ne peut y siéger, à l'exception du président de la Chambre et du juge ayant siégé au titre de la Haute Partie contractante intéressée.“

Article 7

Après le nouvel article 26, un nouvel article 27 est inséré dans la Convention, dont le libellé est:

*„Article 27****Compétence des juges uniques***

1. Un juge unique peut déclarer une requête introduite en vertu de l'article 34 irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire.
2. La décision est définitive.
3. Si le juge unique ne déclare pas une requête irrecevable ou ne la rayer pas du rôle, ce juge la transmet à un comité ou à une Chambre pour examen complémentaire.“

Article 8

L'article 28 de la Convention est modifié comme suit:

„Article 28

Compétence des comités

1. Un comité saisi d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 34 peut, par vote unanime,
 - a. la déclarer irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire; ou
 - b. la déclarer recevable et rendre conjointement un arrêt sur le fond lorsque la question relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles qui est à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour.
2. Les décisions et arrêts prévus au paragraphe 1 sont définitifs.
3. Si le juge élu au titre de la Haute Partie contractante partie au litige n'est pas membre du comité, ce dernier peut, à tout moment de la procédure, l'inviter à siéger en son sein en lieu et place de l'un de ses membres, en prenant en compte tous facteurs pertinents, y compris la question de savoir si cette Partie a contesté l'application de la procédure du paragraphe 1.b.“

Article 9

L'article 29 de la Convention est amendé comme suit:

1. Le libellé du paragraphe 1 est modifié comme suit: „Si aucune décision n'a été prise en vertu des articles 27 ou 28, ni aucun arrêt rendu en vertu de l'article 28, une Chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles introduites en vertu de l'article 34. La décision sur la recevabilité peut être prise de façon séparée.“
2. Est ajoutée à la fin du paragraphe 2 une nouvelle phrase, dont le libellé est: „Sauf décision contraire de la Cour dans des cas exceptionnels, la décision sur la recevabilité est prise séparément.“
3. Le paragraphe 3 est supprimé.

Article 10

L'article 31 de la Convention est amendé comme suit:

1. A la fin du paragraphe a, le mot „et“ est supprimé.
2. Le paragraphe b devient le paragraphe c et un nouveau paragraphe b est inséré, dont le libellé est: „b. se prononce sur les questions dont la Cour est saisie par le Comité des Ministres en vertu de l'article 46, paragraphe 4; et“

Article 11

L'article 32 de la Convention est amendé comme suit:

A la fin du paragraphe 1, une virgule et le nombre 46 sont insérés après le nombre 34.

Article 12

Le paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention est modifié comme suit:

- „3. La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime:
- a. que la requête est incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive; ou
 - b. 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 condi-

tion de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne.“

Article 13

Un nouveau paragraphe 3 est ajouté à la fin de l'article 36 de la Convention, dont le libellé est:

„3. Dans toute affaire devant une Chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe peut présenter des observations écrites et prendre part aux audiences.“

Article 14

L'article 38 de la Convention est modifié comme suit:

„Article 38

Examen contradictoire de l'affaire

La Cour examine l'affaire de façon contradictoire avec les représentants des parties et, s'il y a lieu, procède à une enquête pour la conduite efficace de laquelle les Hautes Parties contractantes intéressées fourniront toutes facilités nécessaires.“

Article 15

L'article 39 de la Convention est modifié comme suit:

„Article 39

Règlements amiables

1. A tout moment de la procédure, la Cour peut se mettre à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire s'inspirant du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles.
2. La procédure décrite au paragraphe 1 est confidentielle.
3. En cas de règlement amiable, la Cour raye l'affaire du rôle par une décision qui se limite à un bref exposé des faits et de la solution adoptée.
4. Cette décision est transmise au Comité des Ministres qui surveille l'exécution des termes du règlement amiable tels qu'ils figurent dans la décision.“

Article 16

L'article 46 de la Convention est modifié comme suit:

„Article 46

Force obligatoire et exécution des arrêts

1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.
2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution.
3. Lorsque le Comité des Ministres estime que la surveillance de l'exécution d'un arrêt définitif est entravée par une difficulté d'interprétation de cet arrêt, il peut saisir la Cour afin qu'elle se prononce sur cette question d'interprétation. La décision de saisir la Cour est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité.
4. Lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette Partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit

de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1.

5. Si la Cour constate une violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Si la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide de clore son examen."

Article 17

L'article 59 de la Convention est amendé comme suit:

1. Un nouveau paragraphe 2 est inséré, dont le libellé est:
 - „2. L'Union européenne peut adhérer à la présente Convention.“
2. Les paragraphes 2, 3 et 4 deviennent respectivement les paragraphes 3, 4 et 5.

Dispositions finales et transitoires

Article 18

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:
 - a. signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou
 - b. 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 19

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 Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 18.

Article 20

1. A la date de l'entrée en vigueur du présent Protocole, ses dispositions s'appliquent à toutes les requêtes pendantes devant la Cour ainsi qu'à tous les arrêts dont l'exécution fait l'objet de la surveillance du Comité des Ministres.
2. Le nouveau critère de recevabilité inséré par l'article 12 du présent Protocole dans l'article 35, paragraphe 3.b de la Convention, ne s'applique pas aux requêtes déclarées recevables avant l'entrée en vigueur du Protocole. Dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent Protocole, seules les Chambres et la Grande Chambre de la Cour peuvent appliquer le nouveau critère de recevabilité.

Article 21

A la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, la durée du mandat des juges accomplissant leur premier mandat est prolongée de plein droit pour atteindre un total de neuf ans. Les autres juges terminent leur mandat, qui est prolongé de plein droit de deux ans.

Article 22

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe:

- 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 19; 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 13 mai 2004, 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.

*

RAPPORT EXPLICATIF AU PROTOCOLE No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention

INTRODUCTION

1. Depuis son adoption en 1950, la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée „la Convention“) a été modifiée et complétée à plusieurs reprises: par le biais de protocoles d'amendement ou additionnels, les Hautes Parties contractantes ont adapté cet instrument à l'évolution des besoins et aux développements de la société européenne. En particulier, le mécanisme de contrôle institué par la Convention a fait l'objet d'une profonde réforme en 1994 par l'adoption du Protocole No 11, entré en vigueur le 1er novembre 1998.

2. Dix ans plus tard, alors que les pays du continent sont presque tous désormais devenus Parties à la Convention⁽¹⁾, le besoin urgent s'est fait sentir d'ajuster ce mécanisme et, en particulier, de garantir à long terme l'efficacité de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée „la Cour“), afin de lui permettre de poursuivre son rôle prééminent dans la protection des droits de l'homme en Europe.

*

I. NECESSITE DE RENFORCER L'EFFICACITE DU SYSTEME DE CONTROLE ETABLI PAR LA CONVENTION

Protocole No 11

3. Le Protocole No 11 a remplacé l'ancien système établi par la Convention de 1950 par une Cour unique fonctionnant à plein temps, à savoir une Commission, une Cour et le Comité des Ministres auquel était attribué un certain rôle „juridictionnel“.

4. Ouvert à la signature le 11 mai 1994 et entré en vigueur le 1er novembre 1998, le Protocole No 11 visait, en premier lieu, à simplifier le système pour raccourcir la durée des procédures et, en second lieu, à en renforcer le caractère juridictionnel. Ce protocole a rendu le système pleinement juridictionnel (abolition du rôle quasi juridictionnel du Comité des Ministres, suppression de la clause facultative de recours individuel et de celle relative à la compétence obligatoire de la Cour) et a créé une Cour unique et à plein temps.

5. Le Protocole No 11 a ainsi permis d'augmenter l'efficacité du système, notamment en améliorant l'accessibilité et la visibilité de la Cour, et en simplifiant la procédure, afin de faire face au flux de requêtes généré par l'accroissement constant du nombre d'Etats. Alors que la Commission et la Cour avaient rendu un total de 38.389 décisions et arrêts en quarante-quatre ans de fonctionnement jusqu'en

(1) Début 2004, seuls parmi les Etats candidats potentiels ou réels, le Belarus et Monaco n'étaient pas membres du Conseil de l'Europe.

1998 (année de l'entrée en vigueur du Protocole No 11), la Cour unique, depuis lors, en a rendu 61.633 en cinq ans⁽²⁾. Cette réforme, issue de propositions déjà faites dans les années 1980, n'a toutefois pas pu répondre à la nouvelle situation. En effet, à partir de 1990, la croissance continue du nombre de requêtes individuelles portées devant la Cour a été considérable, à la suite entre autres du processus d'élargissement du Conseil de l'Europe. Ainsi, alors que le nombre de requêtes introduites était de 5.279 en 1990, il est passé à 10.335 en 1994 (+ 96%), 18.164 en 1998 (+ 76%) et 34.546 en 2002 (+ 90%). Même si, en 2003, les mesures de rationalisation prises par la Cour elle-même ont permis de terminer l'examen de pas moins de 1.500 requêtes par mois, cette capacité est nettement insuffisante au vu du nombre des requêtes – presque 2.300 – attribuées à un organe décisionnel chaque mois.

6. Cette augmentation résulte non seulement du fait de l'adhésion de nouveaux Etats Parties (depuis l'ouverture à la signature du Protocole No 11, en mai 1994, jusqu'à la date de l'adoption du Protocole No 14, treize nouveaux Etats Parties ont ratifié la Convention, représentant plus de 240 millions d'individus supplémentaires protégés par les dispositions de la Convention) et de la rapidité de ce processus d'élargissement, mais aussi d'un accroissement général du nombre de requêtes à l'encontre des Etats qui étaient Parties à la Convention en 1993. En 2004, le système de la Convention était ouvert à pas moins de 800 millions de personnes. En raison de l'afflux massif de requêtes individuelles, l'efficacité du système et, par conséquent, la crédibilité et l'autorité de la Cour se trouvaient gravement menacées.

Le problème de surcharge de la Cour

7. Il est généralement admis que la surcharge de travail de la Cour (durant l'année 2003, la Cour a été saisie de quelque 39.000 nouvelles requêtes et, à la fin de cette même année, 65.000 requêtes environ étaient pendantes devant elle) est particulièrement perceptible dans deux secteurs: i. le traitement des très nombreuses requêtes individuelles qui n'aboutissent pas à un arrêt sur le fond, généralement parce qu'elles sont déclarées irrecevables (plus de 90% des requêtes), et ii. le traitement des requêtes individuelles découlant de la même cause structurelle qu'une précédente requête pour laquelle un arrêt constatant une violation de la Convention a été rendu (affaires répétitives à la suite d'un arrêt dit „pilote“). Quelques données statistiques le démontrent. En 2003, quelques 17.270 requêtes ont été déclarées irrecevables (ou rayées du rôle) et 753 requêtes déclarées recevables. Ainsi, la grande majorité des affaires se terminent-elles par une décision d'irrecevabilité ou rayant l'affaire du rôle de la Cour (96% des affaires terminées en 2003). En ce qui concerne les autres affaires, la Cour a rendu 703 arrêts en 2003, parmi lesquels 60% environ portaient sur des affaires répétitives.

8. Une telle augmentation du contentieux influe tant sur la charge de travail du greffe de la Cour que sur celle des juges et mène à une accumulation rapide d'affaires pendantes non seulement devant les comités (voir le paragraphe 5 *in fine* ci-dessus) mais aussi devant les Chambres. En fait, comme cela est aussi le cas pour les comités, le rendement des Chambres est loin d'être suffisant pour suivre le rythme du flux des affaires portées devant elles. Seules 8% de toutes les affaires conclues par la Cour en 2003 étaient des affaires de Chambres. Cela contraste vivement avec le fait que pas moins de 20% de toutes les nouvelles affaires attribuées à un organe décisionnel au cours de la même année l'ont été à une Chambre. Du fait de cette différence entre l'entrée et la sortie (*input/output*) 40% des affaires qui, en 2003, étaient pendantes devant un organe décisionnel l'étaient devant une Chambre. En termes absolus, cette accumulation d'affaires pendantes devant une Chambre se retrouve dans le fait que, au 1er janvier 2004, environ 16.500 affaires étaient pendantes devant une Chambre. Il est clair que le temps considérable de travail consacré au filtrage est préjudiciable à la capacité qu'ont les juges et le greffe de traiter les affaires de Chambre.

9. La perspective d'une croissance continue de la charge de travail de la Cour et du Comité des Ministres (contrôle de l'exécution des arrêts) dans les prochaines années est telle qu'un ensemble de mesures concrètes et cohérentes – notamment la réforme du mécanisme de contrôle lui-même – sont apparues nécessaires pour préserver l'avenir du système.

10. Toutefois – et cela a constitué un défi majeur dans la préparation du présent Protocole – cette réforme ne devait en aucun cas remettre en cause ce qui est, à juste titre, considéré comme faisant partie

(2) Sauf indication contraire, les données chiffrées mentionnées ici sont extraites du document „Aperçu 2003“ de la Cour européenne des Droits de l'Homme, ou fondées sur des informations plus récentes fournies par son greffe.

des caractéristiques principales et uniques du système de la Convention. Il s'agit du caractère juridictionnel du contrôle européen ainsi que du principe selon lequel tout individu se prétendant victime d'une violation des droits et libertés garantis par la Convention peut saisir la Cour (droit de recours individuel).

11. En effet, le système de contrôle de la Convention est unique: les Parties acceptent de soumettre à un contrôle juridictionnel international leur obligation de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention. Ce contrôle est assuré par la Cour qui se prononce sur les requêtes individuelles qui lui sont adressées au titre de l'article 34 de la Convention ainsi que sur les requêtes étatiques – qui sont très rares⁽³⁾ – introduites au titre de son article 33. Les arrêts rendus par la Cour ont force obligatoire vis-à-vis des Parties défenderesses et leur exécution est surveillée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

12. Le principe de subsidiarité sous-tend l'ensemble des mesures adoptées pour renforcer l'efficacité du système de contrôle établi par la Convention. Selon l'article 1er de la Convention, il appartient d'abord aux Hautes Parties contractantes de reconnaître „à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés“ énoncés dans la Convention, alors que le rôle de la Cour, conformément à l'article 19 de la Convention, est „d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la (...) Convention“. Il relève donc de la responsabilité première des Parties d'assurer le respect des droits et libertés, le rôle de la Cour étant subsidiaire.

13. Les projections faites par le greffe sur la base des chiffres actuels indiquent que la charge de travail de la Cour continuerait à progresser de façon importante si aucune mesure n'était adoptée. Elles constituent, de plus, une estimation minimale. De fait, les effets cumulés d'une plus grande sensibilisation à la Convention, notamment dans les nouveaux Etats Parties, et de l'entrée en vigueur du Protocole No 12, de la ratification d'autres protocoles additionnels par des Etats qui n'y sont pas encore parties, de l'interprétation évolutive et extensive des droits de la Convention par la Cour, ainsi que de la perspective de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, laissent augurer un nombre de requêtes bien plus important que celui relatif à 2003.

14. Les mesures nécessaires pour assurer l'efficacité à long terme du système de contrôle établi par la Convention au sens large ne se limitent pas au Protocole No 14. Des mesures doivent également être prises dans le but de prévenir les violations au niveau national et d'améliorer les recours internes, ainsi que pour améliorer et accélérer l'exécution des arrêts de la Cour⁽⁴⁾. En effet, seul un ensemble cohérent de mesures interdépendantes abordant le problème sous des angles différents permettra d'améliorer la situation d'engorgement de la Cour.

Mesures à prendre sur le plan national

15. Conformément au principe de subsidiarité, la protection des droits et libertés prévus dans la Convention doit d'abord et avant tout être assurée au plan national. C'est en effet là qu'elle est la plus

(3) Au 1er janvier 2004, il n'y avait eu que vingt requêtes étatiques.

(4) Le Comité des Ministres a adopté des instruments précis dans ce but:

- Recommandation Rec(2000)2 du Comité des Ministres sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme;
- Recommandation Rec(2002)13 du Comité des Ministres sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme;
- Recommandation Rec(2004)4 du Comité des Ministres sur la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'éducation universitaire et la formation professionnelle;
- Recommandation Rec(2004)5 du Comité des Ministres sur la vérification de la compatibilité des projets de lois, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les standards fixés par la Convention européenne des Droits de l'Homme;
- Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres sur l'amélioration des recours internes;
- Résolution Res(2002)58 du Comité des Ministres sur la publication et la diffusion de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme;

Référence est faite à tous ces instruments, ainsi qu'au présent Protocole, dans la Déclaration globale du Comité des Ministres „assurer l'efficacité de la mise en oeuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux niveaux national et européen“, adoptée le 12 mai 2004.

efficace. La responsabilité qui revient aux autorités nationales à cet égard doit être réaffirmée et la capacité des systèmes juridiques nationaux à prévenir les violations des droits de la Convention et à les réparer doit être renforcée. Les Etats ont le devoir de contrôler la conformité de leurs législations et pratiques administratives aux exigences découlant de la Convention et de la jurisprudence de la Cour. Pour ce faire, ils peuvent être aidés par des instances externes. Si ces mesures sont appliquées pleinement, elles permettront de soulager la pression exercée sur la Cour et ce à plusieurs niveaux: elles devraient en effet concourir non seulement à réduire le nombre de requêtes individuelles bien fondées en permettant d'éviter des incompatibilités des législations nationales avec la Convention, de constater les violations alléguées ou d'y remédier sur le plan interne, mais aussi à alléger le travail de la Cour dans la mesure où le processus de prise de décision par la Cour est facilité si l'affaire en cause a fait l'objet d'une décision bien motivée au plan interne. Il va toutefois de soi que les effets escomptés ne se feront ressentir qu'à moyen terme.

Mesures à prendre relatives à l'exécution des arrêts

16. L'exécution des arrêts de la Cour est une partie intégrante du système de la Convention. Les mesures évoquées ci-dessous visent à améliorer et accélérer le processus de l'exécution. L'autorité de la Cour et la crédibilité du système dépendent toutes deux largement de l'efficacité de ce processus. Une exécution rapide et adéquate a bien évidemment une incidence sur l'afflux de nouvelles affaires: plus les Etats parties prendront rapidement des mesures générales pour exécuter les arrêts révélant un problème structurel, moins sera important le nombre de requêtes répétitives. A cet égard, il serait souhaitable que les Etats, au-delà de leurs obligations découlant de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, accordent l'effet rétroactif à ces mesures et recours. Plusieurs mesures préconisées dans les recommandations et les résolutions mentionnées ci-dessus (voir la note de bas de page No 4) visent à atteindre ce but. De plus, il serait utile que la Cour et, en ce qui concerne la surveillance de l'exécution des arrêts, le Comité des Ministres adoptent une procédure spéciale afin de traiter de façon prioritaire les arrêts qui démontrent un problème structurel capable de générer un nombre significatif de requêtes répétitives, afin que l'arrêt soit exécuté rapidement. Dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour, l'amendement à la Convention le plus important consiste à accorder au Comité des Ministres la possibilité d'introduire une action en manquement devant la Cour contre un Etat qui refuserait de se conformer à un arrêt.

17. Les mesures évoquées dans le paragraphe précédent cherchent également à renforcer l'efficacité du système de la Convention pris dans son ensemble. Bien que le contrôle de l'exécution des arrêts fonctionne globalement de manière satisfaisante, il est néanmoins nécessaire d'améliorer le processus afin de préserver l'efficacité du système à l'avenir.

Efficacité du filtrage et du traitement subséquent des requêtes par la Cour

18. C'est essentiellement dans les domaines du filtrage et du traitement subséquent des requêtes par la Cour que le Protocole No 14 comporte des mesures concrètes d'amélioration du système. Ces mesures sont exposées dans leurs grandes lignes au chapitre III ci-dessous et de façon plus détaillée, par des commentaires sur chacune des dispositions du Protocole, au chapitre IV.

19. Au cours des travaux préparatoires du Protocole No 14, un large accord est intervenu quant à l'importance de plusieurs autres questions liées au fonctionnement du mécanisme de contrôle de la Convention, qui, toutefois, ne justifiaient pas un amendement de la Convention. Il s'agit du besoin de renforcer le greffe de la Cour afin de lui permettre de faire face à l'afflux de requêtes tout en préservant la qualité des arrêts, du besoin d'un recours plus fréquent à la tierce intervention par d'autres Etats dans des affaires en instance devant la Cour qui soulèvent des questions générales importantes et, dans le domaine de la surveillance de l'exécution, du besoin de renforcer le service de l'exécution des arrêts du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et de faire appel de façon optimale à d'autres institutions, mécanismes et activités existant au sein du Conseil de l'Europe, afin de favoriser une exécution rapide des arrêts.

*

II. PRINCIPALES ETAPES DANS LA PREPARATION DU PROTOCOLE N° 14

20. En novembre 2000, la Conférence ministérielle européenne sur les Droits de l'Homme, organisée à Rome à l'occasion du 50e anniversaire de la signature de la Convention, a constaté que „l'efficacité du mécanisme de la Convention se trouve désormais en jeu“ du fait des „difficultés que la Cour rencontre pour faire face au volume toujours croissant de requêtes“ (Résolution I sur la „Mise en œuvre institutionnelle et fonctionnelle de la protection des droits de l'homme aux niveaux national et européen“)⁽⁵⁾. Aussi a-t-elle invité le Comité des Ministres à „entamer, dans les meilleurs délais, une réflexion approfondie sur les diverses possibilités et options en vue de garantir l'efficacité de la Cour compte tenu de la nouvelle situation“⁽⁶⁾. La conférence a également estimé „indispensable que, compte tenu du nombre croissant des requêtes, les mesures les plus urgentes soient prises pour assister la Cour dans l'accomplissement de ses fonctions, et qu'une réflexion approfondie soit entamée dans les meilleurs délais sur les diverses possibilités et options en vue de garantir l'efficacité de la Cour, compte tenu de la nouvelle situation“⁽⁷⁾.

21. Pour donner suite à cette conférence ministérielle, un Groupe d'évaluation chargé d'étudier les moyens possibles de garantir l'efficacité de la Cour a été constitué en février 2001 par les Délégués des Ministres. Il a transmis son rapport au Comité des Ministres le 27 septembre 2001⁽⁸⁾.

22. En parallèle, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a, quant à lui, constitué un Groupe de réflexion sur le renforcement du mécanisme de protection des droits de l'homme. Son rapport d'activités a été transmis en juin 2001 au Groupe d'évaluation afin que ce dernier puisse en tenir compte dans ses travaux⁽⁹⁾.

23. Afin de donner suite aux conclusions du rapport du Groupe d'évaluation, le Comité des Ministres a accepté, en principe, d'accorder pour la période 2003 à 2005 des crédits budgétaires supplémentaires devant permettre à la Cour de renforcer de façon significative son corps de juristes tout comme le personnel administratif et d'accompagnement. Il en a été de même pour le renforcement des services du Secrétariat du Conseil de l'Europe impliqués dans l'exécution des arrêts de la Cour.

24. La Cour a également tenu compte des conclusions du rapport du Groupe d'évaluation ainsi que de celles de son Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Cour⁽¹⁰⁾. Sur cette base, elle a adopté un certain nombre de mesures concernant ses méthodes de travail et celles de son greffe. Elle a également amendé son règlement en octobre 2002 puis en novembre 2003.

25. Lors de sa 109e session (8 novembre 2001), le Comité des Ministres a adopté sa Déclaration „Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Europe – Garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des Droits de l'Homme“⁽¹¹⁾. Dans ce texte, il s'est félicité du rapport du Groupe d'évaluation et, pour y donner suite, il a notamment chargé le CDDH de:

- mener une étude de faisabilité concernant les modalités les plus adéquates d'effectuer l'examen préliminaire des requêtes, notamment par un renforcement du filtrage des requêtes;
- examiner et, le cas échéant, soumettre des propositions d'amendement de la Convention, notamment sur la base des recommandations figurant au rapport du Groupe d'évaluation.

(5) Paragraphe 16 de la résolution.

(6) Paragraphe 18 ii. de la résolution.

(7) Déclaration de la Conférence ministérielle de Rome, „La Convention européenne des Droits de l'Homme a cinquante ans: quel avenir pour la protection des droits de l'homme en Europe?“.

(8) „Rapport du Groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des Droits de l'Homme“, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 27 septembre 2001, publié dans la *Revue universelle des Droits de l'Homme (RUDH)*, 2001, pp. 142 et suiv.

(9) Le „Rapport du Groupe de réflexion sur le renforcement du mécanisme de protection des droits de l'homme“ figure en annexe III au „Rapport du Groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des Droits de l'Homme“ (*op. cit.*).

(10) Trois années de travail pour construire l'avenir. Rapport final du Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2002.

(11) Déclaration publiée dans la *Revue universelle des Droits de l'Homme (RUDH)*, 2002, p. 331

26. A la suite des travaux menés, notamment par son Groupe de réflexion sur le renforcement du mécanisme de protection des droits de l'homme (CDDH-GDR) et par son Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR), le CDDH a exposé l'état de ses travaux sur ces deux points dans un rapport intérimaire adopté en octobre 2002 (document CM(2002)146). Trois principaux domaines ont structuré sa réflexion: la prévention des violations au niveau national et l'amélioration des recours internes, l'optimisation de l'efficacité du filtrage et du traitement subséquent des requêtes, et l'amélioration et l'accélération de l'exécution des arrêts de la Cour.

27. A la lumière de ce rapport intérimaire et faisant suite à sa Déclaration „La Cour des Droits de l'Homme pour l'Europe“, adoptée lors de sa 111e session (6-7 novembre 2002)⁽¹²⁾, le Comité des Ministres a souhaité pouvoir examiner un ensemble de propositions concrètes et cohérentes lors de sa session ministérielle de mai 2003. C'est ainsi que le CDDH lui a transmis en avril 2003 un rapport final détaillant ses propositions (document CM(2003)55) dans les trois domaines précités. Elles ont servi de base à l'élaboration de recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres et aux amendements portés à la Convention.

28. Dans sa Déclaration „Garantir l'efficacité à long terme de la Cour Européenne des Droits de l'Homme“, adoptée lors de sa 112e session (14-15 mai 2003), le Comité des Ministres s'est félicité dudit rapport et a fait sienne l'approche du CDDH. Il a chargé les Délégués des Ministres de mettre en œuvre ses propositions pour pouvoir examiner les textes à adopter lors de sa 114e session en 2004, en tenant compte de certains aspects évoqués dans cette déclaration. Il leur a également demandé de tenir compte d'autres questions soulevées dans le rapport, telles que l'éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention, la durée du mandat des juges de la Cour ainsi que la nécessité de s'assurer que les futurs amendements à la Convention entrent en vigueur le plus rapidement possible.

29. Le CDDH a alors été chargé d'élaborer, en vue de leur adoption par le Comité des Ministres, non seulement un projet de protocole d'amendement à la Convention accompagné d'un rapport explicatif, mais aussi un projet de déclaration, trois projets de recommandations et un projet de résolution. Les travaux relatifs à l'élaboration du Protocole No 14 et son rapport explicatif ont été menés au sein du CDDH-GDR (sous le nouveau nom de Groupe de rédaction sur le renforcement du mécanisme de protection des droits de l'homme) et ceux relatifs à la rédaction des autres textes au sein du DH-PR.

30. Le Comité des Ministres a également encouragé le CDDH à consulter la société civile, la Cour et l'Assemblée parlementaire. Dans cette perspective, le CDDH a examiné avec la plus grande attention les avis et propositions soumis par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, la Cour, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et certains Etats membres, ainsi que par des organisations non gouvernementales (ONG) et des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Le CDDH-GDR et le CDDH ont grandement bénéficié des contributions des représentants de l'Assemblée parlementaire, du greffe de la Cour et du bureau du Commissaire qui ont pris une part active à leurs travaux. Les rapports et les projets de textes adoptés par le CDDH et le CDDH-GDR étaient des documents publics disponibles sur l'Internet et dont des copies ont été envoyées directement à la Cour, à l'Assemblée parlementaire, au Commissaire aux droits de l'homme et à des ONG. Le CDDH-GDR a également organisé deux consultations très utiles avec des ONG et le CDDH a bénéficié de la contribution des ONG accréditées auprès de lui. Les Délégués des Ministres sont demeurés étroitement impliqués tout au long du processus. Ainsi, le Protocole No 14 est-il le fruit d'une réflexion collective, menée de façon très transparente.

31. Après un rapport d'activités intérimaire en novembre 2003 (document CM(2003)165 addendum I), le CDDH a transmis au Comité des Ministres son rapport final d'activités (document CM(2004)65) en avril 2004. Il incluait le projet de protocole d'amendement à la Convention. L'Assemblée parlementaire a adopté un avis sur le projet de protocole (Avis No 251 (2004) du 28 avril 2004).

32. Simultanément à l'adoption du Protocole d'amendement lors de la 114e session ministérielle, tenue les 12 et 13 mai 2004, le Comité des Ministres a adopté la Déclaration „Assurer l'efficacité de la

(12) Déclaration publiée dans la *Revue universelle des Droits de l'Homme (RUDH)*, 2002, p. 331.

mise en oeuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux niveaux national et européen". Dans cette déclaration, les Etats membres ont reconnu l'urgence de la réforme. Ils se sont alors engagés à ratifier le Protocole No 14 dans un délai de deux ans.

33. Le texte du Protocole d'amendement a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention européenne des Droits de l'Homme le 13 mai 2004.

*

III. APERCU DES MODIFICATIONS APPORTEES AU SYSTEME DE CONTROLE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME PAR LE PROTOCOLE No 14

34. Lors de la phase initiale de réflexion sur la réforme du système qui a commencé immédiatement après la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme de 2000, un grand éventail de changements possibles à apporter au système de contrôle de la Convention ont été examinés, tant par le Groupe d'évaluation que par le Groupe de réflexion du CDDH. Plusieurs propositions ont été retenues et figurent désormais dans le présent Protocole. D'autres, y compris des propositions pour un changement radical du système de contrôle, ont été rejetées, pour différentes raisons, lors de la phase de réflexion⁽¹³⁾. Il convient d'en mentionner certaines ici. Par exemple, l'idée de créer, dans le cadre de la Convention, des „cours régionales de première instance“ a été écartée en raison, d'une part, du risque de jurisprudences divergentes et, d'autre part, du coût élevé de leur mise en place. Les propositions visant à octroyer à la Cour le pouvoir d'examiner des recours préjudiciels à la demande de juridictions nationales ou d'élargir la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs (articles 47-49 de la Convention) ont également été rejetées. De telles innovations risqueraient en effet d'interférer avec la compétence contentieuse de la Cour et aboutiraient, au moins à court terme, à une charge de travail accrue pour la Cour et non l'inverse. Deux autres propositions ont été rejetées parce qu'elles auraient restreint le droit de requête individuelle. Il s'agissait, d'une part, de la proposition de donner à la Cour un pouvoir discrétionnaire pour décider d'examiner ou non une affaire (système analogue à celui de la procédure de *certiorari* de la Cour suprême des Etats-Unis) et, d'autre part, de celle d'obliger les requérants à être représentés par un avocat ou un autre expert juridique dès l'introduction de la requête (voir toutefois la règle 36, paragraphe 2, du Règlement de la Cour). Il a été estimé que le principe selon lequel toute personne a le droit de saisir la Cour devait être fermement maintenu. A également été écartée la proposition de mettre en place un organe de filtrage séparé, composé de personnes autres que les juges de la Cour. A ce propos, le Protocole est fondé sur deux prémisses fondamentales: le filtrage doit être effectué dans le cadre juridictionnel de la Cour et il ne doit pas y avoir plusieurs catégories de juges au sein d'une même instance. Enfin, à la lumière de l'avis No 251 (2004) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, il a été décidé de ne pas prévoir une disposition permettant une augmentation du nombre de juges sans nouvel amendement de la Convention.

35. Contrairement au Protocole No 11, le Protocole No 14 ne transforme pas radicalement le système de contrôle établi par la Convention. Les modifications portent donc sur le fonctionnement de ce système plus que sur sa structure. Elles visent avant tout à l'améliorer en conférant à la Cour les moyens procéduraires et la flexibilité nécessaires pour traiter l'ensemble des requêtes dans des délais acceptables, tout en lui permettant de se concentrer sur les affaires les plus importantes qui nécessitent un examen approfondi.

36. Pour ce faire, des amendements sont apportés dans trois domaines principaux:

- le renforcement de la capacité de filtrage de la Cour au regard du grand volume de requêtes dénuées de tout fondement;
- un nouveau critère de recevabilité en ce qui concerne les affaires dans lesquelles le requérant n'a subi aucun préjudice important ; le nouveau critère comporte deux clauses de sauvegarde;
- des mesures pour traiter des affaires répétitives.

(13) Voir, pour une vue d'ensemble plus complète, le rapport d'activités du Groupe de réflexion du CDDH (document CDDH-GDR(2001)10, en particulier ses annexes I et II), le rapport du Groupe d'évaluation (voir la note 8 ci-dessus) ainsi que le rapport intérimaire du CDDH Cet articlion des droits de l'homme: renforcer l'interaction entre la Cour européenne des Droits de l'Homme et les juridictions nationales“ (Strasbourg, 9-10 septembre 2002).

37. Ensemble, ces éléments de la réforme visent à réduire le temps consacré par la Cour aux requêtes manifestement irrecevables et à celles qui sont répétitives, afin de lui permettre de se concentrer sur les affaires qui soulèvent des problèmes importants en matière de droits de l'homme.

38. La capacité de filtrage est augmentée par l'octroi à un juge unique de la compétence de déclarer une requête individuelle irrecevable ou de la rayer du rôle. Ce nouveau mécanisme préserve donc le caractère juridictionnel de la prise de décision sur la recevabilité. Les juges uniques seront assistés de rapporteurs non judiciaires faisant partie du greffe.

39. Une nouvelle condition de recevabilité est insérée à l'article 35 de la Convention. Elle donne à la Cour un outil supplémentaire qui devrait lui permettre de se concentrer sur les affaires qui justifient un examen au fond, en lui octroyant le pouvoir de déclarer irrecevables des requêtes lorsque le requérant n'a subi aucun préjudice important et qui, par ailleurs, au regard du respect des droits de l'homme, ne nécessitent pas un examen au fond par la Cour. De plus, la nouvelle condition veille explicitement à ce qu'elle ne conduise pas au rejet des affaires qui n'ont pas été dûment examinées par un tribunal interne. Il convient de relever que la nouvelle condition ne restreint pas le droit des individus de saisir la Cour ni ne change le principe selon lequel toute requête individuelle doit faire l'objet d'un examen quant à sa recevabilité. Bien que seule la Cour soit compétente pour interpréter cette nouvelle condition de recevabilité et pour l'appliquer, les termes dans lesquels elle est formulée devraient faire en sorte que tout rejet d'une affaire nécessitant un examen quant au fond soit évité. Devraient ainsi être toujours examinées, notamment, les affaires qui, malgré leur banalité, soulèvent des questions sérieuses d'application ou d'interprétation de la Convention, ou des questions importantes relatives au droit national.

40. Les compétences des comités de trois juges sont étendues aux affaires répétitives. Ces comités sont ainsi habilités à décider, dans le cadre d'une procédure simplifiée, non seulement de la recevabilité mais aussi du fond d'une requête, lorsque la question qui est à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour.

41. En ce qui concerne les autres modifications apportées par ce Protocole, il faut tout d'abord noter qu'une plus grande flexibilité est donnée à la Cour pour se prononcer conjointement sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles. En effet, la prise d'une décision conjointe sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles est non seulement favorisée mais devient la norme. La Cour pourra toutefois décider, au cas par cas, si elle préfère néanmoins prendre une décision séparée sur la recevabilité.

42. De plus, le Comité des Ministres est habilité, après une décision prise à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit d'y siéger, à engager une procédure devant la Grande Chambre de la Cour contre une Haute Partie contractante qui refuse de se conformer à un arrêt définitif de la Cour dans un litige auquel elle est partie, après avoir mis en demeure cette Partie. Le but d'une telle procédure est d'obtenir de la Cour qu'elle se prononce sur la question de savoir si cette Partie a manqué à son obligation au regard de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

43. Le Comité des Ministres pourra également, dans certaines circonstances, demander à la Cour l'interprétation d'un arrêt.

44. Les règlements amiables sont encouragés à tous les stades de la procédure. Il est prévu que le Comité des Ministres surveille l'exécution des décisions de la Cour qui entérinent les termes des règlements amiables.

45. Il convient aussi de noter que les juges sont désormais élus pour un mandat unique de neuf ans. Des dispositions transitoires sont prévues pour éviter le départ simultané d'un grand nombre de juges.

46. Enfin, un amendement a été introduit dans la perspective de l'éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention.

47. Le chapitre IV ci-dessous présente des développements sur tous les amendements évoqués ci-dessus ainsi que sur les autres amendements introduits par le Protocole.

*

IV. COMMENTAIRES SUR LES DISPOSITIONS DU PROTOCOLE⁽¹⁴⁾

Article 1 du Protocole d'amendement

Article 22 – Election des juges

48. Le second paragraphe de l'article 22 a été supprimé car il est devenu sans objet, du fait des changements apportés à l'article 23. En effet, il ne sera plus question de „pourvoir les sièges devenus vacants“ dans la mesure où chaque juge élu à la Cour sera élu pour un mandat unique de neuf ans, y compris lorsque le prédécesseur de ce juge n'aura pas accompli un mandat complet (voir aussi le paragraphe 51 ci-dessous). En d'autres termes, la règle contenue à l'article 22 amendé (qui est identique au paragraphe 1 de l'ancien article 22) s'appliquera à toute situation dans laquelle il sera nécessaire de procéder à l'élection d'un juge.

49. Il a été décidé de ne pas amender le premier paragraphe de l'article 22 de manière à ce que les listes de trois candidats présentés par les Hautes Parties contractantes contiennent impérativement des candidats des deux sexes, car cela aurait pu nuire à la priorité qui doit être accordée aux compétences des candidats potentiels. Toutefois, les Parties devraient faire tout leur possible pour que leurs listes contiennent à la fois des candidats des deux sexes.

Article 2 du Protocole d'amendement

Article 23 – Durée du mandat

50. La durée du mandat des juges a été modifiée et étendue à neuf ans. Les juges ne sont toutefois pas rééligibles. Ces modifications visent à renforcer leur indépendance et leur impartialité, conformément au souhait exprimé notamment par l'Assemblée parlementaire dans sa Recommandation 1649 (2004).

51. Afin de veiller à ce que l'introduction d'un mandat unique ne menace pas la continuité de la Cour, le système par lequel de grands groupes de juges étaient renouvelés à intervalles de trois ans a été supprimé. Cela découle du nouveau libellé du paragraphe 1 et de la suppression des paragraphes 2 à 4 de l'ancien article 23. De plus, le paragraphe 5 de l'ancien article 23 a été supprimé afin qu'il ne soit plus possible, si un siège devient vacant, qu'un juge soit élu pour achever le mandat de son prédécesseur. Dans le passé cela a mené à des situations indésirables dans lesquelles des juges étaient élus pour des mandats très courts, situation que l'on peut comprendre dans un système de mandat renouvelable, mais qui est inacceptable dans le nouveau système. En vertu du nouvel article 23, tous les juges seront élus pour un mandat non renouvelable de neuf ans. Cela devrait permettre, avec le temps, d'obtenir un renouvellement régulier de la composition de la Cour et, normalement, aboutir à une situation dans laquelle chaque juge commencera son mandat à une date différente.

52. Les paragraphes 6 et 7 de l'ancien article 23 sont conservés et deviennent les paragraphes 2 et 3 du nouvel article 23.

53. En ce qui concerne le paragraphe 2 (la limite d'âge de 70 ans), il a été décidé de ne pas établir une limite d'âge additionnelle concernant les candidats. Les paragraphes 1 et 2, lus conjointement, ne peuvent pas être interprétés comme excluant des candidats qui, à la date de l'élection, auraient plus de 61 ans. Cela équivaldrait à priver inutilement la Cour de la possibilité de tirer parti de personnes expérimentées, si elles sont élues. Il est en même temps recommandé de façon générale aux Hautes Parties contractantes d'éviter de proposer des candidats qui, du fait de leur âge, ne pourraient pas rester en poste pour au moins la moitié du mandat de neuf ans avant d'atteindre l'âge de 70 ans.

54. Lorsque le départ d'un juge peut être prévu, en particulier pour des raisons liées à l'âge, il est entendu que la Haute Partie contractante concernée devrait veiller à ce qu'une liste de trois candidats (voir l'article 22) soit soumise par avance pour éviter d'avoir à appliquer le paragraphe 3 du nouvel article 23. En principe, la liste devrait être soumise au moins six mois avant l'expiration du mandat. Cette

(14) Sauf précision contraire, les références des articles se rapportent aux articles de la Convention tels qu'amendés par ce Protocole.

pratique devrait permettre de répondre aux préoccupations exprimées par l'Assemblée parlementaire au paragraphe 14 de sa Recommandation 1649 (2004).

55. Des dispositions transitoires figurent à l'article 21 du Protocole.

56. Pour des raisons d'ordre technique (souhait d'éviter la nécessité de renuméroter un grand nombre de dispositions de la Convention du fait de l'insertion du nouvel article 27), le libellé de l'ancien article 24 (Révocation) a été inséré dans un nouveau quatrième paragraphe de l'article 23. Le titre de l'article 23 a été modifié en conséquence.

Article 3 du Protocole d'amendement

57. Pour la raison évoquée au paragraphe précédent, l'ancien article 24 a été supprimé; la disposition qu'il contenait a été insérée au nouveau paragraphe 4 de l'article 23.

Article 4 du Protocole d'amendement

Article 24 – Greffe et rapporteurs

58. L'ancien article 25 devient l'article 24; il est amendé de deux façons. Tout d'abord, la seconde phrase de l'ancien article 25 a été supprimée car les référendaires, mis en place par le Protocole No 11, n'ont, en pratique, jamais eu d'existence propre, autonome par rapport au greffe, contrairement aux référendaires de la Cour de justice des Communautés européennes. Deuxièmement, un nouveau paragraphe 2 est ajouté afin d'introduire la fonction de rapporteur comme moyen d'assister la nouvelle formation de juge unique prévue à l'article 27 amendé. Bien qu'il ne soit pas juridiquement indispensable de mentionner les rapporteurs dans le texte de la Convention, il a néanmoins été jugé important de le faire en raison de la nouveauté que représente le fait que le travail de rapporteur soit mené par d'autres personnes que des juges et parce qu'il sera indispensable de créer ces fonctions de rapporteurs pour réaliser le potentiel d'augmentation significative de la capacité de filtrage que vise l'instauration des formations de juge unique. Les membres du greffe qui exerceront les fonctions de rapporteurs assisteront les nouvelles formations de juge unique. En principe, le juge unique devrait être assisté d'un rapporteur connaissant la langue et le système juridique de la Partie défenderesse. La fonction de rapporteur ne sera jamais exercée par un juge dans ce contexte.

59. Il reviendra à la Cour de mettre en œuvre ce nouveau paragraphe 2, en décidant, notamment, du nombre de rapporteurs nécessaires, du mode et de la durée de leur nomination. Il convient sur ce point de souligner qu'il serait judicieux de diversifier les voies de recrutement des juristes du greffe et des rapporteurs. Sans préjudice à la possibilité de confier la fonction de rapporteur à des juristes du greffe, il serait souhaitable de renforcer, pour des périodes déterminées, le greffe par des juristes ayant une expérience pratique appropriée du fonctionnement de leur système juridique national respectif. Puisque les rapporteurs feront partie du greffe de la Cour, les procédures de recrutement habituelles ainsi que les règles pertinentes en matière de statut du personnel s'appliqueront. Cela permettrait d'augmenter la capacité de travail du greffe tout en le faisant bénéficier de l'expérience nationale de ces juristes. Il est entendu par ailleurs que la nouvelle fonction de rapporteur devrait être confiée à des personnes possédant une solide expérience juridique, une connaissance spécialisée de la Convention et de sa jurisprudence, et une très bonne connaissance d'au moins une des langues officielles du Conseil de l'Europe, et qui, comme les autres membres du greffe, remplissent les conditions d'indépendance et d'impartialité.

Article 5 du Protocole d'amendement

Article 25 – Assemblée plénière de la Cour

60. Un nouveau paragraphe f a été ajouté à cet article (ancien article 26) afin de refléter la nouvelle fonction attribuée à l'Assemblée plénière de la Cour par le présent Protocole. Il est entendu que le terme „Chambres“ qui figure aux paragraphes b et c se réfère aux entités administratives de la Cour (habituellement dénommées „Sections“ de la Cour) par opposition aux formations juridictionnelles envisagées par le terme „Chambres“ au nouvel article 26, paragraphe 1, première phrase. Il n'a pas été jugé nécessaire d'amender la Convention afin de clarifier cette distinction.

Article 6 du Protocole d'amendement

Article 26 – Formations de juge unique, comités, Chambres et Grande Chambre

61. Le texte de l'article 26 (l'ancien article 27) a été amendé à plusieurs égards. Premièrement, une formation de juge unique est introduite au paragraphe 1 dans la liste des formations juridictionnelles de la Cour, et une nouvelle règle est insérée dans un nouveau paragraphe 3 afin qu'un juge ne puisse siéger en tant que juge unique dans les affaires qui concernent la Haute Partie contractante au titre duquel il ou elle a été élu(e). La compétence des juges uniques est définie au nouvel article 27. Les explications pertinentes figurent au paragraphe 67 ci-dessous.

62. Une assistance adéquate aux juges uniques exige des ressources supplémentaires. L'instauration d'un tel système entraînera une augmentation significative de la capacité de filtrage de la Cour, d'abord en raison de la réduction, par rapport à la pratique des anciens comités, du nombre d'acteurs impliqués dans la préparation et l'adoption des décisions (un juge au lieu de trois, les nouveaux rapporteurs pouvant quant à eux conjuguer les fonctions de juriste et de rapporteur), ensuite parce que les juges seront déchargés de leur rôle de rapporteur lorsqu'ils siégeront en formation de juge unique, et enfin par l'effet de la multiplication des formations de filtrage qui fonctionneront simultanément.

63. Deuxièmement, une certaine flexibilité en ce qui concerne la taille des Chambres de la Cour a été introduite par le nouveau paragraphe 2. La mise en œuvre de ce paragraphe réduira, pour une période déterminée, la taille des Chambres de façon générale; cela ne devrait en revanche pas permettre de mettre en place un système dans lequel des Chambres de tailles différentes fonctionneraient simultanément pour différents types d'affaires.

64. Enfin, le paragraphe 2 de l'ancien article 27 a été amendé pour prévoir un nouveau système de désignation des juges *ad hoc*. Conformément à la nouvelle règle, contenue au paragraphe 4 du nouvel article 26, chaque Haute Partie contractante doit dresser une liste de réserve de juges *ad hoc*, au sein de laquelle le président de la Cour choisira une personne lorsque la désignation d'un juge *ad hoc* apparaîtra nécessaire. Ce nouveau système permet de répondre à la critique faite à l'ancienne formule, qui autorisait une Haute Partie contractante à choisir un juge *ad hoc* alors que l'affaire était déjà entamée. L'Assemblée parlementaire avait également exprimé sa préoccupation à ce sujet. Il est admis que la liste des juges *ad hoc* potentiels puisse inclure le nom de juges élus au titre d'autres Hautes Parties contractantes. Des règles plus détaillées sur la mise en œuvre de ce nouveau système peuvent être incluses dans le Règlement de la Cour.

65. Le texte du paragraphe 5 est pratiquement identique à celui du paragraphe 3 de l'ancien article 27.

Article 7 du Protocole d'amendement

Article 27 – Compétence des juges uniques

66. L'article 27 contient de nouvelles dispositions qui définissent la compétence de la nouvelle formation de juge unique.

67. Le nouvel article établit la compétence des formations de juge unique créées par l'article 26, paragraphe 1, tel qu'amendé. Il est précisé que la compétence du juge unique est limitée à la prise de décisions d'irrecevabilité ou de décisions de rayer du rôle la requête „lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire“. Cela signifie que le juge prendra de telles décisions uniquement dans les affaires parfaitement claires, dans lesquelles l'irrecevabilité de la requête s'impose d'emblée. Ce dernier point est particulièrement important en ce qui concerne le nouveau critère de recevabilité introduit à l'article 35 (voir les paragraphes 77 à 85 ci-dessous), au regard duquel les Chambres et la Grande Chambre de la Cour devront tout d'abord développer une jurisprudence (voir, à ce sujet, la règle transitoire figurant à l'article 20, paragraphe 2, seconde phrase, du présent Protocole selon laquelle l'application de ce nouveau critère de recevabilité est réservée aux Chambres et à la Grande Chambre dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du Protocole). Il est par ailleurs rappelé que, comme cela est expliqué au paragraphe 58 ci-dessus, les formations de juge unique seront assistées par des rapporteurs. La décision elle-même restera de la seule responsabilité du juge. En cas de doute sur la recevabilité, le juge soumettra la requête à un comité ou à une Chambre.

Article 8 du Protocole d'amendement

Article 28 – Compétence des comités

68. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 28 amendé élargissent les compétences attribuées aux comités de trois juges. Jusqu'alors, ces comités pouvaient déclarer, à l'unanimité, les requêtes irrecevables. En vertu du nouveau paragraphe 1.b de l'article 28, ils peuvent désormais également déclarer, dans une même décision, les requêtes individuelles recevables et statuer sur le fond, lorsque la question relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention qui est à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour. Ainsi, une „jurisprudence bien établie de la Cour“ est la plupart du temps une jurisprudence constante d'une Chambre. Il est néanmoins possible, par exception, qu'un seul arrêt de principe de la Cour constitue une „jurisprudence bien établie“, particulièrement s'il s'agit d'un arrêt de la Grande Chambre. Sont ainsi avant tout visées les affaires répétitives qui représentent une partie significative des arrêts de la Cour (en 2003, environ 60%). Les parties ont bien entendu la possibilité de contester devant le comité le caractère „bien établi“ de la jurisprudence de la Cour.

69. La procédure prévue est une procédure à la fois simplifiée et accélérée qui conserve toutefois sa nature contradictoire juridictionnelle et collégiale pour les décisions au fond. Par rapport à la procédure contradictoire ordinaire de la Chambre, elle sera simplifiée et accélérée en ce sens que la Cour se limitera à porter l'affaire (éventuellement un groupe d'affaires semblables) à la connaissance de la Partie défenderesse en précisant qu'elle concerne une question qui fait l'objet d'une jurisprudence bien établie. Si la Partie défenderesse partage l'avis de la Cour, cette dernière pourra rendre son arrêt très rapidement. La Partie défenderesse a la possibilité de contester l'application de l'article 28, paragraphe 1.b – par exemple si elle estime que les voies de recours internes n'ont pas été épuisées ou si le cas d'espèce diffère, selon elle, des requêtes qui ont donné lieu à la jurisprudence bien établie. Elle n'a toutefois en aucun cas le droit d'opposer son veto à l'utilisation de cette procédure qui relève de la seule compétence du comité. Le comité se prononce sur tous les aspects de l'affaire (la recevabilité, le fond, la satisfaction équitable) dans un seul arrêt ou décision. Cette procédure exige l'unanimité sur chacun de ces aspects. En l'absence d'unanimité, il est considéré qu'aucune décision n'est prise et la procédure en Chambre s'applique (article 29). Il appartiendra alors à la Chambre de décider s'il est opportun ou non de se prononcer sur tous les aspects de l'affaire dans un seul arrêt. Même lorsque le comité a initialement envisagé d'appliquer la procédure prévue à l'article 28, paragraphe 1.b, il peut néanmoins rendre une décision d'irrecevabilité conformément à l'article 28, paragraphe 1.a. Une telle situation peut, par exemple, se présenter lorsque la Partie défenderesse a persuadé le comité que les voies de recours internes n'ont pas été épuisées.

70. La mise en œuvre de cette nouvelle procédure augmentera de façon substantielle la capacité de prise de décision et l'efficacité de la Cour puisqu'un nombre important d'affaires peuvent être tranchées par trois juges seulement au lieu de sept (formation actuelle de la Chambre pour rendre une décision ou un arrêt).

71. Même si le comité de trois juges rend un arrêt sur le fond et contrairement à la situation relative aux arrêts au fond telle qu'elle découle actuellement de la Convention, le juge élu au titre de la Haute Partie contractante partie au litige ne sera pas membre de droit de l'organe décisionnel. La présence de ce juge ne s'avérerait pas nécessaire car le comité se prononcera sur des affaires relatives à des questions faisant l'objet d'une jurisprudence bien établie. Il est toutefois prévu que le comité puisse inviter le juge élu au titre de la Haute Partie contractante à siéger en son sein en lieu et place de l'un de ses membres, la présence de ce juge pouvant en effet, dans certains cas, être utile. Par exemple, il peut être estimé nécessaire que ce juge, familiarisé avec le système juridique de la Partie défenderesse, participe à la décision, notamment lorsque des questions telles que l'épuisement des voies de recours internes doivent être clarifiées. Un des facteurs que le comité peut prendre en compte pour décider s'il invite ou non le juge élu au titre de la Partie défenderesse à siéger est celui de savoir si cette Partie a contesté l'application de la procédure du paragraphe 1.b. Ce facteur a été mentionné explicitement au paragraphe 3 parce qu'il a été estimé important d'inclure au moins une référence dans la Convention elle-même à la possibilité pour les Parties défenderesses de contester l'application de la procédure simplifiée (voir le paragraphe 69 ci-dessus). Par exemple, une Partie défenderesse peut contester la nouvelle procédure en s'appuyant sur le fait que l'affaire en question diffère sur un point pertinent de la jurisprudence établie qui est citée. Il est probable que l'expertise du „juge national“ en matière de

droit et de pratique internes sera pertinente en l'espèce et aidera par conséquent le comité. En cas d'absence de ce juge ou s'il n'est pas en mesure de siéger, la procédure prévue au nouvel article 26, paragraphe 4 *in fine*, s'applique.

72. Il appartient à la Cour de préciser dans son règlement les modalités relatives à la composition du comité de trois juges et, plus généralement, de concevoir ses méthodes de travail de manière à optimiser l'efficacité de cette nouvelle procédure.

Article 9 du Protocole d'amendement

Article 29 – Décisions des Chambres sur la recevabilité et le fond

73. Mis à part un changement d'ordre technique pour prendre en compte les nouvelles dispositions des articles 27 et 28, le paragraphe 1 de l'article 29 amendé favorise et érige en principe la prise de décision conjointe par les Chambres sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles. Cet article ne fait en réalité que consacrer la pratique qui s'est développée au sein de la Cour. Alors qu'auparavant le principe était que la décision sur la recevabilité était prise séparément, désormais les décisions sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles sont fréquemment prises conjointement, ce qui permet au greffe et aux juges de la Cour de gagner du temps dans le traitement des affaires, sans pour autant porter atteinte au principe du respect plein et entier du contradictoire. La Cour peut toutefois toujours décider, au cas par cas, si elle préfère néanmoins prendre une décision séparée sur la recevabilité.

74. Cette modification ne concerne pas les affaires interétatiques. Au contraire, la règle de l'ancien article 29, paragraphe 3, a explicitement été maintenue au paragraphe 2 de l'article 29 en ce qui concerne de telles requêtes. Le paragraphe 3 de l'ancien article 29 a été supprimé.

Article 10 du Protocole d'amendement

Article 31 – Attributions de la Grande Chambre

75. Un nouveau paragraphe b a été ajouté à cet article afin de refléter la nouvelle fonction attribuée à la Grande Chambre par le présent Protocole, à savoir se prononcer sur les questions dont le Comité des Ministres saisit la Cour en vertu du nouvel article 46, paragraphe 4 (question du respect par une Haute Partie contractante de son obligation de se conformer à un arrêt).

Article 11 du Protocole d'amendement

Article 32 – Compétence de la Cour

76. Une référence a été insérée aux nouvelles procédures prévues à l'article 46 amendé.

Article 12 du Protocole d'amendement

Article 35 – Conditions de recevabilité

77. Un nouveau critère de recevabilité est ajouté aux critères prévus à l'article 35. Comme cela est expliqué au paragraphe 39 ci-dessus, le but de cet amendement est de fournir à la Cour un outil supplémentaire qui devrait l'aider dans son travail de filtrage et lui permettre de consacrer plus de temps aux affaires qui justifient un examen au fond, que ce soit du point de vue de l'intérêt juridique du requérant individuel ou de celui plus général du droit de la Convention et de l'ordre public européen auquel celle-ci participe. Le nouveau critère poursuit donc le même but que d'autres changements fondamentaux introduits par le présent Protocole et les complète.

78. L'introduction de ce nouveau critère a été jugée nécessaire au vu de la charge de travail toujours croissante de la Cour. Il faut en particulier donner à la Cour une certaine souplesse en plus de celle dont elle bénéficie déjà par l'effet des critères de recevabilité existants, dont l'interprétation a été établie par la jurisprudence qui s'est développée sur plusieurs décennies et qu'il est donc difficile de changer. Il en est ainsi car il est très probable que le nombre de requêtes individuelles auprès de la Cour continuera d'augmenter, jusqu'à un point où les autres mesures prévues par le présent protocole risquent fort de s'avérer insuffisantes pour empêcher que le système de la Convention ne se trouve totalement paralysé,

incapable de remplir sa mission première qui est de garantir la protection juridique des droits de l'homme au niveau européen, rendant le droit de requête individuelle illusoire dans la pratique.

79. Le nouveau critère peut conduire à ce que certaines affaires soient déclarées irrecevables alors qu'elles auraient pu donner lieu à un arrêt auparavant. Cependant, son principal effet sera probablement qu'à long terme il permettra de trancher plus rapidement les affaires ne méritant pas d'être examinées au fond. Une fois que les Chambres de la Cour auront développé des principes jurisprudentiels clairs, de nature objective et pouvant être appliqués directement, il sera plus facile pour la Cour d'appliquer le nouveau critère que d'autres critères de recevabilité, et ce également dans des affaires qui devraient de toute façon être déclarées irrecevables pour un autre motif.

80. Le principal élément de ce nouveau critère est la question de savoir si le requérant n'a subi aucun préjudice important. Il faut reconnaître que ces termes demandent à être interprétés (c'est là l'élément de souplesse supplémentaire qui a été introduit); il en va de même pour nombre d'autres termes utilisés dans la Convention, y compris pour certains autres critères de recevabilité. Comme dans ces autres cas, il s'agit de termes juridiques pouvant et devant faire l'objet d'une interprétation établissant des critères objectifs par le biais du développement progressif de la jurisprudence de la Cour.

81. Le second élément est une clause de sauvegarde ayant pour effet que, même lorsque le requérant n'a subi aucun préjudice important, la requête ne sera pas déclarée irrecevable si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses protocoles exige d'examiner la requête au fond. Le libellé de cet élément s'inspire de la seconde phrase de l'article 37, paragraphe 1, de la Convention, où il remplit une fonction similaire dans le contexte de la décision de rayer une requête du rôle.

82. A cette première clause de sauvegarde s'ajoute une seconde. La Cour ne pourra jamais rejeter une requête au motif de sa banalité, si l'affaire n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne. Cette clause, qui reflète le principe de subsidiarité, garantit qu'aux fins de l'application du nouveau critère de recevabilité toute affaire fera l'objet d'un examen juridictionnel, soit sur le plan national, soit sur le plan européen.

83. Ainsi, la formulation du nouveau critère est conçue pour éviter tout rejet d'une affaire justifiant un examen quant au fond. Sont ici surtout visées, comme cela est expliqué au paragraphe 39 ci-dessus, les affaires qui, malgré leur banalité, soulèvent des questions sérieuses d'application ou d'interprétation de la Convention, ou des questions importantes relatives au droit national.

84. Comme cela est expliqué au paragraphe 67 ci-dessus, il s'écoulera un certain temps avant que les Chambres et la Grande Chambre de la Cour n'aient établi des principes jurisprudentiels clairs quant au fonctionnement du nouveau critère dans des cas concrets. De toute évidence, comme il ressort de la formulation des articles 27 et 28, les formations composées d'un juge unique et les comités ne seront pas en mesure d'appliquer le nouveau critère en l'absence d'une telle jurisprudence. Conformément à l'article 20, paragraphe 2, seconde phrase du présent Protocole, les formations de juge unique et les comités ne pourront pas utiliser le nouveau critère pendant une période de deux ans après l'entrée en vigueur du présent Protocole.

85. Conformément à la règle transitoire prévue à l'article 20, paragraphe 2, première phrase, du présent Protocole (voir également le paragraphe 105 ci-dessous), le nouveau critère de recevabilité ne peut être appliqué aux requêtes déclarées recevables avant l'entrée en vigueur du Protocole.

Article 13 du Protocole d'amendement

Article 36 – Tierce intervention

86. Cette disposition provient d'une demande expresse du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe,⁽¹⁵⁾ soutenue par l'Assemblée parlementaire, dans sa Recommandation 1640 (2004) relative au 3e rapport annuel sur les activités du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (1er janvier-31 décembre 2002), adoptée le 26 janvier 2004.

(15) Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a été établi par la Résolution (99) 50, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999.

87. Il est à l'heure actuelle déjà possible pour le président de la Cour, de sa propre initiative ou à la suite d'une demande, d'inviter le Commissaire aux droits de l'homme à intervenir dans les affaires pendantes. Afin de renforcer la défense de l'intérêt général, le troisième paragraphe ajouté à l'article 36 mentionne pour la première fois le Commissaire aux droits de l'homme dans le texte de la Convention en lui reconnaissant formellement un droit de tierce intervention. De par son expérience, le Commissaire pourra donner un éclairage utile à la Cour dans un certain nombre d'affaires, notamment celles qui mettent en évidence des lacunes structurelles ou systémiques de la Partie défenderesse ou d'autres Hautes Parties contractantes.

88. Le Règlement de la Cour prévoit que la Cour communique la décision déclarant une requête recevable à toute Haute Partie contractante dont un ressortissant est requérant dans l'affaire en cause. Il n'est pas envisageable qu'une telle règle s'applique à l'égard du Commissaire car lui communiquer toutes les décisions de recevabilité est impossible du fait de leur nombre et de la charge de travail excessive que cela impliquerait pour le greffe. C'est alors au Commissaire lui-même de s'informer sur ce point. Les procédures pour exercer ce droit de tierce intervention, notamment les délais, ne seront pas nécessairement les mêmes qu'il s'agisse d'une Haute Partie contractante ou du Commissaire. Le Règlement de la Cour définira les modalités d'application de ce paragraphe 3 de l'article 36.

89. Il n'a pas été jugé nécessaire d'amender l'article 36 à d'autres égards. En particulier, il a été décidé de ne pas prévoir la possibilité de la tierce intervention dans la nouvelle procédure de comité prévue à l'article 28, paragraphe 1.b, du fait de la simplicité des affaires à traiter au moyen de cette procédure.

Article 14 du Protocole d'amendement

Article 38 – Examen contradictoire de l'affaire

90. L'article 38 reprend les dispositions du paragraphe 1.a de l'ancien article 38. Les modifications apportées visent à permettre à la Cour d'examiner l'affaire d'une façon contradictoire avec les représentants des parties, et de procéder à une enquête à tout moment de la procédure et non plus seulement après la décision de recevabilité. Cette modification découle de celles apportées aux articles 28 et 29, qui favorisent la prise de décision conjointe sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles. Cette disposition s'appliquant avant même la décision sur la recevabilité, les Hautes Parties contractantes sont donc tenues de fournir toutes facilités nécessaires à la Cour avant ladite décision. L'obligation des Parties en la matière est donc renforcée. Il n'a pas été jugé nécessaire d'amender l'article 38 (ni l'article 34, dernière phrase) à d'autres égards, notamment en ce qui concerne l'éventuel non-respect de ces dispositions. Ces dispositions font déjà peser d'importantes obligations juridiques sur les Hautes Parties contractantes et, conformément à la pratique actuelle, tout problème que la Cour peut rencontrer au regard du respect de ces obligations peut être porté à l'attention du Comité des Ministres afin qu'il prenne toute mesure qu'il estime nécessaire.

Article 15 du Protocole d'amendement

Article 39 – Règlements amiables

91. Les dispositions de l'article 39 sont en partie tirées de celles de l'ancien article 38, paragraphes 1.b et 2, ainsi que de l'ancien article 39. Pour une meilleure lisibilité de la Convention en matière de procédure de règlement amiable, il a été décidé de lui consacrer un article spécifique.

92. La mise en œuvre des nouveaux articles 28 et 29 devrait entraîner moins de décisions séparées sur la recevabilité des requêtes. Puisque, selon l'ancien article 38, paragraphe 1.b, ce n'était qu'après cette décision sur la recevabilité que la Cour se mettait à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable, il était nécessaire d'adapter la procédure en la matière et de la rendre plus souple. La Cour a ainsi désormais la faculté de se mettre à la disposition des parties à tout moment de la procédure en vue de parvenir à un tel règlement amiable.

93. La conclusion de règlements amiables est par conséquent favorisée, de tels règlements pouvant être particulièrement utiles dans les affaires répétitives et dans les autres affaires ne soulevant pas une question de principe ou de modification du droit interne⁽¹⁶⁾. Il va de soi que ces règlements amiables doivent s'inspirer du respect des droits de l'homme, conformément aux dispositions de l'article 39, paragraphe 1, amendé.

94. Le nouvel article 39 prévoit la surveillance de l'exécution des termes du règlement amiable par le Comité des Ministres. Cette nouvelle disposition a été insérée pour répondre à une pratique qui s'était développée à la Cour. En effet, à la lumière du libellé de l'article 46, paragraphe 2, la Cour rendait un *arrêt* entérinant ce règlement amiable et non – comme cela était prévu par l'ancien article 39 de la Convention – une *décision*, qui, en tant que telle, n'était pas soumise à la surveillance du Comité des Ministres. Cette pratique de la Cour s'expliquait par le fait que seule l'exécution des *arrêts* était surveillée par le Comité des Ministres (ancien article 39). Cependant, il était reconnu que l'adoption d'un arrêt, et non d'une décision, en matière de règlement amiable pouvait avoir une connotation négative pour les Parties défenderesses, ce qui risquait d'être de nature à ne pas favoriser la conclusion de tels règlements amiables. La nouvelle procédure devrait pouvoir favoriser la conclusion de règlements amiables, ce qui déchargera aussi la Cour d'une partie de son travail. Le nouvel article 39 vise donc à octroyer au Comité des Ministres un nouveau pouvoir de surveillance de l'exécution des *décisions* entérinant les termes des règlements amiables. Cet amendement ne vise nullement à réduire les possibilités actuelles de surveillance du Comité des Ministres, notamment en ce qui concerne d'autres décisions de radiation du rôle prévues dans l'article 37. Il serait opportun que le Comité des Ministres fasse une distinction plus claire, dans sa pratique, entre sa fonction de surveillance relevant du nouvel article 39, paragraphe 4 (règlements amiables), d'une part, et celle en vertu de l'article 46, paragraphe 2 (exécution des arrêts), d'autre part.

Article 16 du Protocole d'amendement

Article 46 – Force obligatoire et exécution des arrêts

95. Les deux premiers paragraphes de l'article 46 reprennent les deux paragraphes de l'ancien article 46. Les paragraphes 3, 4 et 5 sont nouveaux.

96. Le nouvel article 46, en son paragraphe 3, habilite le Comité des Ministres à demander à la Cour une interprétation d'un arrêt définitif, afin de faciliter la surveillance de son exécution. L'expérience du Comité des Ministres dans la surveillance de l'exécution des arrêts démontre en effet que certaines difficultés peuvent surgir en raison d'avis divergents sur l'interprétation à donner à un arrêt de la Cour. La réponse apportée par la Cour permet alors de régler toute controverse sur la signification précise dudit arrêt. Le vote à la majorité qualifiée requis par la dernière phrase du paragraphe 3 montre que le Comité des Ministres devrait faire un usage prudent de cette possibilité qui lui est offerte afin de ne pas surcharger la Cour.

97. Le but du nouveau paragraphe 3 est de permettre à la Cour de donner une interprétation d'un arrêt et non de se prononcer sur les mesures prises par une Haute Partie contractante pour se conformer à l'arrêt. Aucune limite de temps n'a été fixée pour l'introduction des demandes en interprétation car une question d'interprétation peut survenir à tout moment lors de l'examen de l'exécution d'un arrêt par le Comité des Ministres. La Cour est libre de décider de quelle manière et sous quelle forme elle souhaite répondre à la demande. En principe, il revient à la formation de la Cour qui a rendu l'arrêt concerné de se prononcer sur la question d'interprétation. Le Règlement de la Cour peut contenir des règles plus détaillées pour régir cette nouvelle procédure.

98. L'exécution rapide et complète des arrêts de la Cour est primordiale. Elle l'est encore plus lorsque ces arrêts concernent des affaires qui portent sur des lacunes structurelles afin d'éviter que la Cour ne soit engorgée par un grand nombre de requêtes répétitives. Il a donc été estimé indispensable, dans ce contexte, dès la Conférence ministérielle de Rome des 3-4 novembre 2000 (Résolution I)⁽¹⁷⁾, de

(16) Voir à cet égard la Résolution Res(2002)59 relative à la pratique en matière de règlements amiables (adoptée par le Comité des Ministres le 18 décembre 2002, lors de la 822e réunion des Délégués des Ministres).

(17) Voir les paragraphes 19-22 de la Résolution.

renforcer les moyens mis à la disposition du Comité des Ministres. Il est de la responsabilité collective des Parties à la Convention de préserver l'autorité de la Cour – et donc la crédibilité et l'efficacité du système de la Convention – face à une Haute Partie contractante qui, selon le Comité des Ministres, refuserait de se conformer, expressément ou du fait de son comportement, à un arrêt définitif de la Cour dans un litige auquel il est partie.

99. Ainsi, les paragraphes 4 et 5 de l'article 46 habilite-t-ils le Comité des Ministres à saisir la Cour (qui siègera en Grande Chambre – voir le nouvel article 31, paragraphe b) d'un recours en manquement contre un tel Etat après l'avoir mis en demeure. La décision du Comité des Ministres à cet égard requiert une majorité qualifiée, celle des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité. Cette procédure du recours en manquement n'a pas pour but de rouvrir devant la Cour la question de la violation déjà tranchée par le premier arrêt. Elle ne prévoit pas non plus que la Haute Partie contractante contre laquelle la Cour déclare qu'il y a eu violation de l'article 46, paragraphe 1, ait à verser une pénalité financière. Il est en effet considéré que la pression politique que constituerait un tel recours en manquement devant la Grande Chambre et l'arrêt de celle-ci devraient être suffisants pour que l'Etat concerné exécute l'arrêt initial de la Cour.

100. Cette procédure de recours en manquement ne devrait être utilisée par le Comité des Ministres que dans des situations exceptionnelles. Il est toutefois apparu nécessaire de doter le Comité des Ministres, qui reste l'organe compétent pour surveiller l'exécution des arrêts de la Cour, d'un plus large éventail de moyens de pression pour assurer l'exécution des arrêts. En effet, actuellement, la mesure ultime parmi celles à la disposition du Comité des Ministres est le recours à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe (suspension du droit de vote au Comité des Ministres, voire expulsion de l'Organisation). C'est une mesure extrême dont l'application serait contre-productive dans la plupart des cas; en effet, la Haute Partie contractante qui se trouve dans la situation envisagée au paragraphe 4 de l'article 46 doit, plus que toute autre, continuer à être soumise à la discipline du Conseil de l'Europe. Le nouvel article 46 ajoute donc de nouvelles possibilités de pression à celles qui existent déjà. La simple existence d'une telle procédure de recours en manquement et la menace d'y avoir recours devraient avoir un nouvel effet incitatif efficace quant à l'exécution des arrêts de la Cour. Il est prévu que le résultat de la procédure en manquement donne lieu à un arrêt de la Cour.

Article 17 du Protocole d'amendement

Article 59 – Signature et ratification

101. L'article 59 a été amendé en vue de l'éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention. Un nouveau deuxième paragraphe prévoit cette possibilité, afin de prendre en compte les développements qui ont eu lieu au sein de l'Union européenne, notamment dans le contexte du projet de traité constitutionnel, en ce qui concerne l'adhésion à la Convention. Il doit être souligné que des modifications additionnelles à la Convention seront nécessaires afin de rendre une telle adhésion possible d'un point de vue juridique et technique. Le CDDH a adopté en 2002 un rapport identifiant ces questions (document DG-II(2002)006). Ce rapport a été transmis au Comité des Ministres qui en a pris note. Le CDDH a estimé que ces modifications pourraient être introduites soit par un protocole d'amendement à la Convention soit par un traité d'adhésion à conclure entre l'Union européenne, d'une part, et les Etats Parties à la Convention, d'autre part. Bien que le CDDH ait exprimé une préférence pour la seconde solution, il a été jugé préférable de ne pas faire référence à un possible traité d'adhésion dans l'actuel Protocole afin de garder toutes les options ouvertes dans le futur.

102. Au moment de la rédaction du présent Protocole, il n'était pas encore possible de commencer à négocier – et encore moins de conclure un accord – avec l'Union européenne sur les termes d'une éventuelle adhésion de cette dernière à la Convention, simplement parce que l'Union européenne ne disposait pas encore de la compétence pour le faire. Il était de ce fait impossible d'inclure dans le présent Protocole les autres modifications à la Convention nécessaires pour permettre une telle adhésion. Par conséquent, une seconde procédure de ratification sera nécessaire pour ce qui est de ces modifications supplémentaires, qu'elles soient incluses dans un protocole d'amendement ou dans un traité d'adhésion.

Dispositions finales et transitoires

Article 18 du Protocole d'amendement

103. 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 19 du Protocole d'amendement

104. Cet article est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe. Le délai de trois mois qui y figure est celui qui a été choisi pour les Protocoles Nos 12 et 13. Comme la mise en œuvre de la réforme est urgente, ce délai a été choisi plutôt que celui d'un an qui a été préféré pour le Protocole No 11. En effet, pour le Protocole No 11, le délai d'un an était nécessaire afin de pouvoir mettre en place la nouvelle Cour et, notamment, procéder à l'élection des juges.

Article 20 du Protocole d'amendement

105. Le premier paragraphe de cette disposition transitoire confirme que, dès l'entrée en vigueur du présent Protocole, ses dispositions peuvent s'appliquer immédiatement à toutes les requêtes pendantes afin de ne pas retarder l'impact de l'efficacité accrue du système qui résultera du Protocole. Eu égard à l'article 35, paragraphe 4 *in fine*, de la Convention, il a été jugé nécessaire d'indiquer, au second paragraphe, première phrase, de l'article 20 du Protocole d'amendement, que le nouveau critère de recevabilité inséré par l'article 13 du présent Protocole dans l'article 35, paragraphe 3.b, de la Convention ne s'applique pas aux requêtes déclarées recevables avant l'entrée en vigueur du Protocole. La seconde phrase du second paragraphe réserve explicitement, pour une période de deux ans après l'entrée en vigueur du présent Protocole, l'application du nouveau critère de recevabilité aux Chambres et à la Grande Chambre de la Cour. Cette règle reflète la nécessité de développer une jurisprudence relative à l'interprétation de ce nouveau critère avant qu'il puisse être appliqué par les formations de juge unique ou par les comités.

Article 21 du Protocole d'amendement

106. Cet article contient des règles transitoires pour accompagner l'introduction de la nouvelle disposition de l'article 23, paragraphe 1, sur la durée du mandat des juges (les paragraphes 2 à 4 du nouvel Article 23 ne sont nullement affectés par ces règles transitoires). Les mandats des juges ne prendront pas fin à la date de l'entrée en vigueur du présent Protocole, mais se poursuivront après celle-ci. De plus, la durée de ces mandats sera prolongée conformément à la règle de la première ou à celle de la seconde phrase de l'article 21, selon que les juges accomplissent leur premier mandat à la date de l'entrée en vigueur du Protocole ou non. Ces règles visent à éviter une situation dans laquelle, à quelque moment précis que ce soit, un grand nombre de juges seraient remplacés par de nouveaux juges. Elles cherchent à atténuer les effets, après l'entrée en vigueur du Protocole, de l'existence sous l'ancien système – pour des raisons liées aux élections – de deux groupes principaux de juges dont les mandats expirent en même temps. Du fait de ces règles, les deux groupes en question seront divisés en groupes plus petits, qui, à leur tour, entraîneront des élections de juges qui seront échelonnées. L'article 23 amendé devrait entraîner la disparition progressive de ces groupes (voir à cet égard le commentaire au paragraphe 51 ci-dessus).

107. Aux fins de la première phrase de l'article 21, il convient de considérer que les juges achevant le mandat de leur prédécesseur conformément à l'ancien article 23, paragraphe 5, accomplissent leur premier mandat. La seconde phrase s'applique aux autres juges, à condition que leur mandat n'ait pas pris fin à la date de l'entrée en vigueur du Protocole.

Article 22 du Protocole d'amendement

108. Cet article est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5423/01

N° 5423¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 13 mai 2004 et prévoyant la publication de certains arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme

* * *

**DEPECHE DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUX RELATIONS
AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(21.1.2005)

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration, j'ai l'honneur de vous informer qu'une erreur de nature purement technique s'est glissée à l'article 2 du projet de loi repris sous rubrique, vous soumis par ma lettre du 13 décembre 2004.

En effet, il y a lieu de biffer les mots „*au Mémorial, Recueil de Législation*“ au texte initial. L'article 2 modifié se lira donc comme suit:

„Art. 2.– Les arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme rendus contre le Grand-Duché de Luxembourg sont publiés.“

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour la Secrétaire d'Etat
aux Relations avec le Parlement,*

Daniel ANDRICH

Conseiller de Gouvernement 1re classe

Service Central des Imprimés de l'Etat

5423/02

N° 5423²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 13 mai 2004 et prévoyant la publication de certains arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.3.2005)

Par dépêche du 13 décembre 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration.

Le projet proprement dit était accompagné d'un exposé des motifs, du commentaire des articles ainsi que du texte du Protocole à approuver complété par un rapport explicatif.

Le 21 janvier 2005, le Conseil d'Etat fut encore saisi d'un amendement gouvernemental tendant au redressement d' „une erreur purement technique qui [se serait] glissée à l'article 2 du projet de loi sous rubrique“.

*

Le projet de loi sous examen poursuit en fait un double objectif, à savoir l'approbation du Protocole No 14, d'une part, et l'instauration d'un système de publication de certains arrêts de la Cour de Strasbourg, d'autre part. Les deux objets ne sont pas liés, contrairement à ce que laisse entendre l'intitulé du projet par l'accumulation quelque peu malencontreuse de participes présents (Projet de loi *portant* approbation du Protocole ..., *amendant* le système de contrôle ... *et prévoyant* la publication de certains arrêts ...). En effet, ce n'est pas le protocole dont question qui implique la publication projetée, mais la Recommandation Rec(2002)13 adoptée le 18 décembre 2002 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, invitant les gouvernements des Etats membres à s'assurer notamment que:

„... les arrêts et les décisions qui constituent des développements pertinents de la jurisprudence ou qui requièrent des mesures de mise en œuvre spécifiques de leur part en tant qu'Etats défendeurs, soient rapidement et largement publiés, dans leur intégralité ou à tout le moins sous forme de résumés ou d'extraits substantiels (avec des références appropriées aux textes originaux), dans la ou les langues du pays, en particulier dans le journal officiel, le bulletin d'information du ministère compétent, des revues juridiques ou dans d'autres médias couramment utilisés par la communauté juridique, y compris, le cas échéant, les sites Internet.“

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat propose de limiter l'objet du projet de loi sous revue à la seule approbation du Protocole No 14, d'autres voies restant à explorer en vue de la mise en pratique de la Recommandation Rec(2002)13 sus-évoquée. Il est en effet contre-indiqué d'insérer dans un projet de loi d'approbation d'un acte international des textes n'ayant, comme en l'espèce, aucun lien direct avec ce dernier.

*

Quant au Protocole No 14

Ledit protocole est censé répondre à deux préoccupations majeures.

En premier lieu, il s'agit d'amender la Convention à l'effet d'en ajuster le mécanisme de contrôle afin de garantir à long terme l'efficacité de la Cour des Droits de l'Homme.

Parallèlement, il est prévu d'en aménager l'article 59 dans la perspective de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

1. Malgré la profonde réforme du mécanisme de contrôle de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, opérée par le Protocole No 11, adopté en 1994 et entré en vigueur le 1er novembre 1998, l'engorgement progressif de la Cour de Strasbourg n'a pu être enrayé. Les données figurant au rapport explicatif joint au dossier sont fort éloquentes à ce sujet:

„5. ... En effet, à partir de 1990, la croissance continue du nombre de requêtes individuelles portées devant la Cour a été considérable, à la suite entre autres du processus d'élargissement du Conseil de l'Europe. Ainsi, alors que le nombre de requêtes introduites était de 5.279 en 1990, il est passé à 10.335 en 1994 (+96%), 18.164 en 1998 (+76%) et 34.546 en 2002 (+90%). Même si, en 2003, les mesures de rationalisation prises par la Cour elle-même ont permis de terminer l'examen de pas moins de 1.500 requêtes par mois, cette capacité est nettement insuffisante au vu du nombre des requêtes – presque 2.300 – attribuées à un organe décisionnel chaque mois.

6. Cette augmentation résulte non seulement du fait de l'adhésion de nouveaux Etats Parties (depuis l'ouverture à la signature du Protocole No 11, en mai 1994, jusqu'à la date de l'adoption du Protocole No 14, treize nouveaux Etats Parties ont ratifié la Convention, représentant plus de 240 millions d'individus supplémentaires protégés par les dispositions de la Convention) et de la rapidité de ce processus d'élargissement, mais aussi d'un accroissement général du nombre de requêtes à l'encontre des Etats qui étaient Parties à la Convention en 1993. En 2004, le système de la Convention était ouvert à pas moins de 800 millions de personnes. En raison de l'afflux massif de requêtes individuelles, l'efficacité du système et, par conséquent, la crédibilité et l'autorité de la Cour se trouvaient gravement menacées.“

Le Protocole No 14, sans transformer radicalement le système de contrôle établi par la Convention, en adapte le fonctionnement pour conférer à la Cour les moyens procéduraux et la flexibilité nécessaires pour remédier à sa surcharge. Parmi ces moyens, l'article 12 modifiant l'article 35 de la Convention est jugé des plus „prometteurs“. En effet, en vertu du paragraphe 3 nouveau dudit article 35:

„La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime:

- a. que la requête est incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive; ou
- b. 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'exposé des motifs de rappeler que, lors des négociations, le Grand-Duché de Luxembourg avait défendu la position que l'introduction d'une nouvelle condition de recevabilité – il s'agit en fait de la seule disposition sous b) – restreindrait outre mesure les droits de recours individuels. Sous son point 39, le rapport explicatif du Protocole s'attelle à atténuer cette crainte en exposant que:

„39. Une nouvelle condition de recevabilité est insérée à l'article 35 de la Convention. Elle donne à la Cour un outil supplémentaire qui devrait lui permettre de se concentrer sur les affaires qui justifient un examen au fond, en lui octroyant le pouvoir de déclarer irrecevables des requêtes lorsque le requérant n'a subi aucun préjudice important et qui, par ailleurs, au regard du respect des droits de l'homme, ne nécessitent pas un examen au fond par la Cour. De plus, la nouvelle condition veille explicitement à ce qu'elle ne conduise pas au rejet des affaires qui n'ont pas été dûment examinées par un tribunal interne. Il convient de relever que la nouvelle condition ne restreint pas le droit des individus de saisir la Cour ni ne change le principe selon lequel toute requête individuelle doit faire l'objet d'un examen quant à sa recevabilité. Bien que seule la Cour soit compétente pour interpréter cette nouvelle condi-

tion de recevabilité et pour l'appliquer, les termes dans lesquels elle est formulée devraient faire en sorte que tout rejet d'une affaire nécessitant un examen quant au fond soit évité. Devraient ainsi être toujours examinées, notamment, les affaires qui, malgré leur banalité, soulèvent des questions sérieuses d'application ou d'interprétation de la Convention, ou des questions importantes relatives au droit national."

Le Conseil d'Etat, au regard des explications fournies et des commentaires de la disposition visée (points 77 à 85), concède que, face au risque de paralysie totale du système rendant illusoire tout exercice du droit de requête individuelle consacré par l'article 34 de la Convention, la solution retenue mérite d'être mise à l'épreuve. Aux juges de la Cour d'apprécier correctement la nouvelle condition de recevabilité ajoutée à l'article 35 leur permettant d'écarter de leur prétoire „le requérant [qui] 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“.

2. L'article 17 du Protocole insère à l'article 59 de la Convention un nouveau paragraphe 2 stipulant que „l'Union européenne peut adhérer à la présente Convention“. Il constitue en quelque sorte le pendant de l'Article I-9 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe qui prévoit dans la première phrase de son paragraphe 2 que „l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales“.

A elles seules les deux dispositions précitées ne sont cependant pas de nature à résoudre tous les problèmes juridiques et pratiques liés à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Le rapport explicatif annexé au Protocole ne s'en cache d'ailleurs pas (points 101 et 102). Dans certains domaines, des modifications supplémentaires de la Convention pourront s'avérer nécessaires. Dans d'autres, l'on pourra éventuellement se contenter d'inclure une clause générale d'interprétation dans un protocole d'amendement. Sont visées dans ce dernier contexte toutes les dispositions qui font référence à l'„Etat“ ou aux „Etats“ (Voir notamment les articles 10, paragraphe 1er, 11, paragraphe 2, 17 et 57). Pour une vue d'ensemble de la problématique évoquée, il est renvoyé à l'„Etude des questions juridiques et techniques d'une éventuelle adhésion de l'UE à la Convention européenne des Droits de l'Homme“, consignée dans le rapport adopté par le Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) lors de sa 53e réunion, ayant eu lieu du 25 au 28 juin 2002.

Le Conseil d'Etat approuve cette adhésion qui, au demeurant, n'est rendue juridiquement possible que grâce à l'article I-7 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe déclarant que „l'Union a la personnalité juridique“. „[Elle] est pleinement dans l'intérêt de l'Union elle-même et dans l'intérêt de la CEDH, mais aussi et surtout, dans l'intérêt de la protection des droits de l'homme sur notre continent“ (*Pierre-Henri Imbert/De l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH/Symposium des Juges au Château de Bourglinster – 16 septembre 2002*). Cette conclusion reste vraie même s'il faut souligner que la portée de l'adhésion restera limitée aux domaines pour lesquels l'Union européenne aura compétence et que l'accord relatif à ladite adhésion est étroitement balisé par le Protocole No 32 annexé au Traité. Dans ce dernier contexte, quelques „états d'âme“ sont d'ailleurs permis. Comment en effet notamment interpréter l'article 3 dudit protocole posant qu'„aucune disposition de l'accord [...] ne doit affecter l'article III-375, paragraphe 2, de la Constitution“ qui prévoit que „les Etats membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la Constitution à un mode de règlement autre que ceux prévus par celle-ci“? Dans la même optique, la Déclaration No 2 en rapport avec l'article I-9 du Traité, consignée à l'Acte final, n'est guère plus rassurante en précisant que: „La Conférence convient que l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales *devrait s'effectuer selon des modalités permettant de préserver les spécificités de l'ordre juridique de l'Union*. Dans ce contexte, la Conférence constate l'existence d'un dialogue régulier entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme, dialogue qui pourra être renforcé lors de l'adhésion de l'Union à cette Convention.“

Toujours est-il que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ne manquera pas d'entraîner un changement substantiel du régime actuel de la protection des droits de l'Homme, en ce qu'elle comportera l'insertion de l'Union dans un système institutionnel international distinct ainsi que l'intégration de l'ensemble des dispositions de la Convention dans l'ordre juridique communautaire, comme la Cour de Luxembourg l'avait relevé dans son avis sur la question de l'adhésion émis le 28 mars 1996 (*Avis 2/94, Rec. p. I - 01759*).

Quant à la publication de certains arrêts de la Cour de Strasbourg

A l'origine, l'article 2 du projet de loi sous examen prévoyait que „les arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme rendus contre le Grand-Duché de Luxembourg sont publiés au Mémorial, Recueil de Législation“.

D'après son commentaire, il „répond à la Recommandation Rec(2002)13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'assurer une publication adéquate des arrêts définitifs de la Cour afin que les citoyens de l'Etat impliqué en soient avertis. La publication de ces arrêts au Mémorial A est considérée être le moyen le plus approprié pour assurer leur diffusion au Luxembourg“.

L'amendement gouvernemental du 21 janvier 2005 prétendant redresser „une erreur de nature purement technique“ préconise de supprimer au texte initial les mots „au Mémorial, Recueil de Législation“.

Le Conseil d'Etat a du mal à partager l'appréciation par ses auteurs de la portée dudit amendement. Il se recommande en effet de renvoyer à ce propos à l'article 14 de la loi du 27 juillet 1997 qui prévoit précisément que les arrêts de la Cour constitutionnelle sont publiés „au Mémorial, Recueil de Législation“. Comment dès lors qualifier d'erreur technique une solution par ailleurs légalement consacrée dans un contexte somme toute comparable?

Aussi le Conseil d'Etat se prononce-t-il en faveur de la publication, au Recueil de législation du Mémorial, des arrêts visés, prononcés par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Cette publication pourrait se faire sans modification aucune du dispositif légal et réglementaire en vigueur. Rien ne pourrait en effet empêcher le gouvernement d'y procéder spontanément et sans habilitation expresse et de se conformer de la sorte à la Recommandation en cause adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2002.

Plutôt que de se traduire par l'instauration d'une simple pratique administrative, l'engagement d'observer la recommandation en question pourrait cependant tout aussi bien se concrétiser, mais de façon plus formelle et dans une optique plus contraignante il est vrai, par l'ajout d'un nouvel alinéa 2 à l'article 3 du règlement grand-ducal du 9 janvier 1961 relatif aux trois recueils au Mémorial, qui pourrait prendre la teneur suivante:

„Il comportera en outre la publication au moins par extraits des arrêts définitifs au fond rendus par la Cour européenne des Droits de l'Homme et impliquant le Grand-Duché de Luxembourg comme Etat défendeur.“

Parmi les options offertes, le Conseil d'Etat a une préférence pour la dernière, instituant l'obligation pour l'Etat de publier au Mémorial A une partie de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et à cet égard il est en mesure de donner d'ores et déjà son accord à un projet d'adaptation en ce sens du règlement grand-ducal susmentionné. Le Conseil d'Etat se doit cependant de souligner que – tout comme la version du projet de loi sous revue – le texte proposé ci-dessus ne rencontre que partiellement les visées de la Recommandation à la base, alors qu'il fait notamment l'impasse sur les „arrêts et les décisions qui constituent des développements pertinents de la jurisprudence“.

*

En conclusion des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat propose l'adoption dans la teneur suivante du projet de loi sous rubrique:

**„PROJET DE LOI
portant approbation du Protocole No 14 à la Convention des
Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant
le système de contrôle de la Convention, signé à Strasbourg,
le 13 mai 2004**

Article unique.– Est approuvé le Protocole No 14 à la Convention des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, signé à Strasbourg, le 13 mai 2004.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 mars 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

5423/03

N° 5423³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 13 mai 2004

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(23.5.2005)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; Mme Lydie ERR, Rapportrice; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT épouse KEMP, MM. François BAUSCH, Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration en date du 21 décembre 2004.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 22 mars 2005.

Le 7 mars 2005, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a désigné Madame Lydie Err comme rapportrice du projet de loi sous rubrique. La Commission a analysé le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 11 avril 2005. Le présent rapport a été présenté et adopté lors de la réunion du 23 mai 2005.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objet la ratification du Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales, modifiant d'un côté le système de contrôle de la Convention, et de l'autre côté l'article 59 dans la perspective de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

*

III. INTRODUCTION

La Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales a été adoptée le 4 novembre 1950 à Rome. Depuis, elle constitue l'instrument le plus important et le plus achevé dans le domaine de la protection internationale des droits individuels. A présent elle lie l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe regroupant 46 Etats et quelque 800 millions de citoyens. Par le

biais du système de contrôle de la Convention les Etats Parties à la Convention acceptaient de soumettre à un contrôle juridictionnel international leur obligation de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention. Ce contrôle est d'ailleurs unique au monde et souligne l'importance des valeurs communes auxquelles les Etats membres de la Convention ont adhéré.

Depuis son entrée en vigueur en septembre 1953, la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales a été modifiée et complétée à plusieurs reprises. Au début des années 90, avec l'adhésion de nouveaux Etats contractants, l'augmentation croissante du nombre d'affaires portées devant la Cour de Strasbourg rendait de plus en plus ardue la tâche de maintenir la durée des procédures dans des limites acceptables.

Considérant la charge de travail croissante de la Cour et une durée des procédures de plus en plus longue, un débat sur la nécessité de réformer le mécanisme de contrôle créé par la Convention a été entamé. Cette réflexion débouchait en 1994 sur une profonde réforme du mécanisme de contrôle par l'adoption du Protocole No 11 dont le but était la simplification de la procédure.

Bien que la réforme du Protocole No 11 ait renforcé l'efficacité du système, notamment en améliorant l'accessibilité de la Cour et en simplifiant la procédure, elle accentuait l'engorgement progressif de la Cour de Strasbourg. L'élargissement continu du Conseil de l'Europe ne contribuait pas à améliorer la situation, au contraire, le flux de requêtes introduites devant la Cour augmentait de manière constante. En effet, le nombre de requêtes enregistrées passait de 5.279 en 1990 à 18.164 en 1998 et à 34.546 en 2002. Cette augmentation du nombre de nouvelles requêtes expliquait qu'à la fin de l'année 2003 environ 65.000 requêtes étaient encore pendantes devant la Cour.

Le besoin urgent s'est vite fait sentir de réformer à nouveau la Convention afin de permettre à la Cour de poursuivre son rôle prééminent dans la protection des droits de l'homme et d'assurer son efficacité à long terme. De nouveau les réflexions portaient sur des modifications de procédure afin d'améliorer la capacité de la Cour à traiter le volume croissant d'affaires. Le Protocole No 14 doit entrer en vigueur dans un délai de deux ans, c'est-à-dire le 13 mai 2006.

*

IV. EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI

Le Protocole No 14 propose, en premier lieu, l'aménagement des procédures pour remédier à l'engorgement de la Cour de Strasbourg et en deuxième lieu de modifier l'article 59 de la Convention afin d'ouvrir la perspective d'une éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

A. Aménagement du nombre de procédures

1. La capacité de filtrage (Article 7 modifiant l'article 27 de la Convention)

Il est généralement admis que la surcharge de la Cour est non seulement due à l'augmentation progressive de requêtes, mais aussi au temps de travail consacré au filtrage de ces requêtes. Le nouveau Protocole prévoit donc d'augmenter la capacité de filtrage par l'octroi à un juge unique de la compétence de déclarer une requête individuelle irrecevable ou de la rayer du rôle, tout en maintenant le caractère juridictionnel de la prise de décision sur la recevabilité.

2. Introduction d'un nouveau critère de recevabilité (Article 8 modifiant l'article 28 de la Convention)

Par l'introduction d'une nouvelle condition de recevabilité, la Cour est désormais habilitée à déclarer irrecevables les requêtes lorsque le requérant n'a pas subi de préjudice important. Cette nouvelle disposition devrait contribuer à faciliter le travail de filtrage et à consacrer plus de temps aux affaires qui justifient un examen au fond.

Précisons d'ailleurs que le Luxembourg a défendu, lors des négociations sur le Protocole No 14, une opinion différente de celle de la majorité des Etats membres en argumentant que cette nouvelle condition restreignait outre mesure les droits de recours individuels. Le Luxembourg faisait en particulier valoir qu'en attribuant à la Cour le droit de déterminer, dans une phase préliminaire, si le pré-

judice invoqué par le requérant est important ou non, sans avoir procédé à un examen de la requête au fond, la procédure de fond est court-circuitée et l'accès à la justice est relativisé dans son principe. Finalement le Luxembourg s'est laissé convaincre par l'argument d'efficacité évoqué par la Cour.

3. Règlements amiables (Article 15 modifiant l'article 39 de la Convention)

De nouvelles dispositions tendent à promouvoir les règlements amiables à tous les stades de la procédure. Ainsi, la Cour est autorisée à suggérer un règlement amiable de l'affaire. Précisons que la compétence de surveillance de l'exécution des décisions de la Cour lorsqu'elle approuve un règlement amiable est attribuée au Comité des Ministres.

4. Durée du mandat (Article 2 modifiant l'article 23 de la Convention)

Avec la ratification du présent protocole la durée du mandat des juges va être étendue de trois à neuf ans. En contrepartie les juges sont dorénavant élus pour un mandat unique et ne sont donc plus rééligibles. Cette modification a notamment pour objet de renforcer l'indépendance et l'impartialité de la Cour.

B. L'Union européenne peut adhérer à la présente Convention (Article 17 modifiant l'article 59 de la Convention)

La seconde grande modification concerne la possibilité d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention. Un nouveau paragraphe a été ajouté à l'article 59 pour rendre une adhésion de l'Union européenne à la Convention possible. Ainsi, le Protocole 14 tient compte de l'article I-9 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui pose le principe de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme. Cette adhésion permettra à la Cour de Strasbourg de contrôler la conformité des actes de l'Union avec la Convention européenne des Droits de l'Homme.

C. Publication de certains arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme

Concernant la publication de certains arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la Commission suit l'avis du Conseil d'Etat de limiter l'objet du projet de loi à la seule approbation du Protocole No 14. La publication de certains arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme peut en effet se faire sans modification législative. Selon l'avis de la Haute Corporation rien ne pourrait „empêcher le gouvernement de procéder spontanément et sans habilitation expresse“ à la publication de certains arrêts définitifs. L'intitulé du projet de loi est également modifié suivant la proposition du Conseil d'Etat.

*

V. CONCLUSION

Quant aux modifications apportées par ce protocole, les auteurs ont remarqué qu'il ne suffit pas seulement de proclamer les principes des droits de l'homme, mais qu'il faut se donner aussi les moyens de les appliquer. Toutefois, il est clair que la question des droits de l'homme reste posée et que le combat pour les faire triompher demande un effort continu.

A cette fin, il est évident que les mesures tendant à maintenir l'efficacité du système de contrôle établi par la Convention ne se limitent pas uniquement au Protocole No 14. En revanche, des mesures doivent également être prises au niveau national en ce qui concerne la prévention des violations des droits de l'homme et plus spécialement l'exécution des arrêts de la Cour. En effet, seul un ensemble de mesures cohérentes permettra d'éviter une surcharge de la Cour et d'assurer une protection adéquate des droits de l'homme en Europe.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, signé à Strasbourg, le 13 mai 2004

Article unique.– Est approuvé le Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, signé à Strasbourg, le 13 mai 2004.

Luxembourg, le 23 mai 2005

La Rapportrice,
Lydie ERR

Le Président,
Ben FAYOT

5423/04

N° 5423⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

P R O J E T D E L O I

**portant approbation du Protocole No 14 à la Convention de
sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales,
amendant le système de contrôle de la Convention, ouvert
à la signature, à Strasbourg, le 13 mai 2004**

* * *

**DEPECHE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(14.6.2005)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de me référer à votre dépêche du 8 juin 2005 par laquelle vous me communiquez un changement d'ordre rédactionnel apporté par la commission parlementaire au libellé de l'article unique du projet de loi sous rubrique.

Cette correction matérielle découle d'ailleurs de l'intitulé du projet de loi en question et ne donne pas lieu à observation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Président du Conseil d'Etat,
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5423/05

N° 5423⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, ouvert à la signature, à Strasbourg, le 13 mai 2004

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(14.2.2006)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 3 février 2006 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, signé à Strasbourg, le 13 mai 2004

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 1er février 2006 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'Etat en sa séance du 22 mars 2005;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 14 février 2006.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

Document écrit de dépôt

I-2005-0-11-113-01(74)



1

Dépôt : Mme Lydie Err
PI 5325, 5422, 5423
01.02.2006

Résolution

La Chambre des Députés,

Vu l'importance du Conseil de l'Europe dans l'échiquier des organisations internationales à dimension parlementaire ;

Vu la qualité du dialogue qui s'est établi entre ses 46 Etats membres, concernant les Droits de l'Homme, la prééminence du droit et la démocratie pluraliste ;

Vu l'influence que les conclusions de ce dialogue peuvent avoir sur la qualité des travaux des parlements nationaux ;

Vu l'intérêt que la présente résolution aura pour d'autres organisations à dimension parlementaire ;

Souhaite être informée régulièrement sur les travaux au sein du Conseil de l'Europe et en débattre le cas échéant ;

Invite partant la Commission des règlements

A mener une réflexion sur le cadre le plus approprié dans lequel les parlementaires luxembourgeois, membres de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, pourront informer les députés luxembourgeois sur les travaux menés au Conseil de l'Europe.

J. Hus / *Al. Mercier* / *H. Glesener* / *Pr. Am* / *ERR* / *flunder* / *(D. Herches)*

5325,5422,5423

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 49

16 mars 2006

Sommaire

PROTOCOLES A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME

Loi du 6 mars 2006 portant approbation du Protocole No 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, fait à Rome, le 4 novembre 2000.	page 1104
Loi du 6 mars 2006 portant approbation du Protocole No 13 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, ouvert à la signature, à Vilnius, le 3 mai 2002	1105
Loi du 6 mars 2006 portant approbation du Protocole No 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, signé à Strasbourg, le 13 mai 2004	1107