

**N° 7192<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI****portant approbation du Protocole n° 15 portant amendement à  
la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des  
libertés fondamentales, fait à Strasbourg, le 24 juin 2013**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, DE LA DÉFENSE,  
DE LA COOPÉRATION ET DE L'IMMIGRATION**

(6.11.2017)

La commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président, M. Yves CRUCHTEN, Rapporteur; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ, Serge WILMES et Claude WISELER, Membres.

\*

**I. PROCÉDURE LÉGISLATIVE**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 3 octobre 2017.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 10 octobre 2017.

Au cours de sa réunion du 13 octobre 2017, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Monsieur Yves Cruchten comme rapporteur du projet de loi sous rubrique et a examiné le texte du projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat.

Lors de la réunion du 6 novembre 2017, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a adopté le présent rapport.

\*

**II. INTRODUCTION**

Depuis la création de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après „la Cour“) en 1959, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté plusieurs protocoles à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après „la Convention“) destinés à améliorer et à renforcer le mécanisme de contrôle établi par celle-ci, dont le protocole n° 11 qui est entré en vigueur en 1998 et le protocole n° 14, entré en vigueur en 2010.

Depuis 2010, quatre conférences de haut niveau sur l'avenir de la Cour ont été organisées afin d'identifier les moyens de garantir l'efficacité continue du système de la Convention.

Ainsi, l'avenir de la Cour a été discuté une première fois lors d'une conférence de haut niveau qui s'est tenue les 18 et 19 février 2010 à Interlaken. Cette conférence a adopté un plan d'action et a invité le Comité des ministres du Conseil de l'Europe à donner mandat aux organes compétents en vue de préparer des propositions spécifiques de mesures nécessitant des amendements à la Convention.

Une deuxième conférence fut organisée les 26 et 27 avril 2011 à Izmir en Turquie. Cette conférence a adopté un plan de suivi destiné à examiner et poursuivre le processus de réforme. Les délégués des ministres du Conseil de l'Europe ont en outre donné mandat au Comité directeur pour les droits de l'homme (ci-après „CDDH“) et à ses instances subordonnées pour élaborer un projet de rapport au Comité des ministres du Conseil de l'Europe contenant des propositions spécifiques nécessitant des amendements à la Convention.

Ainsi, le CDDH a présenté sa contribution lors d'une troisième conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour qui s'est tenue les 19 et 20 avril 2012 à Brighton au Royaume-Uni. La Cour a également présenté un avis préliminaire contenant un certain nombre de propositions. A la suite de la conférence de Brighton, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a formellement chargé le CDDH de préparer un projet de protocole d'amendement à la Convention.

Ce projet de protocole a été adopté par le CDDH en novembre 2012 et soumis au Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe quant à elle a adopté un avis positif (n° 283) sur le projet de protocole le 26 avril 2013.

A sa 123ème session, le Comité des ministres a adopté le texte du Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg, le 24 juin 2013 (ci-après „le protocole“) et pris note du rapport explicatif y afférent. Le protocole a été élaboré en français et en anglais, les deux textes faisant également foi. Il a été signé le même jour par le Luxembourg. Jusqu'à présent, 36 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe l'ont déjà ratifié, dont 19 Etats membres de l'Union européenne. Le protocole entrera en vigueur après la ratification par les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Enfin, la quatrième conférence de haut niveau qui s'est tenue les 7 et 8 avril 2014 s'est penchée plutôt sur l'avenir à long terme de la Cour.

\*

### III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

#### Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés le Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg, le 24 juin 2013.

Ce protocole vise à améliorer le fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme, considérant qu'il est essentiel de veiller à ce que la Cour continue de jouer son rôle prééminent dans la protection des droits de l'homme en Europe. La nécessité d'une réforme du fonctionnement de la Cour est démontrée par le fait qu'actuellement, 89.400 requêtes sont encore pendantes devant la Cour.

Les innovations principales introduites par le protocole sont les suivantes:

- Une réaffirmation du principe de subsidiarité et de la marge d'appréciation des Etats parties à la Convention dans l'application de celle-ci;
- La suppression de la limite d'âge de soixante-dix ans pour l'exercice de la fonction de juge à la Cour et l'introduction d'une limite d'âge de soixante-cinq ans à la nomination pour les juges;
- La suppression de la possibilité donnée aux parties à une affaire devant la Cour de s'opposer au dessaisissement d'une affaire par une chambre en faveur de la Grande Chambre;
- La réduction du délai de saisine de la Cour de six à quatre mois;
- Le renforcement du critère de recevabilité du „préjudice important“.

Pour les explications détaillées de ces modifications, il est renvoyé au commentaire des articles du protocole ci-dessous.

#### Contenu du Protocole

Le **premier article** ajoute un nouveau considérant à la fin du préambule de la Convention qui renvoie directement au principe de subsidiarité et à la doctrine de la marge d'appréciation, telle que développée par la Cour dans sa jurisprudence:

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

Les Etats parties à la Convention doivent reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et les libertés définis dans cette dernière et prévoir un recours effectif devant une instance nationale ouvert à toute personne dont les droits et libertés ont été violés.

Ce nouveau considérant réaffirme cette obligation, tout en respectant la jurisprudence de la Cour qui concède aux parties une marge d’appréciation quant à la façon dont ils appliquent et mettent en œuvre la Convention, et ce en fonction des circonstances de l’affaire et des droits et libertés en cause. Le système de la Convention est en effet subsidiaire par rapport à la sauvegarde des droits de l’homme au niveau national et les autorités nationales sont en principe mieux placées qu’une cour internationale pour évaluer les besoins et conditions au niveau local.

Cette marge d’appréciation a comme corollaire indispensable le contrôle des décisions par la Cour. A l’égard du mécanisme de contrôle mis en place par le système de la Convention, le rôle de la Cour est d’examiner si les décisions prises par les autorités nationales sont compatibles avec la Convention, eu égard à la marge d’appréciation dont disposent les Etats.

L’**article 2** introduit une limite d’âge de soixante-cinq ans pour les candidats au poste de juge à la Cour au moment où la liste de trois candidatures est attendue par l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe lors de leur nomination. En même temps, la limite d’âge de soixante-dix ans pour l’exercice de la fonction de juge à la Cour est supprimée.

Ces modifications visent à permettre aux juges à la Cour de terminer leur mandat non-renouvelable qui est de neuf ans. La cohérence de la composition de la Cour est ainsi renforcée.

Ces modifications ne s’appliqueront qu’aux seuls juges élus à partir de listes de candidats soumises à l’Assemblée parlementaire après l’entrée en vigueur du protocole. Les candidats figurant sur les listes d’ores et déjà soumises, ce qui comprend par extension les juges en fonction et les juges élus à la date d’entrée en vigueur du protocole, continueront à être soumis à la règle applicable avant l’entrée en vigueur du présent protocole, à savoir l’expiration de leur mandat dès qu’ils atteignent l’âge de 70 ans.

A noter toutefois que le Luxembourg a déjà de facto appliqué la nouvelle limite d’âge de soixante-cinq ans lors de la procédure de sélection du juge luxembourgeois à la Cour en 2015.

L’**article 3** supprime la possibilité des parties de faire obstacle au dessaisissement d’une affaire par une chambre en faveur de la Grande Chambre de la Cour. Cette mesure est destinée à contribuer au renforcement de la cohérence de la jurisprudence de la Cour ainsi qu’à une accélération des procédures.

La Cour a déjà modifié son règlement (article 72) de manière à ce que les chambres sont tenues de se dessaisir en faveur de la Grande Chambre lorsque la solution d’une question dont une chambre est saisie dans une affaire pendante peut conduire à une contradiction avec la jurisprudence de la Cour. La suppression du droit d’opposition des parties au dessaisissement renforcera ce développement.

La suppression de ce droit vise également à accélérer la procédure devant la Cour dans des affaires qui soulèvent une question grave relative à l’interprétation de la Convention ou de ses protocoles ou qui peuvent potentiellement conduire à s’écarter de la jurisprudence existante.

Dans un souci de sécurité juridique et de prévisibilité de la procédure, il a été jugé nécessaire de préciser que la suppression du droit d’opposition des parties au dessaisissement ne s’appliquera pas aux affaires pendantes dans lesquelles l’une des parties s’est déjà opposée, avant l’entrée en vigueur du protocole, à une proposition de dessaisissement d’une chambre au profit de la Grande Chambre.

L’**article 4** réduit de six à quatre mois le délai dans lequel une requête doit être introduite devant la Cour, à compter de la date de la décision interne définitive. Des délais de recours plus courts en vigueur dans les Etats parties de la Convention, aisés par le développement des nouvelles technologies de communication, ont motivé ce changement qui permettra d’accélérer d’avantage les procédures devant la Cour.

La réduction du délai pour soumettre une requête à la Cour ne s’appliquera qu’après une période de six mois après la date d’entrée en vigueur du protocole, afin de permettre aux requérants potentiels de prendre pleinement connaissance du nouveau délai.

L'**article 5** modifie le critère de recevabilité concernant le „préjudice important“ en supprimant la condition que l'affaire ait été dûment examinée par un tribunal interne. L'exigence d'examiner le bien-fondé de la requête si le respect des droits de l'homme l'exige demeure. Cet article est destiné à donner un plus grand effet à la maxime „de minimis non curat praetor“. En d'autres termes, la Cour ne s'occupe pas des affaires de moindre importance.

Les **articles 6 à 9** contiennent les dispositions finales et transitoires et règlent les modalités de signature, de ratification, d'entrée en vigueur, de transition et de notification.

\*

#### IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 10 octobre 2017, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations quant à l'article unique du projet de loi, outre qu'une observation d'ordre légistique.

\*

#### V. TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

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:

\*

#### PROJET DE LOI

##### **portant approbation du Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg, le 24 juin 2013**

**Article unique.** Est approuvé le Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg, le 24 juin 2013.

Luxembourg, le 6 novembre 2017

*Le Rapporteur,*  
Yves CRUCHTEN

*Le Président,*  
Marc ANGEL