RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.816/VR
van 24 februari 2017

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Straatsburg op 24 juni 2013’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.816/VR
du 24 février 2017

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment au Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg le 24 juin 2013’

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

Op 10 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen [(*)], een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Straatsburg op 24 juni 2013'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 21 februari 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS en Bernadette VIGNERON, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Dries VAN EECKHOUTTE en Tim CORTHAUT, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 februari 2017.

[(*)] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

Le 10 janvier 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères et européennes, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [(*)], sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg le 24 juin 2013'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 21 février 2017. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Wanda VOGEL et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Marianne DONY et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS et Bernadette VIGNERON, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Dries VAN EECKHOUTTE et Tim CORTHAUT, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2017.

[(*)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het ontwerp strekt tot instemming met het Protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Straatsburg op 24 juni 2013.

2.2. Het Protocol nr. 15 strekt tot wijziging van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna : het EVRM). Ten eerste wordt een verwijzing naar het beginsel van subsidiariteit en de doctrine van de *margin of appreciation* aan de preambule van het Verdrag toegevoegd (artikel 1); ten tweede wordt de leeftijdsgrens voor rechters bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) vervangen door het vereiste dat de kandidaat-rechters nog geen 65 jaar oud zijn op het ogenblik dat de kandidatenlijst wordt voorgelegd aan de Parlementaire Assemblee (artikel 2)[2]; ten derde wordt het recht van de partijen om bezwaar te maken tegen de verwijzing van een zaak door een kamer naar de Grote Kamer geschrapt (artikel 3)[3]; ten vierde wordt de termijn waarbinnen een individueel verzoekschrift moet worden ingediend bij het Hof ingekort van zes tot vier maanden (artikel 4)[4]; ten slotte wordt de mogelijkheid om individuele verzoekschriften onontvankelijk te verklaren wegens gebrek aan wezenlijk nadeel uitgebreid tot gevallen waarin nochtans geen behoorlijke behandeling heeft plaatsgevonden voor het nationale gerecht (artikel 5).[5]

BEVOEGDHEID

3.1. De stellers van het ontwerp gaan er van uit dat het voorliggende ontwerp tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid behoort, reden waarom het Protocol ook niet werd voorgelegd aan de Werkgroep Gemengde Verdragen (hierna: WGV).[6]

Die stelling kan niet worden bijgetreden.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Wijzigingen van artikel 21 en 23 van het EVRM.

[3] Wijziging van artikel 30 van het EVRM.

[4] Wijziging van artikel 35, eerste lid, van het EVRM.

[5] Wijziging van artikel 35, derde lid, onderdeel b), van het EVRM.

[6] Zie ook, *infra*, opmerking 4.1.

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

3.2. De Algemene Vergadering van de Raad van State heeft met betrekking tot de bevoegdheden van de verschillende overheden inzake het grondrechtenbeleid in het verleden het volgende overwogen:

> "6. De rechten van de mens en de bestrijding van vormen van discriminatie, die daarvan wezenlijk deel uitmaakt, vormen geen zelfstandige aangelegenheid, maar ressorteren onder de federale overheid of onder de deelentiteiten, naargelang van de uitgeoefende bevoegdheid[7] : de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft meermaals, waaronder in haar advies nr. 40.691/AV van 11 juli 2006 omtrent een voorontwerp dat de voornoemde wet van 10 mei 2007 is geworden, opgemerkt:
>
> > 'Zowel het Arbitragehof, als de Raad van State, afdeling wetgeving, hebben geoordeeld dat het elke wetgever, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, toekomt om door hogere rechtsnormen[8] omschreven grondrechten met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden te concretiseren'[9],,[10].

[7] *Voetnoot 13 van het geciteerde advies*: S. VAN DROOGHENBROECK en J. VELAERS, "La répartition des compétences dans la lutte contre la discrimination", *in* C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK (uitg.), *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Brussel, La Charte, 2008, 101-127; J. SAUTOIS en V. VAN DER PLANCKE, "Extension du domaine de la lutte contre les discriminations. Les nouvelles normes en Communauté française, en Région wallonne et en Région bruxelloise", *in* C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK (uitg.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, Brussel, La Charte, 2010, 161-168; D. CUYPERS, "De nieuwe Vlaamse antidiscriminatiewetgeving", *in* C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK (uitg.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination, op. cit.*, 197-202.

[8] *Voetnoot 14 van het geciteerde advies*: *Voetnoot 18 in het geciteerde advies*: Arbitragehof, nr. 54/96, 3 oktober 1996, B.9; Arbitragehof, nr. 124/99, 25 november 1999, B.4.4; Arbitragehof, nr. 124/2000, 29 november 2000, B.4.2; voor adviezen van de Raad van State, zie onder meer advies 25.131/VR van 18 november en 13 mei 1997 over een voorstel van decreet 'houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichten door de omroepen' (*Parl.St.*, Vl. P., B.Z. 1995, nr. 82/2); advies 28.197/1 over een voorontwerp van wet, dat heeft geleid tot de wet van 7 mei 1999, 'op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid' (*Gedr.St.* Kamer, 1998-1999, nrs. 2057/1 et 2058/1); advies 30.462/2, gegeven op 16 november 2000 over een voorontwerp, dat heeft geleid tot de wet van 25 februari 2003, 'ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding' (*Gedr.St.* Senaat 1998-1999, nr. 1341/1); advies 40.469/VR gegeven op 22 juni 2006 over een voorontwerp van wet 'houdende toelating van de assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen' en samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Vlaamse gemeenschap, het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'betreffende de toegang van assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen'; adviezen 40.620/VR en 40.621/VR gegeven op dezelfde datum over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest 'relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public' en een voorontwerp van decreet 'relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution'.

[9] *Voetnoot 15 van het geciteerde advies*: Adv. nr. 40.691/AV van 11 juli 2006 omtrent een voorontwerp dat geworden is de wet van 10 mei 2007 'ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie', *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/1, punt 8.1, 84-86.

[10] Adv.RvS 48.892/AV van 7 december 2010 over een voorstel van wet 'tot oprichting van een Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid' (ingediend door de heer D. DUCARME c.s.) (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-435/2).

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

3.3.1. Die bevoegdheid strekt zich niet enkel uit tot de interne bevoegdheidsverdeling, maar heeft, in overeenstemming met het beginsel *in foro interno*, *in foro externo*, ook tot gevolg dat naast de federale overheid ook de gemeenschappen, inclusief de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, en de gewesten moeten instemmen met algemene mensenrechtenverdragen.

3.3.2. Zo stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, in verenigde kamers op basis van de aangehaalde adviezen het gemengd karakter vast van het Verdrag tot oprichting van het Internationaal instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995.[11]

3.3.3. Meer specifiek wat de protocollen bij het EVRM betreft kan bovendien worden gewezen op het advies van de Raad van State met betrekking tot Protocol nr. 14, waar werd besloten:

> "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[12], 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 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."[13]

3.4. Deze zienswijze werd overigens gedeeld door de WGV, die op zijn vergadering van 20 september 2000 het Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Rome op 4 november 2000 gemengd verklaarde.[14]

3.5.1. Dezelfde conclusie dringt zich dan ook op ten aanzien van het voorliggende ontwerp.

3.5.2. In de eerste plaats moet worden benadrukt dat artikel 1 van het Protocol er toe strekt om het subsidiariteitsbeginsel en de door het EHRM ontwikkelde doctrine van de *margin of appreciation* voor het eerst te integreren in de tekst van de preambule van het verdrag. Op die manier wordt op horizontale wijze de beleidsruimte die de verschillende Belgische federale en deelstatelijke overheden hebben onder het EVRM bij de uitoefening van hun respectievelijke bevoegdheden verder omschreven, wat bijgevolg de instemming van elk van die overheden vereist. Die bepaling alleen al maakt het Protocol nr. 15 tot een gemengd verdrag.

---

[11] Adv.RvS 54.691/VR van 22 januari 2014 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tot oprichting van het International Instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, zoals gewijzigd op 24 januari 2006'.

[12] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies:* Zie artikel 169 van de Grondwet en artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

[13] Adv.RvS 39.457/2 van 28 november 2005 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'.

[14] Deze kwalificatie werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie van 8 maart 2001.

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

3.5.3. In de tweede plaats houden de overige wijzigingen een aantal procedurele wijzigingen in met betrekking tot de procesvoering voor en de werking van het EHRM. Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State er reeds op heeft gewezen in haar advies 58.676/VR van 28 juni 2016 vormen de nalevings- en afdwingingsmechanismen van internationale verplichtingen evenwel de accessoria van de materiële bevoegdheden die in het kader van het betrokken internationale regime worden uitgeoefend, zodat de gemeenschappen en de gewesten mee moeten instemmen met aanpassingen van de werking van internationale nalevings- en afdwingingsmechanismes, waaronder internationale rechtscolleges, die ook over aangelegenheden die tot hun materiële bevoegdheden behoren uitspraak kunnen doen.[15]

3.6. Gelet op wat voorafgaat dient te worden besloten dat het thans voorliggende Protocol een gemengd verdrag is dat tot de bevoegdheden behoort van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen, inclusief de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

4.1. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier is geen enkel spoor te vinden van de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van het Protocol door de WGV en de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (hierna: ICBB). Hierover om uitleg gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

> "Verwijzend naar uw mail kan ik u meedelen dat het Protocol niet voorgelegd werd aan de Werkgroep Gemengde Verdragen, omdat men er van uitgegaan is dat het hier om een exclusief federaal verdrag gaat."

4.2. Om die hiervoor uiteengezette redenen (3.1 tot 3.6) kan deze analyse niet worden onderschreven.

In het licht hiervan dient de federale overheid in overleg te treden met de deelstaten overeenkomstig de bij de artikelen 3 en 4 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 verdragen' voorgeschreven procedure voor de WGV en de ICBB teneinde erover duidelijkheid te verkrijgen of de gemeenschappen en de gewesten bereid zijn om zich het verdrag alsnog eigen te maken door het ter instemming van de bevoegde parlementen voor te leggen. Zonder die instemming zal niet kunnen worden overgegaan tot de ratificatie van het verdrag.

[15] Adv..RvS 58.676/VR van 28 januari 2016 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Protocol tot wijziging van het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, gedaan te Luxemburg op 15 oktober 2012' (5.2.1–5.2.2) : "Hoewel de organisatie en de werking van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde en van rechtbanken in het algemeen tot de interne bevoegdheid van de federale overheid behoort en die overheid dan ook bevoegd is voor de internationale samenwerking op dat vlak (bijvoorbeeld de internationale samenwerking inzake rechtshulp, uitlevering in het kader van gerechtelijke procedures, samenwerking inzake strafuitvoering en dergelijke meer), kan op grond hiervan niet worden aangenomen dat de federale overheid exclusief bevoegd zou zijn voor de organisatie en de werking van internationale rechtbanken […]. De bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn, de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, […] omvat de bevoegdheid om in het kader van die internationale samenwerking, de nalevingsmechanismen vast te stellen."

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

In afwachting van de stellingname van de gemeenschappen en de gewesten zou in dit stadium beter worden afgezien van de instemming door de Kamer van volksvertegenwoordigers met het thans onderzochte verdrag.[16]

OPMERKINGEN BIJ DE INSTEMMINGSWET

5.1. De Franse authentieke tekst en de Nederlandse vertaling van het Protocol moeten bij de instemmingswet worden gevoegd.

5.2. Met het oog op de volledige informatieverstrekking aan het parlement verdient het aanbeveling om een gecoördineerde versie van het EVRM en om het "Explanatory report"[17] aan de memorie van toelichting bij het ontwerp te voegen.

*

[16] Zie in die zin het voormelde adv.RvS 58.676/VR alsook adv. RvS 57.106/VR/3 van 30 maart 2015 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, gedaan te Warschau op 16 mei 2005', inz. opmerking 4.4; adv.RvS 57.180/VR van 9 april 2015 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa over de namaak van medische producten en soortgelijke misdrijven die een bedreiging vormen voor de volksgezondheid, gedaan te Moskou op 28 oktober 2011'; adv.RvS 58.677/VR van 26 februari 2016 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg betreffende wederzijdse bijstand inzake civiele veiligheid, gedaan te Brussel op 5 februari 2015'.

[17] Https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383d

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique[1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

2.1. Le projet vise à porter assentiment au Protocole n°15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg le 24 juin 2013.

2.2. Le Protocole n° 15 vise à modifier la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : CEDH). Premièrement, une référence au principe de subsidiarité et à la doctrine de la marge d'appréciation est ajoutée au préambule de la Convention (article 1er); deuxièmement, la limite d'âge des juges près la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : la Cour eur. D.H.) est remplacée par la condition que les candidats juges n'aient pas encore atteint l'âge de 65 ans à la date à laquelle la liste de candidats est soumise à l'Assemblée parlementaire (article 2) [2] ; troisièmement, le droit des parties de s'opposer au renvoi d'une affaire par une chambre devant la Grande chambre est supprimé (article 3) [3] ; quatrièmement, le délai dans lequel la Cour européenne peut être saisie d'une requête individuelle est réduit de six à quatre mois (article 4) [4] ; enfin, la possibilité de déclarer irrecevables des requêtes individuelles faute d'absence de préjudice important est étendu aux cas qui n'ont pourtant pas été dûment examinés par le tribunal interne (article 5) [5].

COMPÉTENCE

3.1. Les auteurs du projet considèrent que le projet à l'examen relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale et que, pour ce motif, le Protocole n'a pas non plus été soumis au groupe de travail traités mixtes (ci-après : GTTM) [6].

Cette thèse ne peut être suivie.

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] Modifications des articles 21 et 23 de la CEDH.

[3] Modification de l'article 30 de la CEDH.

[4] Modification de l'article 35, paragraphe 1, de la CEDH.

[5] Modification de l'article 35, paragraphe 3, alinéa b, de la CEDH.

[6] Voir aussi plus loin l'observation 4.1.

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

3.2. Concernant les compétences des différentes autorités relatives à la politique en matière de droits fondamentaux, l'assemblée générale du Conseil d'État a considéré dans le passé ce qui suit :

> « 6. Les droits de l'homme et la lutte contre les discriminations, qui en fait partie intégrante, ne forment pas une matière en soi mais relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ou des entités fédérées, selon la compétence exercée [7] : comme l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État l'a maintes fois relevé et notamment dans son avis n° 40.691/AG du 11 juillet 2006 sur un avant-projet devenu la loi précitée du 10 mai 2007,
>
> '[t]ant la Cour d'arbitrage, que le Conseil d'État, section de législation, ont jugé qu'il appartenait à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, de concrétiser les droits fondamentaux définis par des normes supérieures [8], dans les matières qui lui ont été attribuées' [9] » [10].

[7] *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : S. VAN DROOGHENBROECK et J. VELAERS, « La répartition des compétences dans la lutte contre la discrimination », *in* C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (éds.), *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Bruxelles, La Charte, 2008, pp. 101-127 ; J. SAUTOIS et V. VAN DER PLANCKE, « Extension du domaine de la lutte contre les discriminations. Les nouvelles normes en Communauté française, en Région wallonne et en Région bruxelloise », *in* C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (éds.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, Bruxelles, La Charte, 2010, pp. 161-168 ; D. CUYPERS, « De nieuwe Vlaamse antidiscriminatiewetgeving », *in* C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (éds.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination, op. cit*., pp. 197-202.

[8] *Note de bas de page 14 de l'avis cité* : *Note 18 dans l'avis cité* : Cour d'arbitrage, n° 54/96, 3 octobre 1996, B.9 ; Cour d'arbitrage, n° 124/99, 25 novembre 1999, B.4.4 ; Cour d'arbitrage, n° 124/2000, 29 novembre 2000, B.4.2 ; pour les avis du Conseil d'État, voir notamment l'avis 25.131/VR des 18 novembre 1996 et 13 mai 1997 sur une proposition de décret 'garantissant le droit à la liberté d'information et à la diffusion d'informations brèves par les radiodiffuseurs', (*Doc. parl*., Parl. fl., S.E. 1995, n° 82/2) ; avis n° 28.197/1 donné le 16 février 1999 sur un avant-projet, devenu la loi du 7 mai 1999, 'sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale' (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n^{os} 2057/1 et 2058/1) ; avis 30.462/2, donné le 16 novembre 2000 sur l'avant-projet devenu la loi du 25 février 2003 'tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme' (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1341/1) ; avis 40.469/VR donné le 22 juin 2006 sur un avant-projet de loi 'visant à autoriser l'accès des chiens d'assistance aux lieux ouverts au public' et sur un accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française 'concernant l'accès des chiens d'assistance aux lieux ouverts au public' ; avis 40.620/VR et 40.621/VR donné[s] à la même date sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public' et un avant-projet de décret 'relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution'.

[9] *Note de bas de page 15 de l'avis cité* : Avis n° 40.691/AG du 11 juillet 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2720/1, § 8.1, pp. 84-86.

[10] Avis 48.892/AG du 7 décembre 2010 sur une proposition de loi 'visant à créer un Centre de promotion de la diversité linguistique' (déposée par M. D. Ducarme et consorts) (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-435/2).

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

3.3.1. Cette compétence s'étend non seulement à la répartition interne des compétences, mais, conformément au principe *in foro interno*, *in foro externo*, elle implique aussi que, outre l'autorité fédérale, les communautés, en ce compris la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune, et les régions doivent également donner leur assentiment à des conventions générales de protection des droits de l'homme.

3.3.2. Ainsi, le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a constaté, sur la base des avis précités, le caractère mixte de la Convention établissant l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, faite à Stockholm le 27 février 1995 [11].

3.3.3. En ce qui concerne plus spécifiquement les protocoles à la CEDH, on peut mentionner en outre l'avis du Conseil d'État relatif au Protocole n° 14, qui a conclu :

> « 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 [12], 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, 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 » [13].

3.4. Ce point de vue a d'ailleurs été partagé par le GTTM qui, en sa réunion du 20 septembre 2000, a déclaré que le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Rome le 4 novembre 2000, avait une caractère mixte [14].

3.5.1. La même conclusion s'impose dès lors à l'égard du projet à l'examen.

3.5.2. Il convient de souligner tout d'abord que l'article 1 du Protocole vise à intégrer pour la première fois, dans le texte du préambule de la Convention, le principe de subsidiarité et la doctrine de la marge d'appréciation développée par la Cour eur. D.H. Ce faisant, la marge d'appréciation que le CEDH confère aux différentes autorité fédérale et entités fédérées belges dans l'exercice de leurs compétences respectives est plus amplement définie, de manière horizontale, ce qui requiert par conséquent l'assentiment de chacune de ces autorités. À elle seule, cette disposition donne déjà au Protocole n° 15 un caractère mixte.

---

[11] Avis 54.691/VR du 22 janvier 2014 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention établissant l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, faite à Stockholm le 27 février 1995, telle qu'amendée le 24 janvier 2006'.

[12] *Note de bas de page 2 de l'avis cité :* Voir l'article 169 de la Constitution et l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

[13] Avis 39.457/2 du 28 novembre 2005 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'.

[14] Cette qualification a été confirmée par la Conférence interministérielle du 8 mars 2001.

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

3.5.3. Ensuite, les autres modifications comportent un certain nombre de modifications procédurales concernant la procédure à suivre devant la Cour eur. D.H. et le fonctionnement de celle-ci. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà observé dans son avis 58.676/VR du 28 juin 2016, les mécanismes de respect et d'exécution d'obligations internationales constituent toutefois les accessoires des compétences matérielles exercées dans le cadre du régime international concerné, de sorte que les communautés et les régions doivent elles aussi porter assentiment à des adaptations du fonctionnement de mécanismes internationaux de respect et d'exécution, en ce compris les juridictions internationales, qui peuvent aussi statuer sur des matières relevant de leurs compétences matérielles [15].

3.6. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que le protocole actuellement examiné est un traité mixte relevant des compétences de l'autorité fédérale, des régions et des communautés, y compris la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune.

4.1. Dans le dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, on ne trouve aucune trace de la qualification du Protocole, au regard de la répartition des compétences, par le GTTM et par la Conférence interministérielle de la politique étrangère (ci-après : CIPE). Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Verwijzend naar uw mail kan ik u meedelen dat het Protocol niet voorgelegd werd aan de Werkgroep Gemengde Verdragen, omdat men er van uitgegaan is dat het hier om een exclusief federaal verdrag gaat ».

4.2. Pour les motifs exposés ci-dessus (3.1 à 3.6), cette analyse ne peut être suivie.

À la lumière de ce qui précède, l'autorité fédérale est tenue de se concerter avec les entités fédérées, conformément à la procédure prescrite par les articles 3 et 4 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' pour le GTTM et la CIPE, dans le but de clarifier si les communautés et les régions sont disposées à encore s'approprier la convention en la soumettant à l'assentiment des parlements compétents. À défaut de cet assentiment, la convention ne pourra pas être ratifiée.

[15] Avis 58.676/VR du 28 janvier 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole modifiant le Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, fait à Luxembourg le 15 octobre 2012' (5.2.1-5.2.2) : « Bien que l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et des tribunaux en général relèvent de la compétence interne de l'autorité fédérale et que cette autorité soit dès lors compétente pour la coopération internationale dans ce domaine (par exemple la coopération internationale en matière d'assistance en justice, d'extradition dans le cadre de procédures judiciaires, de coopération concernant l'application des peines et autres), il ne saurait être admis sur cette base que l'autorité fédérale serait exclusivement compétente pour l'organisation et le fonctionnement des tribunaux internationaux [...]. La compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale dans les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci, y compris la conclusion de traités [...], inclut la compétence de fixer les mécanismes de respect des obligations prévus dans le cadre de cette coopération internationale ».

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡

Dans l'attente de la position des communautés et des régions, il vaudrait mieux renoncer, à ce stade, à ce que la Chambre des représentants porte son assentiment à la convention actuellement à l'examen [16].

OBSERVATIONS RELATIVES À LA LOI D'ASSENTIMENT

5.1. Le texte authentique français et la traduction néerlandaise du Protocole doivent être joints à la loi d'assentiment.

5.2. Afin d'assurer une parfaite information du Parlement, il est recommandé de joindre à l'exposé des motifs du projet une version coordonnées de la CEDH ainsi que le « Rapport explicatif » [17].

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Jo BAERT

[16] Voir dans ce sens l'avis 58.676/VR précité ainsi que l'avis 57.106/VR/3 du 30 mars 2015 sur un avant projet de loi 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, faite à Varsovie le 16 mai 2005', en particulier l'observation 4.4; l'avis 57.180/VR du 9 avril 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique, faite à Moscou, le 28 octobre 2011'; l'avis 58.677/VR du 26 février 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile fait à Bruxelles le 5 février 2015'.

[17] https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d38cc

‡LW-BADROCEBH-GAIBGMW‡