

Conseil d'Etat - Raad van State LEGISLATION - WETGEVING
29 VII 1952
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

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 20 juin 1952, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 et du protocole additionnel à cette convention, signé à Paris, le 20 mars 1952", a donné en sa séance du 10 juillet 1952, l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 20e Juni 1952 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 4 November 1950, te Rome, en van het additioneel protocol bij dit verdrag, ondertekend op 20 Maart 1952, te Parijs", heeft ter zitting van 10 Juli 1952 het volgend advies gegeven :

Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet d'obtenir des Chambres législatives l'assentiment nécessaire à donner effet à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conclue par le Gouvernement belge, à Rome, le 4 novembre 1950, et au protocole additionnel à cette Convention, signé à Paris, le 20 mars 1952. Ces deux instruments diplomatiques ont un triple objet:

- 1° faire reconnaître par les Etats contractants, à toute personne relevant de leur juridiction, les droits et libertés définis au titre Ier (articles 2 à 18) de la Convention et aux articles 1er, 2 et 3 du Protocole additionnel;
- 2° consacrer en faveur des victimes de la violation par un des Etats contractants, des droits et libertés définis dans la Convention ou le protocole additionnel, un droit à l'obtention d'une "satisfaction équitable" (Convention, article 50), et même, si cette violation consiste en une arrestation ou une détention non conforme aux règles formulées dans l'article 5 de la Convention, un "droit à réparation" (Convention, article 5, §5);
- 3° instituer deux juridictions internationales - une Commission européenne des droits de l'homme et une Cour européenne des droits de l'homme - appelées à connaître des litiges suscités par toute accusation portée contre un des Etats contractants du chef de violation des droits et libertés définis à la Convention ou au protocole additionnel.

+

+

+

.../...

L'obligation contractée par la Belgique de reconnaître, à toute personne relevant de sa juridiction, les droits et libertés définis au titre I de la Convention et aux articles 1er, 2 et 3 du protocole additionnel, ne soulève aucune difficulté d'ordre juridique.

En effet, ces droits et libertés, ou bien sont consacrés par la Constitution elle-même (Constitution, Titre II - Des Belges et de leurs droits, articles 7 à 24; Titre III, chapitre Ier - Des Chambres, articles 32 à 59; Titre III, chapitre III - Du pouvoir judiciaire, articles 92 à 107), ou bien sont reconnus par des textes législatifs généralement fort anciens et entrés dans le patrimoine juridique de la Belgique (droits de la défense, non rétroactivité de la loi pénale, droit au mariage).

+
+ +

L'adhésion à la Convention et au protocole additionnel emporte, dans le chef des Etats contractants, l'admission d'une responsabilité dans le cas de violation par eux des droits et libertés définis dans ces actes.

Cette responsabilité n'est pas uniquement la responsabilité que peut encourir un Etat du chef des actes illicites imputables à ses organes et préposés; elle va plus loin et porte aussi sur le comportement même des Etats contractants agissant dans l'exercice de leur fonction souveraine : mise en vigueur

.../...

de mesures à portée générale en opposition avec les droits et libertés reconnus, refus ou omission d'adapter les normes juridiques existantes pour permettre l'exercice de ces droits et libertés.

L'acceptation par un Etat d'une responsabilité du chef de ses agissements dans l'exercice de sa fonction législative est une limitation certaine de sa souveraineté.

Dès lors se pose la question de la compatibilité de l'obligation ainsi souscrite par la Belgique avec les dispositions de la loi constitutionnelle.

Le problème de constitutionnalité se pose également à propos de la reconnaissance par la Belgique, de la compétence de juridictions internationales - Commission européenne des droits de l'homme, Cour européenne des droits de l'homme - pour connaître des litiges mettant en question la manière dont elle exécute les obligations que lui impose son adhésion à la Convention et au protocole additionnel. Ici encore, la limitation de la souveraineté des Etats contractants est indiscutable.

+

+ +

La doctrine reste divisée sur le point de savoir si, à défaut de révision de la Constitution, la conclusion par la Belgique d'accords internationaux ou son adhésion à des organismes supranationaux comportant pour elle des limitations de souveraineté sont conciliables avec les exigences de la loi constitutionnelle.

.../...

Le Conseil d'Etat constate, toutefois, que les Chambres législatives, lorsqu'elles ont donné leur assentiment au traité instituant la communauté européenne du charbon et de l'acier et aux actes complémentaires, signés à Paris, le 18 avril 1951, n'ont pas estimé inconciliables avec les principes de notre droit public, les stipulations de ce traité comportant, pour les Etats contractants, d'importantes restrictions à leur pouvoir souverain : telle la création d'une haute autorité supranationale habilitée à prendre des décisions obligatoires et exécutoires dans le territoire de chacun des Etats contractants et à percevoir, de sa seule autorité, des prélèvements sur la production du charbon et de l'acier; telle l'institution d'une Cour internationale appelée à connaître des litiges suscités par l'interprétation et l'application de ce traité.

Les limitations de souveraineté consenties par la Belgique dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dans le protocole additionnel, ne sont pas plus importantes que celles qui viennent d'être admises.

Het aan de Raad van State voor advies voorgelegde wetsontwerp strekt er toe van de wetgevende kamers de vereiste goedkeuring te bekomen, om volle uitwerking te kunnen geven aan het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, door de Belgische Regering te Rome op 4 November 1950 gesloten en aan het additioneel protocol bij dit Verdrag, op 20 Maart 1952 te Parijs ondertekend. Deze beide diplomatieke oorkonden hebben een drievoudig doel :

- 1° door de verdragsluitende Staten aan ieder persoon die onder hun rechtsmacht ressorteert, de rechten en vrijheden vastgesteld in titel I (artikelen 2 tot 18) van het Verdrag en in de artikelen 1, 2 en 3, van het additioneel protocol, te doen verzekeren ;
- 2° ten gunste van hen wier rechten en vrijheden, zoals in het Verdrag of het additioneel protocol vastgesteld, door een van de verdragsluitende Staten zijn geschonden, het recht op het bekomen van een "billijke genoegdoening" (Verdrag, artikel 50) in te voeren en zelfs, indien deze schending bestaat in een arrestatie of een gevangenhouding in strijd met de in artikel 5 van het Verdrag gestelde regelen, een "recht op schadeloosstelling" (Verdrag, artikel 5, § 5) te bepalen ;
- 3° twee internationale rechtscolleges in te stellen - een Europese Commissie voor de rechten van de mens en een Europees Hof voor de rechten van de mens - welke kennis zullen nemen van de geschillen ontstaan ingevolge beschuldiging van een der verdragsluitende Staten op grond van een schending van de rechten en vrijheden welke in het Verdrag en het additioneel protocol zijn omschreven.

+
+ +

.../...

Tegen de door België aangegane verbintenis om aan ieder die onder zijn rechtsmacht ressorteert, de rechten en vrijheden te waarborgen welke in de titel I van het Verdrag en in de artikelen 1, 2 en 3 van het additioneel protocol zijn vastgesteld, kan in juridisch opzicht geen enkel bezwaar worden ingebracht.

Zodanige rechten en vrijheden zijn immers, of wel in de Grondwet zelf (Grondwet, titel II, De Belgen en hun rechten, artikelen 7 tot 24; titel III, hoofdstuk I, De Kamers, artikelen 32 tot 59, titel III, hoofdstuk III, Van de rechterlijke macht, artikelen 92 tot 107) neergelegd, of wel hebben zij erkenning gevonden in wetteksten die over het algemeen zeer oud zijn en reeds lang in het Belgisch rechtspatrimonium zijn opgenomen (rechten van de verdediging, geen terugwerkende kracht voor de strafwet, recht op het huwelijk).

+
+ +

De toetreding tot het Verdrag en het additioneel protocol brengt voor de verdragsluitende Staten mede dat zij hun aansprakelijkheid, in geval van schending door hen van de in die akten vastgestelde rechten en vrijheden, aanvaarden.

Zodanige aansprakelijkheid is niet eenvoudig de aansprakelijkheid van een Staat wegens wederrechtelijke handelingen welke aan zijn organen en aangestelden te wijten zijn; zij gaat verder en begrijpt ook het optreden

.../...

zelf van de verdragsluitende Staten wanneer zij in de uitoefening van hun souvereine functie handelen : inwerkinstelling van maatregelen met een algemeen karakter die in strijd zijn met de erkende rechten en vrijheden, weigering of verzuim de bestaande rechtsnormen aan te passen om de uitoefening van die rechten en vrijheden mogelijk te maken.

Het aanvaarden door een Staat van een aansprakelijkheid wegens zijn optreden in de uitoefening van zijn wetgevende functie is een stellige beperking van zijn souvereiniteit.

De vraag wordt dan ook, of de aldus door België aangegane verbintenis met de bepalingen van de Grondwet te verenigen is.

De vraag naar de grondwettelijkheid rijst eveneens in verband met de erkenning door België van de bevoegdheid van internationale rechtscolleges - Europese Commissie voor de rechten van de mens, Europees Hof voor de rechten van de mens - om kennis te nemen van de geschillen aangaande de wijze waarop België de verbintenissen uitvoert welke zijn toetreding tot het Verdrag en het additioneel protocol hem oplegt. Ook hier is de beperking van de souvereiniteit van de verdragsluitende Staten onbetwistbaar.

+
+ +

.../...

De rechtsleer blijft verdeeld over de vraag of, bij ontstentenis van een herziening van de Grondwet, het sluiten door België van internationale akkoorden of het toetreden tot supranationale organismen welke voor ons land beperkingen van zijn souvereiniteit medebrengen, wel met de vereisten van onze Staatsregeling te verenigen zijn.

De Raad van State merkt echter op dat de wetgevende kamers, wanneer zij hun goedkeuring hebben gehecht aan het verdrag tot instelling van een Europese steenkolen- en staalgemeenschap en aan de bijkomende akten, op 18 April 1951 te Parijs ondertekend, niet hebben geoordeeld dat er onverenigbaarheid bestond tussen de beginselen van ons publiekrecht en de bepalingen van dat verdrag welke voor de verdragssluitende Staten belangrijke beperkingen van hun souvereine macht medebrachten, zoals de oprichting van een supranationale hoge overheid, bevoegd om bindende en op het grondgebied van ieder der verdragssluitende Staten uitvoerbare beslissingen te nemen en om op eigen gezag voorafnemingen op de productie van steenkolen en staal te heffen, of nog, zoals de instelling van een Internationaal Gerechtshof, dat kennis zal nemen van de geschillen ontstaan uit de interpretatie en de toepassing van dat verdrag.

De beperkingen van de souvereiniteit waarin België bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en bij het additioneel Protocol heeft toegestemd, hebben geen strenger karakter dan die welke onlangs zijn aanvaard.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J. SUTENS,
de Heren :

premier président du
Conseil d'Etat, président
eerste-voorzitter van
de Raad van State, voorzitter

M. SOMERHAUSEN,
G. VAN BUNNEN,

conseillers d'Etat
raadsheren van State

L. FREDERICQ,
G. DOR,

assesseurs de la section
de législation
bijzitters van de afdeling
wetgeving

G. PIQUET,

greffier adjoint, greffier
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la ver-
sion française et la version
néerlandaise a été vérifiée
sous le contrôle de M. SUTENS.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,
(signé) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,
(signé) J. SUTENS.

expédition délivrée à M. le Minis-
uitgifte afgeleverd aan de H. Mi-

tre des Affaires étrangères.
nister van Buitenlandse Zaken.

Le 1952.

De 1952.

Pour le Greffier du Conseil
d'Etat,
Le Greffier adjoint,

Voor de Griffier van de Raad
van State,
De Adjunct-Griffier,

G.PIQUET.