Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 25 octobre 1958, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation du deuxième protocole additionnel à l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Paris, le 15 décembre 1956", a donné le 18 novembre 1958 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 25e oktober 1958 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het tweede aanvullend protocol bij het algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, ondertekend op 15 december 1956, te Parijs", heeft de 18e november 1958 het volgend advies gegeven :

L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet l'approbation du deuxième protocole additionnel à l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe.

Ce protocole précise les privilèges et immunités dont jouissent les membres de la Commission européenne des droits de l'homme.

\+

\+ +

Aux termes de l'article 59 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955, "les membres de la Commission ... jouissent pendant l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités prévues à l'article 40 du statut du Conseil de l'Europe et dans les accords conclus en vertu de cet article".

Comme le rappelle l'exposé des motifs du projet, l'accord du 2 septembre 1949 définissant les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, des représentants des pays-membres et du secrétariat, ne mentionne évidemment pas de façon expresse les membres de la Commission européenne des droits de l'homme, instituée postérieurement à cet accord, et des interprétations divergeantes auraient pu naître dans les différents pays-membres du Conseil de l'Europe quant aux limites exactes des privilèges et immunités de la Commission.

.../...

L'article 59 de la convention de Rome ne pose, en effet, qu'un principe et renvoie à l'article 40 du statut du Conseil, qui est lui-même très général, ainsi qu'aux accords conclus en vertu de cet article. Pas plus que l'accord de Paris du 2 septembre 1949, le premier protocole additionnel à cet accord, signé à Strasbourg le 6 novembre 1952 et approuvé par la loi du 24 juin 1953, ne mentionne la Commission européenne des droits de l'homme. Comme l'accord de Paris et le premier protocole additionnel de Strasbourg visent très précisément différentes catégories de personnes bien déterminées (représentants au Comité des Ministres, représentants à l'Assemblée consultative, agents du Conseil, etc...) et organisent pour chacune d'elles un régime d'immunités approprié à leur situation, on pouvait se demander quel était exactement le régime d'immunités et de privilèges applicable aux membres de la Commission des droits de l'homme, eu égard par ailleurs à leur situation et à leur mission spéciales. C'est pourquoi il était nécessaire de préciser ce régime dans un protocole additionnel.

\+

\+ \+

On remarquera que les immunités accordées aux membres de la Commission sont très étendues. Elles excluent notamment la possibilité d'une arrestation même en cas de flagrant délit (article 1er , a) et sont opposables aux autorités de l'Etat dont le membre est ressortissant (comparez article 12, accord de Paris du 2 septembre 1949).

.../...

On remarquera aussi que selon l'article 4 "la Commission a seule qualité pour prononcer la levée des immunités". Les autorités étatiques nationales privées du droit d'arrestation et de détention, ne peuvent, même par l'organe du Parlement, se prononcer sur cette question au sujet de laquelle il n'apparaît pas non plus que l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe pourrait prendre une décision de levée de l'immunité (comparez article 15 de l'accord de Paris du 2 septembre 1949). Il convient d'ajouter cependant que l'article 4 précise :

La Commission "a non seulement le droit mais le devoir de lever l'immunité d'un de ses membres dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice ne soit faite et où l'immunité peut être levée sans nuire au but pour lequel elle est accordée".

Pour apprécier sur le plan des principes semblable disposition accordant des immunités aussi larges et réservant à la Commission elle-même le droit de lever ces immunités, il convient de tenir compte de deux éléments, l'un propre à la mission de cette Commission, l'autre à l'évolution du droit relatif à ces immunités.

De par sa mission, la Commission peut être appelée à intervenir dans des affaires opposant des Etats à leurs propres ressortissants et dans lesquelles des particuliers ou groupes de particuliers se

.../...

plaignent de violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui auraient été commises par les Etats dont dépendent ces particuliers (article 25 de la convention de Rome). Bien que la Commission n'ait qu'une compétence d'examen contradictoire des requêtes de ces particuliers et d'enquête en vue d'obtenir des règlements amiables (article 28 de la même convention), on comprend que l'indépendance des membres de la Commission soit particulièrement bien assurée vis-à-vis des Etats dont ils auront forcément à apprécier les agissements.

D'autre part, il y a lieu de constater que la disposition de l'article 4 est loin d'être sans précédent. Il existe déjà divers traités, actes et conventions qui confèrent à des autorités d'ordre international ou supranational le droit de lever des immunités qui, tout en étant généralement moins étendues, sont néanmoins du même genre. Citons :

- la convention du 13 février 1946 (approuvée par la loi du 28 août 1948),article V, section 20 : le secrétaire général de l'O.N.U. peut lever les immunités à l'égard des fonctionnaires et le Conseil de sécurité, à l'égard du secrétaire général;

- la convention du 16 avril 1948, article 22,et le protocole additionnel (approuvés par la loi du 15 septembre 1948),article 16 : le secrétaire général de l'O.E.C.E. peut lever les immunités à l'égard des fonctionnaires et le Conseil à l'égard du secrétaire général et des secrétaires généraux adjoints;

.../...

- la convention du 2 septembre 1949 précitée, article 15 : le droit de lever les immunités appartient à l'assemblée consultative à l'égard des représentants et de leurs suppléants. Article 19 : au secrétaire général à l'égard des agents du Conseil et au conseil des Ministres à l'égard du secrétaire général et du secrétaire général adjoint;

- le traité du 18 avril 1951 et le protocole de même date (approuvés par la loi du 25 juin 1952). Article 9 : l'assemblée de la C.E.C.A. à l'égard de ses membres. Article 13 : le président de la Haute Autorité à l'égard des fonctionnaires. En ce qui concerne les membres de la Haute Autorité : voyez l'article 11, a, du protocole et l'article 40, alinéa 2, du traité;

- la convention du 21 novembre 1947 (approuvée par la loi du 8 avril 1953) sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Article VI, section 22 : chaque institution spécialisée (O.I.T., UNESCO, etc...) a ce droit à l'égard de ses fonctionnaires;

- la convention du 20 septembre 1951 (approuvée par la loi du 1er février 1955). Article 22 : le président des suppléants au Conseil de l'O.T.A.N. a ce droit à l'égard des fonctionnaires et experts;

.../...

- la convention du 11 mai 1955 (approuvée par la loi du 19 juillet 1956). Article 18 : l'assemblée de l'U.E.O. a ce droit à l'égard des représentants à l'assemblée et de leurs suppléants. Article 24 : le secrétaire général a ce droit à l'égard des fonctionnaires et experts et le Conseil à l'égard du secrétaire général et des fonctionnaires visés à l'article 22;

-la loi du 18 décembre 1956, qui permet à la société financière internationale de renoncer aux privilèges et immunités (article VI, section 11 des statuts) ;

- les conventions du 25 mars 1957 et les protocoles du 17 avril 1957 (approuvés par la loi du 2 décembre 1957) concernant l'EURATOM et le MARCHE COMMUN. Article 9 : l'assemblée a le droit de lever les immunités de ses membres. Article 17: chaque institution de la communauté a ce droit à l'égard de ses membres et agents.

Cette énumération démontre que nombreux déjà sont les cas où le législateur belge a consenti à admettre que des institutions et des autorités internationales ou supranationales décident du point de savoir s'il y a lieu ou non de lever des immunités faisant obstacle à l'exercice du droit de juger ou même d'arrêter des personnes qui se rendraient coupables d'infractions sur le territoire national. Ces restrictions à la souveraineté belge, s'accompagnant du transfert d'un pouvoir limité de décision à ces institutions et autorités, revêtent, lorsqu'on les considère dans leur ensemble, une importance d'autant plus digne d'attention que ces immunités

.../...

s'étendent parfois à la famille des personnes protégées et débordent bien au delà du domaine de la répression dans celui des privilèges fiscaux, des facilités de circulation, etc ...

Si ces précédents législatifs, joints à la nécessité d'assurer aux membres de la Commission des droits de l'homme une indépendance correspondant à la nature de leur haute mission, sont susceptibles de dissiper en partie les doutes qui pourraient être élevés au sujet de la constitutionnalité de l'avant-projet de loi approuvant le deuxième protocole additionnel à l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, il n'empêche que ces doutes ne pourront être totalement levés que dans le cadre de la revision projetée du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 25bis relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités supranationales ou internationales.

Pour le surplus, l'avant-projet de loi approbative n'appelle pas d'observation.

Het aan de Raad van State voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot goedkeuring van het tweede aanvullend protocol bij het algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa.

Dit protocol bepaalt welke voorrechten en immuniteiten de leden van de Europese Commissie voor de rechten van de mens genieten.

\+

\+ +

Artikel 59 van het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, op 4 november 1950 te Rome ondertekend en door de wet van 13 mei 1955 goedgekeurd, bepaalt :

"De leden van de Commissie ... genieten gedurende de uitoefening van hun functies de voorrechten en immuniteiten, als voorzien in artikel 40 van het statuut van de Raad van Europa en in de overeenkomsten welke zijn gesloten krachtens dat artikel".

Zoals de memorie van toelichting van het ontwerp in herinnering brengt, worden in het verdrag van 2 september 1949, waarbij de voorrechten en

.../...

immuniteiten van de Raad van Europa, van de vertegenwoordigers van de lid-Staten en van het secretariaat worden omschreven, de leden van de na het verdrag tot stand gekomen Europese Commissie voor de rechten van de mens,natuurlijk niet uitdrukkelijk genoemd, en hadden er in de verschillende Staten die lid zijn van de Raad van Europa uiteenlopende interpretaties betreffende de juiste grenzen van de voorrechten en immuniteiten van de Commissie kunnen ontstaan.

Artikel 59 van het verdrag van Rome bevat immers alleen een beginsel en verwijst naar artikel 40 van het statuut van de Raad, hetwelk zelf zeer algemeen is, en naar de krachtens dat artikel gesloten overeenkomsten. Evenmin als het verdrag van Parijs van 2 september 1949, maakt het eerste aanvullend protocol bij dit verdrag, te Straatsburg, ondertekend op 6 november 1952 en goedgekeurd door de wet van 24 juni 1953, gewag van de Europese Commissie voor de rechten van de mens. Aangezien het verdrag van Parijs en het eerste aanvullend protocol van Straatsburg uitdrukkelijk verschillende welbepaalde categorieën van personen beogen (vertegenwoordigers in het comité van Ministers, vertegenwoordigers in de raadgevende vergadering, functionarissen van de Raad, enz. ...),en voor elk van deze categorieën een aan hun toestand aangepaste immuniteitsregeling invoeren, kon de vraag worden gesteld welke regeling inzake immuniteiten en voorrechten toepassing vond op de leden van de Commissie voor de rechten van de mens, gelet op hun bijzondere toestand en opdracht. Daarom was het nodig die regeling in een aanvullend protocol vast te leggen.

+

+ +

Op te merken valt, dat de immuniteiten van de leden der Commissie zeer uitgebreid zijn. Zij sluiten onder meer de mogelijkheid van aanhouding uit, zelfs bij ontdekking op heterdaad (artikel 1,a), en kunnen worden ingeroepen tegen de autoriteiten van de Staat waartoe het lid behoort (vergelijk artikel 12, verdrag van Parijs van 2 september 1949).

Op te merken valt nog dat,volgens artikel 4,"alleen de Commissie bevoegd is afstand te doen van de immuniteit van haar leden". De autoriteiten van de betrokken Staat, die niet tot arrestatie of gevangenhouding kunnen overgaan, kunnen zich, zelfs bij monde van het Parlement, niet uitspreken over deze aangelegenheid waarin ook de raadgevende vergadering van de Raad van Europa geen beslissing tot opheffing van de immuniteit blijkt te kunnen nemen (vergelijk artikel 15 van het verdrag van Parijs van 2 september 1949). Er behoort echter te worden aan toegevoegd dat artikel 4 bepaalt :

"De Commissie heeft niet alleen het recht maar tevens de plicht om a stand te doen van de immuniteit van een van haar leden, telkens wanneer naar haar oordeel de immuniteit de loop der gerechtigheid in de weg zou staan en van de immuniteit afstand kan worden gedaan, zonder dat inbreuk wordt gemaakt op het doel waarvoor de immuniteit is toegekend".

.../...

Om het beginsel van zodanige bepaling, die zulke uitgebreide immuniteiten verleent en de Commissie zelf het recht geeft om daarvan afstand te doen, te beoordelen, moet rekening worden gehouden met twee gegevens, het ene betreffende de opdracht van die Commissie, het andere betreffende de evolutie van het recht inzake deze immuniteiten.

Ingevolge haar opdracht kan de Commissie geroepen worden kennis te nemen van geschillen tussen Staten en dezer onderdanen, waarbij particulieren of groepen van particulieren beweren het slachtoffer te zijn van schendingen van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden door de Staten waartoe zij behoren (artikel 25 van het verdrag van Rome). Ofschoon de Commissie nopens de verzoekschriften van particulieren alleen een contradictoir onderzoek en een enquête kan instellen ten einde tot een minnelijke schikking te komen (artikel 28 van hetzelfde verdrag), is het begrijpelijk dat haar leden terdege onafhankelijk moeten staan tegenover de Staten wier gedragingen zij onvermijdelijk zullen moeten beoordelen.

Anderzijds dient te worden vastgesteld, dat de bepaling van artikel 4 heel wat precedenten heeft. Verschillende verdragen, akten en overeenkomsten geven aan internationale of supranationale

.../...

autoriteiten het recht tot opheffing van immuniteiten die, ofschoon doorgaans niet zo uitgebreid, van dezelfde aard zijn. Vermeld kunnen worden :

- het verdrag van 13 februari 1946 (goedgekeurd door de wet van 28 augustus 1948), artikel V, sectie 20 : de secretaris-generaal van de Verenigde Naties kan afstand doen van de immuniteit van de functionarissen, en de Veiligheidsraad van die van de secretaris-generaal ;

- de overeenkomst van 16 april 1948, artikel 22, en het aanvullend protocol (goedgekeurd door de wet van 15 september 1948), artikel 16 : de secretaris-generaal van de O.E.E.S. kan afstand doen van de immuniteit van de functionarissen en de Raad van die van de secretaris-generaal en de adjunct-secretarissen-generaal ;

- het hiervoren vermelde verdrag van 2 september 1949, artikel 15 : de vergadering heeft het recht de immuniteit van een vertegenwoordiger of van een plaatsvervanger op te heffen. Artikel 19 : de secretaris-generaal kan afstand doen van de immuniteit van de ambtenaren van de Raad. Ten aanzien van de secretaris-generaal en van de adjunct-secretaris-generaal heeft het comité der Ministers het recht van de immuniteit afstand te doen ;

- het verdrag van 18 april 1951 en het protocol van dezelfde datum (goedgekeurd door de wet van 25 juni 1952). Artikel 9 : de vergadering van de E.G.K.S. ten aanzien van haar leden. Artikel 13 : de voorzitter van de Hoge Autoriteit ten aanzien

van de functionarissen. Wat de leden van de Hoge Autoriteit betreft, zie artikel 11, a, van het protocol en artikel 40, tweede lid, van het verdrag ;

- het verdrag van 21 november 1947 (goedgekeurd door de wet van 8 april 1953) betreffende de voorrechten en immuniteiten der gespecialiseerde organisaties. Artikel VI, § 22 : elke gespecialiseerde organisatie (Internationale Arbeidsorganisatie - UNESCO, enz. ...) heeft dit recht ten aanzien van haar functionarissen ;

- het verdrag van 20 september 1951 (goedgekeurd door de wet van 1 februari 1955). Artikel 22 : de voorzitter van de plaatsvervangende leden van de N.A.V.O.-raad heeft dit recht ten aanzien van de functionarissen en deskundigen ;

- het verdrag van 11 mei 1955 (goedgekeurd door de wet van 19 juli 1956). Artikel 18 : de vergadering van de W.E.U. heeft dit recht ten aanzien van de vertegenwoordigers in de vergadering en hun plaatsvervangers. Artikel 24 : de secretaris-generaal heeft dit recht ten aanzien van de functionarissen en deskundigen, en de raad ten aanzien van de secretaris-generaal en de in artikel 22 bedoelde functionarissen ;

- de wet van 18 december 1956 die de internationale financieringsmaatschappij machtigt om van de voorrechten en immuniteiten afstand te doen (artikel VI, afdeling 11 van de statuten);

.../...

- de verdragen en de overeenkomst van 25 maart 1957 en de protocollen van 17 april 1957 (goedgekeurd door de wet van 2 december 1957) betreffende Euratom en de Gemeenschappelijke Markt. Artikel 9 : de vergadering heeft het recht de immuniteiten ten aanzien van haar leden op te heffen. Artikel 17 : elke instelling van de Gemeenschap heeft dit recht ten aanzien van haar leden en personeelsleden.

Deze lijst toont aan, dat de Belgische wetgever al in vele gevallen heeft toegestaan, dat internationale of supranationale instellingen en autoriteiten beslissen over de vraag of er grond is tot opheffing van immuniteiten, welke de uitoefening van het recht om personen die op het nationaal grondgebied misdrijven mochten plegen te vonnissen of zelfs aan te houden, in de weg staan. Deze beperkingen van de Belgische soevereniteit, waarbij een beperkte beslissingsmacht op die instellingen en autoriteiten wordt overgedragen, zijn in hun geheel beschouwd van des te groter belang, daar die immuniteiten in sommige gevallen ook gelden voor het gezin van de beschermde personen, en niet alleen toepassing vinden in strafzaken maar ook inzake fiscale voordelen, verkeersfaciliteiten, enz. ...

Kunnen deze wetgevingsprecedenten, samen met de noodzaak de leden van de commissie voor de rechten van de mens een onafhankelijkheid

.../...

te geven in overeenstemming met de aard van hun hoge opdracht, gedeeltelijk eventuele twijfels wegnemen over de grondwettigheid van het voorontwerp van wet houdende goedkeuring van het tweede aanvullend protocol bij het algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, zullen deze twijfels niettemin alleen geheel worden opgeheven in het kader van de voorgenomen herziening van titel III van de Grondwet, en wel door de invoeging van een artikel 25bis betreffende de machtsuitoefening door supranationale of internationale instellingen.

Andere opmerkingen zijn bij dit voorontwerp van wet niet te maken.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

F.DUCHENE, assesseurs de la section de législation,
F.VAN GOETHEM, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, adjunct-griffier, — greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.J.SUETENS.

Le rapport a été présenté par M.E.JOACHIM, auditeur général ; la note de documentation a été établie par M.J.MASQUELIN, membre dirigeant du Bureau de coordination.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.E.JOACHIM, auditeur-generaal; de documentatienota werd opgemaakt door de H.J.MASQUELIN, leidend lid van het Coördinatiebureau.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.