

N° 7396⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**portant approbation du Protocole n° 16 à la Convention de
sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamen-
tales, fait à Strasbourg, le 2 octobre 2013**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(4.3.2020)

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE, Président-Rapporteur; Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Cécile HEMMEN, M. Pim KNAFF, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, Mme Viviane REDING, MM. Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le 21 janvier 2019, le projet de loi n° 7396 a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné.

Le 6 février 2019, le projet de loi a été présenté à la Commission de la Justice.

Le 15 février 2019, le Conseil d'Etat a rendu son avis sur le projet de loi prémentionné.

Le 5 février 2020, les membres de ladite commission ont désigné leur Président, Monsieur Charles Margue, comme Rapporteur du projet de loi. Au cours de la même réunion, il a été procédé à l'examen conjoint du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

Le 4 mars 2020, la Commission de la Justice a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Lors du troisième sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe à Varsovie les 16 et 17 mai 2005, un plan d'action a été adopté « pour examiner la question de l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme ». Dans le cadre de ce plan d'action, fut mis en place un Groupe des Sages qui a remis un rapport au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans lequel il a proposé d'élargir la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour) afin de pouvoir rendre des avis consultatifs.

Le Groupe des Sages a en effet conclu qu'il « serait utile d'instaurer un régime dans le cadre duquel les juridictions nationales pourraient saisir la Cour de demandes d'avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles, de manière à favoriser le dialogue entre les juges et à renforcer le rôle « constitutionnel » de la Cour ».

Il a précisé qu'une « telle demande d'avis, posée uniquement par les juridictions de dernière instance et les juridictions constitutionnelles serait toujours facultative et l'avis rendu par la Cour n'aurait pas de caractère obligatoire ».

La Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour, tenue à Izmir les 26 et 27 avril 2011, a dans sa déclaration finale invité « le Comité des Ministres à réfléchir à l'opportunité d'introduire une procédure permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander l'avis consultatif à la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention qui contribueraient à clarifier les dispositions de la Convention et la jurisprudence de la Cour et fourniraient ainsi des orientations supplémentaires permettant d'assister les Etats parties à éviter de nouvelles violations ».

La question des avis consultatifs a de nouveau été discutée lors de la préparation de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour, tenue à Brighton les 19 et 20 avril 2012, lors de laquelle la Cour elle-même a présenté un document de réflexion sur la proposition d'élargissement de sa compétence consultative et n'y voyait « aucune difficulté sérieuse ».

La déclaration finale de la Conférence de Brighton a finalement retenu que « l'interaction entre la Cour et les autorités nationales pourrait être renforcée par l'introduction dans la Convention d'un pouvoir supplémentaire de la Cour, que les Etats parties pourraient accepter à titre optionnel, de rendre sur demande des avis consultatifs sur l'interprétation de la Convention dans le contexte d'une affaire particulière au niveau national, sans préjudice du caractère non contraignant de ces avis pour les autres Etats parties ».

Elle a finalement invité « le Comité des Ministres à rédiger le texte d'un protocole facultatif à la Convention à cet effet ».

Suite à la Conférence de Brighton, c'est la 122^e session du Comité des Ministres du 23 mai 2012 qui a chargé le Comité Directeur des droits de l'homme du Conseil de l'Europe de rédiger le protocole additionnel à la Convention.

Dans sa 77^e réunion du 22 mars 2013, le Comité Directeur des droits de l'homme a approuvé le projet de protocole en vue de sa soumission au Comité des Ministres.

L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à l'invitation du Comité des Ministres, a adopté l'avis n° 285 (2013) sur le projet de protocole le 28 juin 2013. C'est finalement lors de sa 1176^e réunion que les Délégués des Ministres ont examiné et décidé d'adopter le projet en tant que Protocole n° 16 à la Convention (STCE n° 214).

*

III. OBJET

L'article unique du projet de loi porte sur l'approbation du Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg, le 2 octobre 2013

Le Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit la faculté d'une demande d'un avis pour les plus hautes juridictions nationales auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Une telle demande n'est en aucun cas obligatoire.

Certaines conditions procédurales doivent être observées par la juridiction nationale qui procède à une telle demande. Ces conditions reflètent l'objectif de la procédure qui n'est pas de transférer le litige à la Cour, mais de donner à la juridiction nationale les moyens nécessaires pour garantir le respect des droits de la Convention.

La juridiction qui procède à la demande doit présenter les éléments suivants :

- L'objet de l'affaire interne et les faits pertinents révélés par la procédure interne, ou au moins un résumé des questions factuelles pertinentes ;
- Les dispositions juridiques internes pertinentes ;
- Les questions pertinentes relatives à la Convention, en particulier les droits ou libertés en jeu ;
- Si cela est pertinent, un résumé des arguments des parties à la procédure interne sur la question ;
- Si cela est possible et opportun, un exposé de son propre avis sur la question, y compris toute analyse qu'elle a pu faire de la question.

A noter que la Cour européenne des droits de l'homme dispose ici d'un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou non une telle demande. Il est également prévu que le collège doit motiver tout refus d'accepter une demande d'avis consultatif d'une juridiction interne.

Si la demande d'un avis est retenue, alors il appartient à la Grande Chambre de la Cour de rendre un tel avis consultatif. Dans ce cas de figure, le collège et la Grande Chambre comprennent de plein droit le juge élu au titre de la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a formulé la demande.

Il est exigé que la Cour motive ses avis consultatifs rendus en vertu du Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Lesdits avis consultatifs ne sont pas contraignants, car ils interviennent dans le contexte du dialogue judiciaire entre la Cour et les juridictions internes. La juridiction qui a procédé à la demande décide dès lors des effets de l'avis consultatif sur la procédure interne.

A noter que le Ministère de la Justice a précisé, dans un courrier daté au 5 février 2020, que les hautes juridictions désignées aux fins de l'article 1, paragraphe 1 du Protocole sont :

- la Cour constitutionnelle ;
- la Cour administrative ;
- la Cour de cassation et la Cour d'appel.

*

IV. AVIS

Avis de la Cour supérieure de Justice (9.3.2019)

Le Protocole n° 16 met en place un mécanisme facultatif de consultation de la Cour européenne des droits de l'homme par de « *hautes juridictions nationales* », lesquelles peuvent adresser à la CEDH des demandes d'avis consultatifs sur « *des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la convention ou ses protocoles* ».

La Cour constate que le Protocole n° 16 donne la possibilité aux Etats de désigner eux-mêmes leurs « *plus hautes juridictions* », sans aucune limitation. Elle estime regrettable qu'il n'existe aucun mécanisme de contrôle ou de sélection obligeant les Etats à respecter scrupuleusement une énumération limitative, ce dans le but de garantir un usage modéré et de ne pas compromettre l'efficacité du recours par de multiples saisines émanant d'innombrables « *hautes juridictions* ».

Au Luxembourg, dans le souci de respecter une approche limitative, la saisine pourrait être réservée à la Cour de cassation, à la Cour administrative et à la Cour constitutionnelle, sachant que la liste des juridictions désignées peut à tout moment être complétée ou modifiée par simple déclaration auprès du Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

Toutefois, la désignation, à côté de la Cour constitutionnelle et de la Cour administrative, de la Cour supérieure de Justice en lieu et place de la Cour de cassation, permettrait d'inclure les différentes chambres de la Cour supérieure, sans devoir procéder au préalable à une modification de la liste.

Si, a priori le choix de réserver la saisine de la CEDH pour avis consultatif à la Cour administrative, à la Cour constitutionnelle et à la Cour de cassation est cohérent avec le rôle traditionnel de la CEDH qui n'a vocation à intervenir qu'après épuisement des voies de recours intentés, toujours est-il qu'une question grave relative à une interprétation de principe risque également de se poser devant les 2 chambres de la Cour d'appel et il serait plus effectif, plus rapide et plus efficace, de profiter directement, sans autre formalité préalable au niveau national, de la possibilité offerte par le Protocole n° 16.

Selon la Cour, les plus grands défauts du mécanisme du Protocole sont constitués premièrement par les délais, deuxièmement par le fait qu'un avis consultatif sur une question soulevée dans le contexte d'une affaire pendante devant une juridiction nationale n'empêche pas une partie à cette affaire d'exercer, par la suite, son droit de recours individuel en vertu de l'article 34 de la Convention. Elle rappelle qu'à l'heure actuelle, elle ne met pas moins de 18 mois pour répondre aux questions importantes et qu'au moment de la rédaction du présent avis, 10 Etats membres seulement ont transposé le Protocole n° 16 ; avec l'accroissement du nombre d'adhérents, la multiplication des demandes d'avis consultatifs entraînera toutefois un risque d'engorgement de la Cour, résultat à l'exact opposé de l'objectif espéré.

La Cour regrette qu'il n'ait pas été prévu que l'avis doit intervenir endéans un délai déterminé et que, du moment où l'avis est suivi par la juridiction qui a posé la question, aucun recours individuel ne saurait être exercé, non seulement pour éviter d'éterniser le litige, mais aussi pour prévenir toute

contradiction entre la réponse apportée par la Cour dans un avis et celle rendue à l'issue d'une requête individuelle.

Avis de la Cour administrative (4.3.2019)

La Cour administrative n'a aucune observation à faire par rapport à l'article unique du projet de loi, ni par rapport au texte du protocole lui-même.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 15 février 2019, le Conseil d'Etat estime que le mécanisme à introduire est « [...] semblable à celui des questions préjudicielles que les juridictions nationales peuvent poser à la Cour de justice de l'Union européenne, avec la différence, importante, que la Cour européenne des droits de l'homme rend des avis consultatifs qui ne sont pas contraignants ».

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations quant au fond du protocole international à ratifier, cependant, il juge regrettable « [...] que les auteurs du projet de loi sous avis n'aient pas joint un projet d'une telle déclaration, permettant de connaître les juridictions visées au Luxembourg au moment du vote de la loi d'approbation au sens de l'article 37 de la Constitution ». L'absence de précisions à ce sujet, amène le Conseil d'Etat à s'interroger sur la désignation desdites juridictions : « [s]'agira-t-il des organes prévus aux articles 87, 95bis et 95ter de la Constitution, à savoir la Cour supérieure de justice, la Cour administrative et la Cour constitutionnelle ? La déclaration fera-t-elle abstraction de la Cour constitutionnelle qui n'est pas juge de la conventionalité des lois et n'est donc pas appelée à statuer sur l'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ? La référence à la Cour supérieure de justice sera-t-elle omise au profit du renvoi à la Cour de cassation, juridiction suprême de l'ordre judiciaire et composante de la Cour supérieure de justice ? ».

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article unique.

Quant à son objet, il est rappelé que le Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « *le Protocole* ») permettra de mettre en place une procédure facultative à l'adresse des plus hautes juridictions nationales, saisies d'un litige juridictionnel, de solliciter un avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « *CEDH* ») sur des questions de principes relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par ladite convention ou de ses protocoles additionnels.

Quant aux contours de la notion de « *plus hautes juridictions* », il est souligné qu'il appartient à l'Etat signataire du Protocole de définir quelles juridictions nationales puissent être considérées comme étant les plus hautes juridictions nationales et de préciser quelles juridictions d'entre elles puissent bénéficier du mécanisme à introduire.

Il est renvoyé à l'avis de la Cour supérieure de Justice qui signale d'une part que cette « *saisine pourrait être réservée à la Cour de Cassation, à la Cour administrative et à la Cour constitutionnelle [...]* », tout en faisant observer que « [...] la désignation, à côté de la Cour constitutionnelle et de la Cour administrative, de la Cour supérieure de Justice en lieu et place de la Cour de Cassation, permettrait d'inclure les différentes chambres de la Cour supérieure, sans devoir procéder au préalable à une modification de la liste ». Ainsi, elle préconise d'inclure dans cette liste des juridictions nationales également la Cour d'appel et donne à considérer « [...] qu'une question grave relative à une interprétation de principe risque également de se poser devant les chambres de la Cour d'appel et il serait plus effectif, plus rapide et plus efficace, de profiter directement, sans autre formalité préalable au niveau national, de la possibilité offerte par le Protocole 16 ».

Dans son avis du 15 février 2019, le Conseil d'Etat s'interroge également sur la question de savoir quelles juridictions soient désignées par l'Etat luxembourgeois, susceptibles de pouvoir solliciter un tel avis consultatif de la CEDH.

Au vu de ces considérations, le Gouvernement propose de prévoir au sein de la déclaration désignant les juridictions compétentes dans le cadre du Protocole les juridictions suivantes :

- la Cour constitutionnelle ;
- la Cour administrative ;
- la Cour de cassation et la Cour d'appel.

Cette déclaration fera l'objet d'une communication lors du dépôt de l'instrument de ratification auprès du Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Il y a lieu de noter que ladite déclaration peut être substituée par une nouvelle déclaration désignant les juridictions compétentes, au cas où l'architecture juridictionnelle du Luxembourg serait modifiée.

Le Président-Rapporteur,
Charles MARGUE

*

VII. TEXTE COORDONNE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7396 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

**portant approbation du Protocole n° 16 à la Convention de
sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fonde-
mentales, fait à Strasbourg, le 2 octobre 2013**

Article unique. Est approuvé le Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg, le 2 octobre 2013.

