

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 enrayeré. 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