



Distr.
RESTREINTE*

CCPR/C/77/D/1038/2001
17 avril 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME
Soixante-dix-septième session
17 mars-4 avril 2003

DÉCISION

Communication n° 1038/2001

Présentée par: Dáithí Ó Colchúin

Au nom de: L'auteur

État partie: Irlande

Date de la communication: 3 juillet 2000

Références: Décision du Rapporteur spécial prise en application de l'article 91, communiquée à l'État partie le 14 décembre 2001 (non publiée sous forme de document)

Date d'adoption de la décision: 28 mars 2003

[ANNEXE]

* Rendue publique sur décision du Comité des droits de l'homme.

**DÉCISION DU COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME EN VERTU DU PROTOCOLE
FACULTATIF SE RAPPORTANT AU PACTE INTERNATIONAL
RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES**

Soixante-dix-septième session

concernant la

Communication n° 1038/2001**

Présentée par: Dáithi Ó Colchúin

Au nom de: L'auteur

État partie: Irlande

Date de la communication: 3 juillet 2000

Le Comité des droits de l'homme, institué en application de l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Réuni le 28 mars 2003,

Adopte ce qui suit:

DÉCISION CONCERNANT LA RECEVABILITÉ

1. L'auteur de la communication est Daithi Ó Colchúin, de nationalité irlandaise, né le 22 avril 1946. Il se déclare victime de violations par la République d'Irlande des articles 2, 25 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il n'est pas représenté par un conseil.

Rappel des faits présentés par l'auteur

2. Résidant d'ordinaire à l'extérieur de l'Irlande (en Australie), l'auteur ne peut pas voter aux élections législatives et présidentielles ni participer aux référendums. Ainsi, il n'est pas habilité à voter aux élections au Dáil (Chambre basse du Parlement) en application de l'article 8 de la loi électorale de 1992, qui dispose que pour être inscrit dans une circonscription en tant qu'électeur, il faut avoir 18 ans révolus, être de nationalité irlandaise et résider d'ordinaire dans la circonscription. Toutes les circonscriptions se trouvent sur le territoire de l'État et aucune disposition ne prévoit le vote depuis l'étranger sauf dans certains cas non significatifs.

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication: M. Nisuke Ando, M. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, M. Alfredo Castillero Hoyos, M^{me} Christine Chanet, M. Franco Depasquale, M. Maurice Glèlè Ahanhanzo, M. Walter Kälin, M. Ahmed Tawfik Khalil, M. Rajsoomer Lallah, M. Rafael Rivas Posada, M. Nigel Rodley, M. Martin Scheinin, M. Ivan Shearer, M. Hipólito Solari Yrigoyen, M^{me} Ruth Wedgwood, M. Roman Wieruszewski et M. Maxwell Yalden.

Le droit de vote aux élections présidentielles et lors des référendums découle du droit de vote aux élections des membres du Dáil.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme que cette exclusion empêche de nombreux nationaux irlandais se trouvant à l'étranger, dont lui-même, en raison de leur lieu de résidence, de prendre part aux affaires politiques conformément à l'article 25 du Pacte. Il fait valoir que l'article 25 garantit le droit de vote à «tout citoyen».

3.2 L'auteur affirme également que cette exclusion est discriminatoire et porte atteinte à son droit à l'égalité devant la loi, qui est consacré par les articles 2 et 26 du Pacte. Il se réfère au paragraphe 8 de l'Observation générale n° 25 du Comité, où il est stipulé que l'égalité des droits n'implique pas «dans tous les cas un traitement identique». Dans la même Observation générale, il est aussi affirmé que l'article 23 garantit certains droits politiques, en prévoyant une distinction fondée sur la nationalité. L'auteur estime que la loi électorale de 1992 établit non pas une distinction fondée sur la nationalité mais une distinction entre deux groupes de nationaux sur la base du lieu de résidence. Elle établit une distinction entre les personnes nées en Irlande qui résident dans le pays et les personnes nées en Irlande qui résident à l'étranger.

3.3 Pour ce qui est de la recevabilité de la communication, l'auteur déclare que l'épuisement des recours internes aurait un coût prohibitif car selon l'estimation reçue d'un conseil, le coût total d'une procédure devant les tribunaux nationaux serait de l'ordre de 20 000 à 100 000 livres irlandaises (environ 25 400 à 127 000 euros). Il ajoute qu'il a aussi fait des démarches auprès de députés sans obtenir de résultat.

Observations de l'État partie sur la recevabilité

4.1 Dans une note verbale datée du 13 mars 2002, l'État partie objecte que la communication est irrecevable *ratione loci* et pour non-épuisement des recours internes. Il estime qu'elle est irrecevable *ratione loci* parce que l'auteur ne se trouve pas sur le territoire irlandais et ne relève pas de la juridiction irlandaise comme l'exigent le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte et l'article 1^{er} du Protocole facultatif. Il considère donc qu'il n'est pas tenu, en vertu de l'article 2 du Pacte, d'assurer à l'auteur tous les droits reconnus dans le Pacte et que le Comité n'est pas compétent pour recevoir et examiner la communication au titre de l'article premier du Protocole facultatif.

4.2 L'État partie fait valoir que cette communication peut être distinguée d'autres communications dans lesquelles le Comité a conclu que l'auteur, qui se trouvait physiquement à l'extérieur du territoire de l'État partie, relevait de sa juridiction. La situation de l'auteur en l'espèce n'est pas comparable à celle de l'auteur dans l'affaire *Montero c. Uruguay*¹ qui concernait le refus des autorités uruguayennes de lui renouveler son passeport. Dans cette dernière affaire le Comité avait déclaré ce qui suit: «C'est, de toute évidence, aux autorités uruguayennes qu'il appartient de délivrer un passeport à un national uruguayen et, à cet effet, l'intéressé "relève de la juridiction" de l'Uruguay²». Selon l'État partie il ressort implicitement

¹ Communication n° 106/1981, Constatations adoptées le 31 mars 1983.

² Ibid., par. 5.

de l'utilisation des mots «à cet effet» qu'un national qui ne se trouve pas physiquement sur le territoire d'un État ne «relève pas de sa juridiction», à toutes fins.

4.3 L'État partie se réfère également aux décisions du Comité dans les affaires *Lopez Burgos c. Uruguay*³ et *Celiberti de Casariego c. Uruguay*⁴ selon lesquelles lorsqu'un national se trouve à l'extérieur du territoire d'un État et que ses droits sont délibérément violés par des agents de cet État, l'État ne peut se soustraire aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte simplement parce que la violation a été commise à l'extérieur de son territoire. Dans une opinion individuelle jointe aux constatations du Comité sur chacune de ces communications, M. Christian Tomuschat a noté qu'il n'était pas envisagé «... de conférer aux États parties un pouvoir discrétionnaire sans limite qui leur permettrait de porter atteinte volontairement et d'une manière délibérée à la liberté et à l'intégrité personnelle de leurs nationaux vivant à l'étranger». L'État partie affirme que la communication à l'examen n'appartient pas à la même catégorie que les communications susmentionnées.

4.4 L'État partie se réfère également aux décisions du Comité concernant l'extradition et l'expulsion. Si un État partie extrade ou expulse une personne se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction dans des circonstances telles qu'elle court un risque réel d'être victime dans une autre juridiction de violations des droits que lui reconnaît le Pacte, cet État peut avoir commis une violation du Pacte⁵. De l'avis de l'État partie, on ne peut pas comparer la communication à l'examen avec les cas d'extradition ou d'expulsion susmentionnés.

4.5 L'État partie appelle l'attention du Comité sur la récente affaire *Bankovic et consorts c. Belgique*⁶, dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a statué ce qui suit: «... l'on peut difficilement soutenir qu'une reconnaissance exceptionnelle par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies de certains cas de juridiction extraterritoriale ... soit de nature à battre en brèche la portée explicitement territoriale conférée à la notion de juridiction par ledit article [art. 1] du Pacte de 1966 ou à expliquer le sens précis devant être attribué à la notion de "juridiction" figurant à l'article premier du Protocole facultatif de 1966...». Selon l'État partie, cette interprétation du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte et de l'article 1^{er} du Protocole facultatif est correcte. La Cour a cité des exemples d'actes extraterritoriaux reconnus comme constituant un exercice de la juridiction, à savoir l'extradition et l'expulsion d'une personne par un État contractant, les actes des autorités d'un État contractant qui ont produit des effets ou qui ont eu lieu à l'extérieur de son propre territoire ou l'exercice par un État contractant, à la suite d'une action militaire, d'un contrôle effectif sur une zone située à l'extérieur de son territoire national. La Cour a également pris note d'autres situations où «... le droit international coutumier et des dispositions conventionnelles reconnaissent l'exercice

³ Communication n° 52/1979, Constatations adoptées le 29 juillet 1981.

⁴ Communication n° 56/1979, Constatations adoptées le 29 juillet 1981.

⁵ L'État partie se réfère aux affaires *Ng c. Canada*, communication n° 469/1991, Constatations adoptées le 5 novembre 1993, et *T. c. Australie*, communication n° 706/1996, Constatations adoptées le 4 novembre 1997.

⁶ Requête n° 52207/99, décision du 12 décembre 2001.

extraterritorial d'une juridiction par l'État concerné». L'État partie fait valoir qu'aucun des exemples mentionnés dans ce jugement ne correspond à la situation dont se plaint l'auteur.

4.6 L'État partie affirme que le cas d'espèce ne justifie pas la reconnaissance d'une juridiction extraterritoriale étendue. Il fait valoir que pour pouvoir être considéré comme victime d'une violation de l'article 25, l'individu doit se trouver sur le territoire et relever de la juridiction d'un État partie et être un national de cet État. Dans le contexte de l'article 25, la nécessité de posséder la nationalité s'ajoute aux conditions territoriale et juridictionnelle et ne les remplace pas. Selon l'État partie, cette interprétation est appuyée par les travaux préparatoires du Pacte⁷.

4.7 L'État partie affirme en outre que la présente communication est irrecevable en vertu du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif parce que l'auteur n'a pas épuisé tous les recours internes disponibles. En fait, l'auteur n'a engagé aucune procédure judiciaire devant les tribunaux irlandais. Il n'a pas affirmé qu'une telle procédure serait vaine ou pourrait l'être. Il n'a rien tenté pour contester la constitutionnalité de la disposition en cause devant les tribunaux irlandais sur la base des motifs qu'il a exposés et n'a pas non plus soulevé devant les tribunaux irlandais la question de sa compatibilité avec le Pacte ou tout autre instrument international relatif aux droits de l'homme.

4.8 Selon l'État partie, l'auteur avait la possibilité de contester la validité de l'article 8 de la loi électorale de 1992 en invoquant les dispositions constitutionnelles ci-après.

Le paragraphe 1.2^o de l'article 16 de la Constitution, qui régit le droit de vote pour l'élection des membres du Dáil Éireann, stipule ce qui suit:

- «i) Tous les citoyens, et
- ii) Toutes autres personnes dans l'État déterminées par la loi, sans distinction de sexe, ayant atteint l'âge de 18 ans, n'étant pas empêchées en vertu de la loi et répondant aux dispositions de la loi relative à l'élection des membres du Dáil Éireann, auront le droit de vote pour une élection des membres du Dáil Éireann.»

Le paragraphe 1 de l'article 40 de la Constitution dispose ce qui suit:

«En tant qu'êtres humains, tous les citoyens seront égaux devant la loi. Cela ne veut pas dire que l'État, dans ses décrets, ne prendra pas en considération les différences de capacité physique et morale, et de fonction sociale.»

⁷ À l'appui de cette affirmation, l'État partie mentionne simplement le commentaire suivant: «Il est généralement convenu que nonobstant les dispositions du paragraphe 1 de l'article 2, les restrictions auxquelles ont été soumis certains articles de fond de la troisième partie du Pacte, tels que l'article 23 (droits politiques) où il est question de "chaque citoyen", s'appliqueraient». E/CN.4/SR.125, p. 12, dans M. J. Bossuyt: Guide to the «Travaux préparatoires» of the International Covenant on Civil and Political Rights. 1987, Martinus Nijhoff, éd., Dordrecht.

4.9 Selon l'État partie, la seule chose que l'auteur ait tentée pour faire cesser la violation qu'il dénonce a consisté à se livrer à des «démarches politiques pour promouvoir sa cause auprès de législateurs». Il se réfère à la jurisprudence constante du Comité selon laquelle l'auteur d'une communication doit se prévaloir de tous les moyens judiciaires ou administratifs qui lui offrent des chances raisonnables d'obtenir réparation⁸. L'État partie se souvient que l'idée à la base de l'obligation d'épuiser les recours internes⁹ est de donner à l'État partie la possibilité de réparer la violation présumée avant que le Comité ne soit saisi de l'affaire. De l'avis de l'État partie, les démarches politiques ne permettent pas à l'État d'examiner les plaintes individuelles comme cela pourrait être fait dans le cadre d'une action en justice. Elles ne peuvent déboucher sur aucune décision judiciaire qui permette de reconnaître que les droits d'une personne ont été violés.

4.10 L'État partie note que l'auteur a reconnu qu'il n'avait pas épuisé tous les recours internes disponibles, ce qu'il a expliqué par l'insuffisance de ses moyens financiers. Pour l'État partie le Comité devrait se conformer à sa décision dans l'affaire *P. S. c. Danemark*¹⁰, dans laquelle il a déclaré que «des considérations d'ordre financier et des doutes quant à l'efficacité de recours internes ne sauraient dispenser l'auteur d'épuiser les recours». L'auteur n'a pris contact qu'avec un seul avocat et n'a effectué aucune autre démarche pour trouver un autre conseil disposé à s'occuper de son affaire et ne semble pas non plus avoir cherché à obtenir une assistance judiciaire ou à réunir les fonds dont il avait besoin pour défendre sa cause. L'État partie se réfère à l'affaire *G. T. c. Canada*¹¹, dans laquelle le Comité a noté que l'auteur ne semblait pas «s'être beaucoup employé à obtenir une assistance judiciaire au sens de la loi sur l'assistance judiciaire de l'Ontario» et a conclu que l'auteur ne s'était pas acquitté de l'obligation d'épuiser les recours internes. L'État partie estime que la citation ci-dessus s'applique également à l'auteur et qu'en conséquence la communication devrait être déclarée irrecevable.

4.11 L'État partie fait valoir qu'il est possible de demander dans sa juridiction une aide judiciaire en vue d'entamer une procédure de ce type. En particulier l'auteur avait la possibilité de solliciter cette aide au titre de l'article 27 de la loi sur l'aide judiciaire au civil de 1995. L'État partie déclare que, dans la mesure où la seule information fournie par l'auteur sur sa situation

⁸ L'État partie se réfère à l'affaire *R. T. c. France*, communication n° 262/1987, Décision adoptée le 30 mars 1989, et à l'affaire *Patiño c. Panama*, communication n° 437/1990, Décision adoptée le 21 octobre 1994.

⁹ L'État partie appelle l'attention sur la communication n° 220/1987, Décision adoptée le 8 novembre 1989 (*T. K. c. France*) qui contient ce qui suit: «Le paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif a notamment pour objet d'engager les victimes éventuelles de violations des dispositions du Pacte à s'efforcer dans un premier temps d'obtenir satisfaction auprès des autorités compétentes de l'État partie, tout en permettant aux États parties d'examiner, sur la base d'une plainte donnée, la mise en œuvre, sur leur territoire et par leurs instances, des dispositions du Pacte et, si nécessaire, de remédier aux violations éventuelles, avant que le Comité ne soit saisi de la question.»

¹⁰ Communication n° 397/1990, Décision adoptée le 22 juillet 1992.

¹¹ Communication n° 420/1990, Décision adoptée le 23 octobre 1992.

financière est qu'il est actuellement sans emploi, la question de savoir s'il remplit les conditions requises en vertu de la loi de 1995 et du règlement de 1996 sur l'aide judiciaire au civil ne peut être examinée. Cela dit, bien qu'il ne soit pas possible d'affirmer catégoriquement que l'auteur aurait reçu l'aide judiciaire s'il l'avait demandée, il n'apparaît pas qu'il ait même tenté de le faire.

4.12 Selon l'État partie, outre qu'il aurait pu demander une aide au titre de la loi de 1995, l'auteur avait la possibilité de solliciter une assistance judiciaire par le biais des centres d'assistance judiciaire gratuite (Free Legal Advice Centres). Ces établissements reçoivent une subvention annuelle de l'État et fournissent des services d'aide judiciaire aux personnes qui sont dans le besoin par le biais d'un avocat rémunéré et d'autres avocats agissant à titre bénévole. Il n'y a pas de restriction quant à la nature des affaires dont les centres peuvent s'occuper. Concrètement, les centres intentent des actions pouvant faire jurisprudence auprès des tribunaux, contestant la législation en vigueur en vue de favoriser des amendements aux lois dans l'intérêt de toutes les personnes concernées. On ignore si les centres pouvaient juger judicieux de s'occuper à ce titre d'une affaire comme celle de l'auteur mais ce dernier ne semble pas avoir pris contact avec eux.

4.13 L'État partie appelle aussi l'attention du Comité sur une autre source potentielle d'aide judiciaire, à savoir la loi de 2000 sur la Commission des droits de l'homme qui est entrée en vigueur après l'envoi par l'auteur de sa communication. La loi de 2000 prévoit la création d'une Commission des droits de l'homme, qui a été effectivement mise en place le 25 juillet 2001. Elle donne à toute personne se trouvant dans la situation de l'auteur un autre moyen d'obtenir une aide judiciaire. Il est certes impossible de dire à l'avance ce qu'aurait pu être le résultat d'une demande d'assistance adressée à la Commission mais l'auteur a depuis le 25 juillet 2001 la possibilité de faire cette demande.

Commentaires de l'auteur

5.1 Dans une lettre datée du 18 mai 2002, l'auteur a formulé les commentaires suivants sur les observations de l'État partie. Pour ce qui est de l'argument concernant l'irrecevabilité *ratione loci*, l'auteur fait valoir que l'État partie est tout à fait compétent pour dire quels nationaux irlandais et, le cas échéant, quels non-nationaux sont habilités à voter aux élections irlandaises indépendamment du pays où ils résident. Les nationaux qui vivent à l'extérieur du territoire de l'État partie participent déjà aux élections irlandaises de deux manières. Premièrement, les nationaux qui obtiennent le statut de résident dans un autre État ont le droit de voter aux élections au Dáil pendant les 18 mois qui suivent leur changement de statut. Deuxièmement, les nationaux diplômés de deux universités (l'Université nationale d'Irlande et l'Université de Dublin) sont habilités à voter à l'élection des membres du Sénat (Chambre haute du Parlement). L'auteur estime que, votant aux élections au Sénat depuis 1993 à partir de son lieu de résidence en Australie, il relève, en ce qui concerne le vote, de la juridiction irlandaise. En outre, il déclare que dans de nombreux pays démocratiques, des dispositions ont été prises pour que les nationaux non résidents votent aux élections qui ont lieu dans leur pays, et ces non-résidents sont donc soumis aux lois électorales de l'État dont ils sont nationaux.

5.2 En ce qui concerne l'argument de l'État partie qui objecte que les recours internes n'ont pas été épuisés, l'auteur réaffirme que s'il n'a pas entamé une procédure par le biais du système judiciaire irlandais c'est en raison des estimations qu'il a reçues de deux avocats¹² montrant que le coût d'une telle procédure serait prohibitif. Pour cette raison, il estime que ce recours n'était pas «disponible» pour lui comme l'exige le paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif. L'auteur se réfère aux décisions du Comité dans les affaires *Thomas c. Jamaïque*¹³ et *Currie c. Jamaïque*¹⁴, dans lesquelles le Comité a conclu que le fait de ne pas avoir – faute de moyens financiers et d'assistance judiciaire – déposé de requête constitutionnelle auprès de la Cour suprême jamaïcaine n'était pas un obstacle à la recevabilité.

5.3 En ce qui concerne l'aide judiciaire, l'auteur affirme que pour pouvoir bénéficier d'une assistance au titre de la loi de 1995 sur l'aide judiciaire au civil, une personne doit avoir un revenu disponible inférieur à 12 697,38 euros. Selon lui, comme son revenu disponible est supérieur à ce montant il ne peut prétendre à une telle aide. Pour ce qui est de la possibilité d'obtenir une aide des centres d'assistance judiciaire gratuite, l'auteur indique qu'il a présenté une demande à cet effet et a été informé par courrier électronique, en mai 2002, que l'organisation ne serait pas en mesure de l'aider en la matière.

5.4 Enfin, s'agissant de la possibilité de recevoir une assistance financière de la Commission des droits de l'homme, l'auteur déclare que cet organe n'a été créé que le 25 juillet 2001, une année après sa lettre initiale au Comité des droits de l'homme et que, par conséquent, la question est sans objet aux fins de la recevabilité.

Délibérations du Comité

6.1 Avant d'examiner une plainte soumise dans une communication, le Comité des droits de l'homme doit, conformément à l'article 87 de son règlement intérieur, décider si cette communication est recevable en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

6.2 Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire en vertu du paragraphe 2 a) de l'article 5 du Protocole facultatif, que la même question n'est pas en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

6.3 Le Comité note que dans sa communication l'auteur conteste le fait qu'il ne puisse pas participer à certaines élections dans l'abstrait, c'est-à-dire sans qu'il soit fait référence à des élections particulières durant lesquelles il aurait été empêché d'exercer son droit de vote. En conséquence, le Comité estime que l'auteur ne peut prétendre être une «victime», au sens de l'article premier du Protocole facultatif, d'une violation présumée de l'un quelconque de ses droits en vertu du Pacte, et que la communication est donc irrecevable au titre de l'article premier du Protocole facultatif.

¹² C'est la première fois que l'auteur mentionne, dans ses commentaires sur les observations de l'État partie, un deuxième avocat.

¹³ Communication n° 321/1988, Constatations adoptées le 19 octobre 1993.

¹⁴ Communication n° 377/1989, Constatations adoptées le 29 mars 1994.

7. En conséquence, le Comité décide:
- a) Que la communication est irrecevable;
 - b) Que la présente décision sera communiquée à l'État partie et à l'auteur.

[Adopté en anglais (version originale), en espagnol et en français. Paraîtra ultérieurement en arabe, en chinois et en russe dans le rapport annuel présenté par le Comité à l'Assemblée générale.]
