

**N° 5423<sup>3</sup>****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