

**N° 5325<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI****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**

\* \* \*

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

(16.1.2006)

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

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé au cours de la période législative précédente par Madame la Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur en date du 22 mars 2004.

Au cours de sa réunion du 9 mai 2005, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Mme Lydie Err comme rapporteuse du projet de loi.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 15 novembre 2005, et lors de sa réunion du 21 novembre 2005, la Commission a procédé une première fois à l'analyse du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration le 16 janvier 2006.

\*

**II. HISTORIQUE**

Lors du premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, les 8 et 9 octobre 1983, une Déclaration et un Plan d'action pour la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance furent adoptés. Une des mesures prévues par ce plan d'action était l'instauration de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). Elle fut chargée d'étudier les instruments juridiques internationaux en vue de renforcer leurs garanties contre toutes les formes de discrimination.

Après avoir étudié tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme en vigueur qui traitent de discrimination, l'ECRI a présenté ses conclusions au Comité des Ministres. Elle estimait que la protection offerte par la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) contre la discrimination raciale devait être renforcée au moyen d'un protocole additionnel comportant une clause générale contre la discrimination raciale. L'ECRI a attiré l'attention sur le fait que la principale dispo-

sition de la CEDH concernant la non-discrimination est l'article 14, qui interdit la discrimination en ce qui concerne la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention. Cette clause n'a donc pas d'existence indépendante. La protection qu'elle offre se limite aux seuls droits fondamentaux énoncés dans la CEDH et ses Protocoles.

Sur base de la proposition de l'ECRI, le Comité des Ministres a chargé en avril 1996 le Comité Directeur des Droits de l'Homme (CDDH) d'étudier l'opportunité et la faisabilité d'un instrument juridique contre le racisme, sans mentionner expressément dans son mandat qu'il devait s'agir d'un projet de protocole.

Entre-temps, le CDDH s'était déjà vu confier un autre dossier, celui de la question de l'égalité entre les femmes et les hommes en tant que droit fondamental. En effet, le CDEG, le Comité intergouvernemental ayant compétence spécifique en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, avait lui aussi relevé l'insuffisance de l'article 14 qui n'accorde aucune protection contre la discrimination fondée sur le sexe en ce qui concerne l'application des droits non garantis par la CEDH. En effet, l'article 14 ne reconnaît pas en tant que tel le droit des femmes et des hommes à l'égalité. Cependant, le CDDH n'a pas accepté l'idée que la discrimination fondée sur le sexe doive faire l'objet d'un protocole additionnel à la CEDH distinct, car „*on a considéré qu'il cadrait mal avec l'un des axiomes du droit international relatif aux droits de l'homme, à savoir le principe d'universalité*“. Se fondant sur le principe d'universalité, le CDDH a recommandé au Comité des Ministres de ne pas inclure le principe de l'égalité dans le protocole 12, mais de continuer à étudier la question de l'égalité, et les solutions normatives à y apporter.

Il faut cependant préciser que l'universalisme ne peut nier la différence sexuelle en tant que différence universelle qui transcende toutes les autres différences telles que, par exemple, la couleur de peau, l'appartenance ethnique, l'âge ou le statut social. En ce sens, les femmes ne sauraient être considérées comme une catégorie ou un groupe alors qu'elles sont la composante féminine de l'humanité. C'est pour cette raison que l'affirmation de l'égalité entre hommes et femmes ne pourrait être considérée comme une atteinte au principe d'universalité des droits de l'homme.

Il ne reste donc qu'à espérer que les experts en droits de l'homme accepteront de s'associer aux experts en égalité avant de faire de nouvelles conclusions en la matière.

Au cours de l'année 1997, le CDDH et le Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV) se sont penchés sur la question de savoir quel instrument juridique serait apte à élargir le champ d'application de l'article 14. Ce fut donc finalement la solution du protocole qui fut retenue, parce qu'elle permet le contrôle juridictionnel par la Cour européenne des droits de l'homme.

En mars 1998, le Comité des Ministres chargea le CDDH de rédiger un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme élargissant d'une façon générale le champ d'application de son article 14 et contenant une liste non exhaustive de motifs de discrimination.

Au bout de deux années de travaux, dans lesquels furent impliqués l'ECRI, l'Assemblée parlementaire et la Cour européenne des Droits de l'Homme, le CDDH présenta le projet de protocole au Comité des Ministres, qui adopta le texte le 26 juin 2000 lors de la 715e réunion des Délégués des Ministres. Ainsi, les bases pour une interdiction de toutes formes de discrimination étaient jetées. Le Protocole a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, à Rome, le 4 novembre 2000 à l'occasion du cinquantième anniversaire de la CEDH. Jusqu'à présent, le Protocole a été signé par 23 Etats membres, dont 11 l'ont ratifié. Il est entré en vigueur le 1er avril 2005.

### **Conventions internationales relatives à la discrimination**

Avant de se pencher sur les conventions internationales, il est opportun d'analyser la définition du terme „discrimination“, selon l'Académie française:

„Discrimination n.f. XIX siècle. Emprunté, avec une influence probable de l'anglais *discrimination*, du latin *discriminatio*, terme de grammaire et de rhétorique, „séparation“.

1. Action de distinguer, de séparer deux ou plusieurs éléments d'après les caractères distinctifs. *La discrimination entre le vrai et le faux. La discrimination du vrai et du faux, du vrai d'avec le faux. Opérer par discrimination.*

2. Action de distinguer une personne, une catégorie de personnes ou un groupe humain en vue d'un traitement différent d'après des critères variables. *La loi s'applique à tous sans discrimination. Discrimination sociale. Discrimination raciale.*
3. ECON. *Discrimination des prix*, pratique consistant à vendre le même produit à des prix différents. *La discrimination des prix est dite personnelle, lorsque les prix sont fixés en fonction du revenu de la clientèle.*<sup>1</sup>

Il est intéressant de noter que le terme de „discrimination“ n'a pas de connotation négative en soi. Cependant, la Cour européenne des Droits de l'Homme a interprété de manière constante la notion de „discrimination“ en retenant qu'une discrimination est condamnable si elle ne se justifie pas de manière objective et raisonnable. La Cour européenne des Droits de l'Homme parle dans ce cas d'une „distinction discriminatoire“. Cette interprétation du terme se retrouve dans la jurisprudence relative à l'article 14 de la Convention, par exemple dans l'arrêt concernant l'affaire *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c/Royaume-Uni* (arrêt du 28 mai 1985, Série A, No 94, paragraphe 72).

Le Luxembourg a signé et ratifié plusieurs instruments en matière de non-discrimination. Citons tout d'abord le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (CECSR), qui a été ratifié le 18 août 1983. Il exige que l'Etat garantisse l'exercice sans discrimination des droits qu'il contient. Par ailleurs, le Pacte sur les droits civils et politiques (CCPR), également ratifié le 18 août 1983 consacre dans son article 26 le droit autonome à l'égalité et à la non-discrimination, ce qui prouve à suffisance de droit sinon à l'exclusion de tout doute, que l'égalité et la non-discrimination sont indissociablement liées.

Le Luxembourg a encore ratifié en mars 2001 la Convention No 111 de l'Organisation Internationale du Travail concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, signée en 1958 à Genève.

Mais surtout, le Luxembourg a ratifié deux instruments juridiques internationaux en matière de non-discrimination envers les femmes. Il s'agit de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women - CEDAW), faite à New York le 18 décembre 1979, et ratifiée par le Luxembourg le 2 février 1989 et du protocole facultatif (CEDAW-OP) adopté par la loi du 15 mai 2003. Ce protocole introduit un droit de pétition au profit des particuliers et/ou groupes de particuliers, au cas où un Etat Partie à la Convention ne respecterait pas les modalités de celle-ci. Le préambule du Protocole précise les objectifs en se référant aux principes d'égalité et de non-discrimination.

\*

### III. DISCUSSION DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique, soutenant que le principe de non-discrimination n'existerait pas encore de manière horizontale au Grand-Duché de Luxembourg, vise à introduire dans la législation nationale, la non-discrimination comme principe généralisé.

Le protocole 12 a pour objet d'élargir le champ d'application de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Alors que le principe de non-discrimination de l'article 14 s'applique à l'heure actuelle exclusivement aux droits de la CEDH, le Protocole 12 élargit son champ d'application pour y inclure les droits contenus dans les législations nationales.

#### L'avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat approuve le projet de loi sous examen. Il souligne cependant que si le projet de loi a comme objectif d'introduire dans la législation nationale le principe de non-discrimination généralisé, dépassant les limites sectorielles, il ne faut cependant pas oublier le fait que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CCPR) que notre pays a ratifié en 1982, impose une obligation juridique de mettre en œuvre les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination dans toutes les sphères de la vie. L'adoption de mesures concrètes visant à prévenir la discrimination, voire à

<sup>1</sup> Dictionnaire de l'Académie française, neuvième tome, Julliard, 1994

remédier à des cas de discrimination, n'est donc pas simplement permise par l'article 26 du CCPR, mais peut en fait être exigée des Etats.

Le Conseil d'Etat rappelle également que l'application de la nouvelle disposition pourra faire l'objet d'un contrôle judiciaire et qu'une fois le Protocole en vigueur, une violation de l'interdiction de discrimination pourra être invoquée directement devant les tribunaux nationaux en raison du caractère „self-executing“ de la Convention et des protocoles additionnels et de la reconnaissance par la jurisprudence luxembourgeoise de la supériorité du droit international dans la hiérarchie des normes.

Finalement, le Conseil d'Etat encourage le législateur à introduire le concept de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la Constitution et à transposer dans la loi nationale les directives européennes antidiscriminatoires, à savoir les directives 2000/78/CE et 2000/48/CE mentionnées plus haut. Il invite également le Gouvernement à réformer les articles 380 et 349 du Code civil déclarés non conformes à l'article 10*bis* de la Constitution par les arrêts No 7/99 et 25/05 de la Cour constitutionnelle.

Avant de procéder à l'analyse des dispositions essentielles du projet de loi sous rubrique, il est opportun de se pencher sur les normes constitutionnelles et autres dispositions fondamentales de notre législation actuelle concernant l'égalité et la non-discrimination. Ensuite, nous analyserons les lacunes de cette dernière.

### **Les normes constitutionnelles et autres dispositions fondamentales**

#### *La Constitution*

L'article 10*bis* de la Constitution dispose que: „*les Luxembourgeois sont égaux devant la loi*“. Or, comme cet article ne consacre pas le principe d'égalité à suffisance de droit, le projet de révision de l'article 11 de la Constitution actuellement en discussion prévoit le libellé suivant pour le paragraphe (2):

1. „*Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.*“

#### *Les dispositions en matière de droit pénal*

La loi du 19 juillet 1997 a complété le Code pénal en y insérant de nouvelles dispositions visant à lutter contre plusieurs formes de discrimination. Ces dispositions définissent la discrimination comme étant une distinction opérée entre les personnes physiques en raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur situation de famille, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminées. Ainsi, la discrimination est interdite et sanctionnée sur base des motifs énumérés à l'article 454. De plus, des discriminations illégales faites par un dépositaire de l'autorité publique dans l'exercice de ses fonctions sont sévèrement punies.

#### *Les dispositions en matière de droit civil et administratif*

L'article 3 de la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Luxembourg prévoit que „*toute discrimination d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une communauté fondée sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique et religieuse de cette personne ou des membres ou de certains membres du groupe ou de la communauté est interdite*“. Il est important de souligner que cette disposition ne prévoit aucune sanction spécifique et ne peut être considérée que comme une ligne conductrice. A part cette disposition, le droit civil ou administratif ne prévoit aucune interdiction de la discrimination raciale.

Diverses dispositions ont été prises afin de garantir l'égalité des femmes et des hommes en matière d'emploi et de travail ainsi qu'en matière de sécurité sociale. Il s'agit notamment de la loi du 8 décembre 1981 relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail. Citons encore la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail, et finalement, la loi du 28 juin 2001 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe.

### Les lacunes actuelles

Comme l'a souligné le Conseil d'Etat, le droit luxembourgeois présente encore certaines lacunes en ce qui concerne la protection contre les discriminations. Dès lors, la question se pose quant à la démarche à suivre. Ne serait-ce en effet pas plus logique d'adapter notre législation au principe de non-discrimination avant de ratifier le protocole 12?

Certaines lacunes pourront cependant prochainement être comblées par la transposition dans le droit national de deux directives européennes. Il s'agit tout d'abord de la Directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Ensuite, la Directive 2000/78/CE du Conseil de l'Union européenne portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail devra également être transposée prochainement.

Le Conseil d'Etat a également rappelé que, dans un souci de cohérence du dispositif relatif à la protection contre les discriminations, toutes les incompatibilités législatives, perçues comme telles jusqu'à ce stade, devaient être éliminées. Il cite d'abord l'article 380 du Code civil, dont la non-conformité à l'article 10*bis* de la Constitution a été constatée par l'arrêt No 7/99 de la Cour constitutionnelle du 26 mars 1999.

L'alinéa 1er de l'article 380 du Code civil dispose que „*Sur l'enfant naturel l'autorité parentale est exercée par celui des père et mère qui l'a volontairement reconnu, s'il n'a été reconnu que par l'un d'eux. Si l'un et l'autre l'ont reconnu, l'autorité parentale est exercée par la mère. Toutefois l'autorité parentale peut être exercée en commun par les deux parents s'ils en font la déclaration conjointe devant le juge des tutelles*“. Cette disposition instaure le principe de l'exercice privatif de l'autorité parentale par la mère naturelle, créant ainsi tout d'abord une inégalité entre le père naturel par rapport à la mère naturelle et au père légitime. Ensuite elle crée un clivage entre les situations des enfants selon qu'ils sont nés ou non dans le mariage. Afin de remédier à ces inégalités, la proposition de loi relative à l'exercice conjoint de l'autorité parentale (No 5285) prévoit de modifier cet article de manière à ce que l'autorité parentale soit exercée conjointement par la mère et le père, si l'enfant a été reconnu par les deux au moment de sa naissance. A noter aussi la proposition de loi 5304 portant réforme de l'autorité parentale et instaurant la permanence du couple parental.

Le Conseil d'Etat cite ensuite l'article 349 du Code civil, dont la non-conformité à l'article 10*bis* de la Constitution a été constatée par l'arrêt No 25/05 du 7 janvier 2005. En effet, alors que l'article 368 du Code civil stipule que l'adoption confère à l'adopté et à ses descendants les mêmes droits et obligations que s'il était né du mariage des adoptants, l'article 349 limite quant à lui la possibilité de procéder à l'adoption simple d'un enfant déjà adopté plénièrement à deux hypothèses, à savoir le décès de l'un ou des deux adoptants. Cette disposition, en ne prévoyant aucune autre cause grave pouvant justifier une seconde adoption dans l'intérêt de l'enfant, crée une différence de traitement entre l'enfant dit légitime, qui peut bénéficier d'une adoption, et l'enfant plénièrement adopté, le second étant pourtant assimilé au premier par l'article 368 du Code civil.

Afin d'éliminer cette inégalité, une modification de l'article 349 du Code civil s'impose, afin d'autoriser, de manière plus large, une seconde adoption d'un enfant. Le Gouvernement devrait veiller au changement législatif qui s'impose et ce dans les meilleurs délais possibles.

\*

## IV. DISPOSITIONS ESSENTIELLES DU PROJET DE LOI

### *Le préambule*

Le premier alinéa du préambule introduit la notion d'égalité, mais ce principe ne se retrouve ni dans l'article 14 de la CEDH, ni dans l'article 1 du protocole 12. Dans son avis du 26 janvier 2000, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe regrettait que le Protocole 12 ne consacrait pas l'égalité, bien que, dans ses Recommandations 1269 et 1229, elle eût demandé d'inclure dès que possible le principe de l'égalité des droits entre les hommes et les femmes dans un protocole additionnel à la CEDH. En effet, le protocole 12 ne consacre pas le principe de l'égalité, mais étend à d'autres droits le principe de non-discrimination déjà contenu dans la Convention depuis son origine en 1950. En ne visant que la discrimination le protocole 12, ainsi que l'article 14 de la CEDH se trouvent en retrait par rapport à d'autres dispositions similaires. Citons par exemple l'article 1 de la Déclaration univer-

selle des droits de l'homme du 10 décembre 1948: „*Tous les humains naissent libres et égaux en dignité et en droits*“, ou encore le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966: „*Les Etats Parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent Pacte.*“

A l'instar de l'article 3, alinéa 2 de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 qui consacre déjà l'égalité des hommes et des femmes: „*Männer und Frauen sind gleichberechtigt*“, l'Assemblée parlementaire souhaitait la consécration du principe de l'égalité dans un article ou un alinéa distinct et regrette que ses propositions n'aient pas été retenues lors de l'élaboration du protocole 12.

La raison pour laquelle le principe de l'égalité ne se retrouve pas dans le protocole 12 a été justifiée par les auteurs par le fait que les principes de non-discrimination et d'égalité étaient très proches. Ainsi, le principe d'égalité exige que des situations égales soient traitées de manière égale et des situations inégales de manière différente. A moins qu'il n'existe une justification objective et raisonnable, toute atteinte à cet égard sera considérée comme une discrimination. Les auteurs indiquent par ailleurs que cette approche se retrouve dans la jurisprudence de la CEDH. En ce qui concerne l'introduction d'un article distinct consacrant le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, les auteurs signalent qu'ils avaient voulu se distancer d'une approche sectorielle. Or, la rapporteuse, à l'instar de l'Assemblée parlementaire, est d'avis que l'égalité entre les femmes et les hommes ne peut plus être considérée comme une simple approche sectorielle, car les femmes incarnent l'humanité au même titre que les hommes sans être absolument identiques. A partir du moment où l'on accepte ce principe, c'est une pure question technique que de réaffirmer cette égalité en incluant le sexe dans la liste des critères qui ne sauraient servir de base à une justification d'une quelconque différence de traitement entre les citoyens.

Le troisième paragraphe fait référence aux mesures prises afin de promouvoir une égalité pleine et effective. Contrairement à d'autres instruments internationaux (par exemple le CCPR ou la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales), le protocole 12 n'impose aucune obligation d'adopter de telles mesures.

#### *L'article 1 – Interdiction générale de la discrimination*

Le rapport explicatif apporte des précisions utiles sur les dispositions de cet article. Il serait cependant intéressant de revenir sur la question de la portée du Protocole d'une part et sur les obligations pouvant découler de l'article 1 d'autre part.

Il est clair que le Protocole entend offrir une portée allant au-delà de celle garantie par l'article 14. En effet, l'article 14 ne proscrie la discrimination qu'en ce qui concerne la „jouissance des droits et libertés“ reconnus dans la CEDH. La protection supplémentaire visée par le protocole concerne quatre cas précis cités dans le rapport explicatif, où une personne fait l'objet d'une discrimination.

La formulation des deux paragraphes de l'article 1 pose également la question des obligations positives qui en découleraient pour les Etats membres. Il s'agit d'une obligation faite aux Etats, en sus de leur obligation de base consistant à s'abstenir de tout acte discriminatoire („l'obligation négative“), de prendre des mesures actives pour prévenir les cas de discrimination, y compris la discrimination entre particuliers (effets horizontaux ou *Drittwirkung*)<sup>2</sup>, ou pour y remédier. Le paragraphe 24 du rapport explicatif indique que, si de telles obligations positives ne peuvent être globalement exclues, l'objectif principal de l'article 1 est d'établir pour les Parties une obligation négative: celle de s'abstenir de toute discrimination à l'encontre des individus. D'un autre côté, le rapport considère que le devoir d'assurer sans discrimination la jouissance de tout droit prévu par la loi (premier paragraphe de l'article 1) pourrait entraîner des obligations positives, par exemple dans les cas où il existe une lacune manifeste dans la protection offerte par le droit national contre la discrimination. Toutefois, toute obligation positive découlant de l'article 1 sera probablement limitée. En effet, le rapport indique deux éléments du texte visant à limiter les éventuels effets horizontaux. La portée du premier paragraphe se trouve réduite du fait de la référence à „tout droit prévu par la loi“, tandis que le second paragraphe interdit la discrimination de la part d'une „autorité publique“.

<sup>2</sup> Jeroen Schokkenbroek, „About Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights“, Proceedings from the Nordic Round Table on ECHR Protocol 12 in the Nordic Countries, Copenhagen 13 et 14 décembre 2004, page 32.

Sur cette base, le rapport explicatif indique en conclusion que toute obligation positive dans le domaine des relations entre particuliers concernerait, au mieux, les relations dans la sphère publique normalement régie par la loi, pour laquelle l'Etat a une certaine responsabilité (par exemple: le refus arbitraire d'accès au travail, l'accès aux restaurants ou à d'autres services). Les affaires purement privées ne seraient pas concernées. La réglementation de telles affaires serait susceptible de porter atteinte au respect de la vie privée et familiale et à d'autres droits garantis par l'article 8 de la Convention.

Il est opportun de noter que la liste des motifs de discrimination figurant à l'article 1 est identique à celle de l'article 14 de la CEDH, ce que regrette l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans son avis du 26 janvier 2000. Comme cette liste énumère, sans être exhaustive, les formes de discrimination considérées comme étant particulièrement odieuses, l'Assemblée parlementaire pense qu'elle devrait également comprendre le motif d'„orientation sexuelle“. Or, les auteurs du protocole 12 ont tenu à reprendre la même liste que celle de l'article 14 de la CEDH parce qu'une inclusion de nouveaux motifs pourrait engendrer des interprétations *a contrario* indésirables concernant la discrimination fondée sur des motifs non mentionnés. De plus, la Cour européenne des Droits de l'homme a déjà appliqué l'article 14 à l'égard de motifs de discrimination qui ne sont pas mentionnés dans cette disposition.

Notons cependant que le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, qui modifie le Traité de l'Union Européenne, inclut le motif de l'orientation sexuelle parmi les motifs de discrimination. Par ailleurs, même si l'argument du caractère non exhaustif de la liste est recevable, il est indéniable qu'il se dégage de cette liste une hiérarchie entre les motifs eux-mêmes et entre les motifs mentionnés et ceux qui ne le sont pas. Comme le souligne le rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, il aurait peut-être été plus simple de ne faire figurer aucune liste et de consacrer un droit général à l'égalité sur le modèle de l'article 3 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

\*

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 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, fait à Rome, le 4 novembre 2000**

**Article unique.**— Est approuvé le Protocole No 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, fait à Rome, le 4 novembre 2000.

Luxembourg, le 16 janvier 2006

*La Rapporteuse,*  
Lydie ERR

*Le Président,*  
Ben FAYOT

