

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.457/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 22 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "portant assentiment au Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, fait à Strasbourg le 13 mai 2004", a donné le 28 novembre 2005 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Bij de aanneming van Protocol nr. 14 tijdens de 114^e zitting van het Comité van Ministers op 12 en 13 mei 2004, hebben de Ministers van de Raad van Europa de volgende Verklaring aangenomen : «Assurer l'efficacité de la mise en oeuvre de la CEDH aux niveaux national et européen». In deze Verklaring hebben de Staten het dringend karakter van de hervorming erkend en zich ertoe verbonden het Protocol nr. 14 te ratificeren binnen een termijn van 2 jaar in het vooruitzicht van een inwerkingtreding ten laatste in mei 2006.

In het actieplan van de Derde Top van de Staatshoofden en Regeringsleiders van de Raad van Europa (Warschau, 16-17 mei 2005) hebben de Staten hun engagement op een plechtigere wijze herhaald met betrekking tot de uitvoering van alle hervormingsmaatregelen die aangenomen werden in mei 2004. De bepalingen van het actieplan luiden als volgt : «Ceci inclut, comme prévu, la ratification du Protocole n° 14 à la Convention qui est essentielle pour assurer l'efficacité future de la Convention européenne des droits de l'homme». "

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

.../...

Examen du projet

En vertu de son article 19, le protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, fait à Strasbourg le 13 mai 2004, entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole.

Selon le site du Conseil de l'Europe, au 23 novembre 2005, seuls 20 des 46 États membres concernés avaient déjà ratifié le Protocole, 25 autres l'ayant signé et un, la Russie, ne l'ayant pas signé. Dans cette mesure, l'urgence n'est donc pas adéquatement motivée.

En outre, l'attention des auteurs de l'avant-projet est attirée sur le caractère mixte du traité auquel celui-ci se propose de porter assentiment. En effet, selon son rapport explicatif, le Protocole n° 14 vise "à garantir à long terme l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme". Le rapport précise notamment que :

"Dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour, l'amendement à la Convention le plus important consiste à accorder au Comité des Ministres la possibilité d'introduire une action en manquement devant la Cour contre un État qui refuserait de se conformer à un arrêt." ⁽¹⁾

Dès lors qu'il apparaît que les entités fédérées sont susceptibles d'être concernées par cette nouvelle procédure d'exécution des arrêts de condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme ⁽²⁾, le protocole ne porte pas que sur des matières relevant des compétences de l'autorité fédérale. Conformément à l'article 167, § 4, de la Constitution et à l'article 12 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral,

⁽¹⁾ Voir l'article 16 du protocole qui remplace l'article 46 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif à la force obligatoire et à l'exécution des arrêts.

⁽²⁾ Voir l'article 169 de la Constitution et l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

les Communautés et les Régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, la ratification par l'État belge ne pourra intervenir que lorsque, outre l'autorité fédérale, les trois communautés, les trois régions, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française auront donné l'assentiment à ce traité.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.457/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 november 2005 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Protocol nr. 14 bij het Verdrag inzake de bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, tot wijziging van het controlesysteem van het Verdrag, gedaan te Straatsburg op 13 mei 2004", heeft op 28 november 2005 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt :

"Bij de aanneming van Protocol nr. 14 tijdens de 114e zitting van het Comité van Ministers op 12 en 13 mei 2004, hebben de Ministers van de Raad van Europa de volgende Verklaring aangenomen : «Assurer l'efficacité de la mise en oeuvre de la CEDH aux niveaux national et européen». In deze Verklaring hebben de Staten het dringend karakter van de hervorming erkend en zich ertoe verbonden het Protocol nr. 14 te ratificeren binnen een termijn van 2 jaar in het vooruitzicht van een inwerkingtreding ten laatste in mei 2006.

In het actieplan van de Derde Top van de Staatshoofden en Regeringsleiders van de Raad van Europa (Warschau, 16-17 mei 2005) hebben de Staten hun engagement op een plechtigere wijze herhaald met betrekking tot de uitvoering van alle hervormingsmaatregelen die aangenomen werden in mei 2004. De bepalingen van het actieplan luiden als volgt : «Ceci inclut, comme prévu, la ratification du Protocole n° 14 à la Convention qui est essentielle pour assurer l'efficacité future de la Convention européenne des droits de l'homme»."

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Onderzoek van het ontwerp

.../...

Krachtens artikel 19 van Protocol nr. 14 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, betreffende wijziging van het controlesysteem van het Verdrag, gedaan te Straatsburg op 13 mei 2004, treedt het Protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van vier maanden na de datum waarop alle Partijen bij het Verdrag hun instemming door het Protocol te worden gebonden tot uitdrukking hebben gebracht.

Volgens de site van de Raad van Europa hadden op 23 november 2005 slechts 20 van de 46 betrokken lidstaten het Protocol reeds geratificeerd, terwijl 25 andere het Protocol ondertekend hadden en één, Rusland, het niet ondertekend had. In die mate is het verzoek om spoedbehandeling dus niet afdoende gemotiveerd.

Voorts wordt de stellers van het voorontwerp erop gewezen dat het Verdrag waarmee door middel van het voorontwerp instemming zou worden betuigd, een gemengd verdrag is. In het toelichtend verslag wordt immers het volgende aangegeven : "(Le Protocole n° 14 vise à) garantir à long terme l'efficacité de la Cour européenne des Droits de l'Homme". Voorts wordt in dat verslag het volgende aangegeven :

"Dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour, l'amendement à la Convention le plus important consiste à accorder au Comité des Ministres la possibilité d'introduire une action en manquement devant la Cour contre un Etat qui refuserait de se conformer à un arrêt." ⁽¹⁾.

Aangezien blijkt dat de deelentiteiten te maken kunnen krijgen met deze nieuwe procedure van tenuitvoerlegging van arresten van veroordeling van het Europees Hof voor de rechten van de mens ⁽²⁾, heeft het Protocol niet alleen betrekking op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Overeenkomstig artikel 167, § 4, van de Grondwet en artikel 12 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde

⁽¹⁾ Zie artikel 16 van het Protocol, waarbij in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden artikel 46, betreffende de bindende kracht en de tenuitvoerlegging van uitspraken, vervangen wordt.

⁽²⁾ Zie artikel 169 van de Grondwet en artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

verdragen, kan bekrachtiging door de Belgische Staat eerst plaatsvinden wanneer, naast de federale overheid, ook de drie gemeenschappen, de drie gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie hun instemming met dit Verdrag zullen hebben betuigd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS