

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1969-1970.

2 JUILLET 1970.

Projet de loi portant approbation du Protocole additionnel n° 2 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, attribuant à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner des avis consultatifs, fait à Strasbourg le 6 mai 1963.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES (1)
PAR M. DEHOUSSE.

MESSIEURS,

Le Protocole additionnel soumis à votre approbation a pour objet d'attribuer à la Cour européenne des Droits de l'Homme, instituée par la Convention du même nom, une compétence qu'elle ne possède pas encore : celle d'exercer à côté de sa fonction essentielle, une juridiction gracieuse consistant à donner des avis consultatifs portant sur l'interprétation de la Convention et sur celle des différents textes qui sont venus compléter cette dernière depuis sa signature à Rome en 1950.

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Ansiaux, Ballet, De Winter, Gillon, Lilar, Maisse, Risopoulos, Thiry et Dehousse, rapporteur.

R. A 8281

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

314 (Session de 1968-1969) :

- 1 : Projet de loi;
- 2 : Rapport.

Annales de la Chambre des Représentants :

19 mars 1970.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1969-1970.

2 JULI 1970.

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Aanvullend Protocol n° 2 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarbij aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de bevoegdheid wordt verleend advies uit te brengen over de betekenis van de bepalingen van het Verdrag, opgemaakt op 6 mei 1963 te Straatsburg.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN (1) UITGEBRACHT
DOOR DE HEER DEHOUSSE.

MIJNE HEREN,

Het aanvullend Protocol dat U ter goedkeuring wordt voorgelegd, strekt om aan het Europese Hof voor de rechten van de mens, ingesteld door het gelijknamig Verdrag, een bevoegdheid toe te kennen die het nog niet heeft : de bevoegdheid om, naast zijn rechterlijke functie, die zijn wezenlijke opdracht blijft, een oneigenlijke rechtsbevoegdheid uit te oefenen die bestaat in het verstrekken van adviezen over de uitlegging van het Verdrag en van de verschillende teksten die dit Verdrag sedert de ondertekening te Rome in 1950 hebben aangevuld.

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Ansiaux, Ballet, De Winter, Gillon, Lilar, Maisse, Risopoulos, Thiry en Dehousse, rapporteur.

R. A 8281

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

314 (Zitting 1968-1969) :

- 1 : Ontwerp van wet;
- 2 : Verslag.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

19 maart 1970.

Pareille juridiction ne constitue pas une nouveauté. Elle existait déjà du temps de la Société des Nations dans le chef de la Cour permanente de Justice internationale et elle est reconnue de nos jours à la Cour des Nations Unies, la Cour internationale de Justice.

Il peut, en effet, y avoir intérêt à obtenir de hauts organismes tels que ceux-là leur opinion sur des questions de droit, même en l'absence de tout litige, sans que cette opinion revête un caractère contraignant, comme celui attaché aux arrêts rendus dans le cadre de leur juridiction contentieuse. L'expérience des deux Cours de La Haye est significative à cet égard. Elle a beaucoup contribué au progrès du droit international. Maintes fois aussi, elle a servi à éclairer le chemin qui conduit au maintien et au raffermissement de la paix.

L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a donc été bien inspirée en préconisant dès 1960 d'étendre à la Cour européenne des Droits de l'Homme le système des avis consultatifs. L'exposé des motifs qui précède le projet de loi indique toutefois que des experts gouvernementaux ont ensuite été saisis du problème et que la portée du Protocole additionnel est moins étendue que la proposition initiale de l'Assemblée. C'est un phénomène que connaissent bien tous ceux qui ont la pratique du Conseil de l'Europe.

En l'espèce, le Protocole précise sagement que les avis consultatifs ne pourront concerner ni le contenu, ni l'étendue des libertés protégées, ni toute autre question dont la Cour ou le Conseil des Ministres pourrait être saisi. Grâce au Protocole, le pouvoir d'interprétation de la Cour dépassera néanmoins celui qui lui est actuellement dévolu par l'article 45 de la Convention.

S'il faut se réjouir de cette spécification, on ne peut par contre en dire autant de la disposition de l'article premier, paragraphe 1, qui ne reconnaît qu'au seul Comité des Ministres le droit de solliciter des avis consultatifs. Le Protocole additionnel se situe ainsi en deça du Statut de la Cour internationale de Justice qui accorde le même droit à l'Assemblée générale des Nations Unies. Ce point a été soulevé et contesté à la Commission des Affaires étrangères de la Chambre. Le rapport de notre savant collègue M. Wigny (1) mentionne à ce propos que la seule réponse adressée à cette objection a été que le Comité des Ministres était l'instance « la plus à même » de juger de l'opportunité d'une demande d'avis parce que constituant l'organe du Conseil de l'Europe « représentant les gouvernements ». C'est en vérité une explication assez faible répondant à une revendication progressiste par un argument d'autorité.

Votre Commission estime néanmoins qu'il y a lieu d'approuver le projet de loi en raison de l'accroissement de compétence qu'il implique pour la Cour et aussi parce que l'entrée en vigueur du Protocole additionnel est subordonnée à la ratification de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris la Belgique.

Zulk een rechtsbevoegdheid is niet nieuw. Zij bestond reeds ten tijde van de Volkenbond voor het Permanente Internationale Gerechtshof en ook het Hof van de Verenigde Naties, het Internationale Gerechtshof, bezit een dergelijke bevoegdheid.

Het kan immers van belang zijn het advies van zulke hoge instellingen te kennen over rechtsvraagstukken, zelfs als er geen betwisting is gerezen en dat advies niet bindend is zoals de arresten gewezen in het kader van hun eigenlijke rechtsprekende bevoegdheid in betwiste zaken. De ervaring met de twee Hoven van 's-Gravenhage is in dit opzicht veelbetekend. Zij hebben veel bijgedragen tot de ontwikkeling van het internationaal recht. Dikwijls ook hebben zij de weg gewezen naar de handhaving en de versterking van de vrede.

De Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa was dus goed geïnspireerd toen zij in 1960 voorstelde de adviesbevoegdheid uit te breiden tot het Europese Hof voor de rechten van de mens. De memorie van toelichting bij het ontwerp merkt evenwel op dat het probleem voorgelegd werd aan deskundigen van de regeringen en dat het Aanvullend Protocol minder ver reikt dan hetgeen de Vergadering oorspronkelijk voorgesteld had. Dit verschijnsel is goed bekend bij al degenen die vertrouwd zijn met de werkzaamheden van de Raad van Europa.

Het Protocol bepaalt dus wijselijk dat de adviezen zich niet mogen inlaten met de inhoud of de omvang van de beschermde vrijheden, noch met andere vraagstukken die bij het Hof of de Raad van Ministers aanhangig gemaakt zouden kunnen worden. Maar dank zij het Protocol zal de uitlegingsbevoegdheid van het Hof toch ruimer zijn dan die welke het thans bezit op grond van artikel 45 van het Verdrag.

Dit stemt tot vreugde; hetzelfde kan evenwel niet worden gezegd van het bepaalde in artikel 1, paragraaf 1, dat alleen aan de Raad van Ministers het recht verleent om adviezen te vragen. Het Aanvullend Protocol blijft eveneens beneden het statuut van het Internationale Gerechtshof, dat hetzelfde recht ook verleent aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Dit punt werd opgeworpen en gecritiseerd in de Kamercommissie voor de Buitenlandse Zaken. Het verslag van onze geleerde collega, de heer Wigny, (1) vermeldt in dit verband dat op deze opmerking alleen werd geantwoord dat het Comité van Ministers de overheid is die « het best » kan oordelen over de opportuniteit van een verzoek om advies, omdat het het « vertegenwoordigend orgaan » van de regeringen in de Raad van Europa is. Dit is een vrij zwakke uitleg, daar op een progressieve eis met een gezagsargument wordt geantwoord.

Uw Commissie is niettemin van oordeel dat het wetsontwerp moet worden goedgekeurd omdat meer bevoegdheid aan het Hof wordt verleend en omdat de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol afhangt van de bekrachtiging door alle lidstaten van de Raad van Europa, met inbegrip van België.

(1) Chambre des Représentants, Doc. 314 (session de 1968-1969), n° 2.

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. st. 314, (zitting 1968-1969), n° 2.

Elle saisit cette occasion pour déplorer une fois de plus la lenteur excessive avec laquelle le Gouvernement belge saisit les Chambres de l'approbation de nombreux traités ou actes internationaux. Le Protocole additionnel a été signé à Strasbourg le 6 mai 1963. Le projet de loi date seulement du 12 mars 1969 et n'est venu devant la Chambre que le 19 mars 1970. Ce sont là des délais dont on n'aperçoit nulle part la justification rationnelle.

Le projet de loi a été adopté à l'unanimité.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
F. DEHOUSSE.

Le Président,
P. STRUYE.

Zij betreurt, bij deze gelegenheid, eens te meer de overdreven traagheid van de Regering om de goedkeuring van talrijke internationale verdragen of akten bij de Kamers aanhangig te maken. Het Aanvullend Protocol is op 6 mei 1963 te Straatsburg ondertekend. Het wetsontwerp dagtekent pas van 12 maart 1969 en is eerst op 19 maart 1970 voor de Kamer gekomen. Die tijdsverschillen kunnen niet op redelijke wijze worden gerechtvaardigd.

Het ontwerp van wet is met algemene stemmen aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
F. DEHOUSSE.

De Voorzitter,
P. STRUYE.