

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 mai 2022

PROJET DE LOI

**portant assentiment
au Protocole n° 16
à la Convention de sauvegarde
des droits de l'homme et
des libertés fondamentales,
fait à Strasbourg le 2 octobre 2013**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
PAR
M. Michel DE MAEGD

SOMMAIRE

Pages

- I. Exposé introductif
du secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé de la
Simplification administrative, de la Protection de la vie
privée, de la Régie des bâtiments et des Institutions
culturelles fédérales, adjoint au premier ministre3
- II. Discussion4
- III. Votes9

*Voir:*Doc 55 **2631/ (2021/2022):**

001: Projet de loi.

Voir aussi:

003: Texte adopté par la commission.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 mei 2022

WETSONTWERP

**houdende instemming
met het Protocol nr. 16
bij het Verdrag ter bescherming
van de rechten van de mens en
de fundamentele vrijheden,
gedaan te Straatsburg op 2 oktober 2013**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Michel DE MAEGD**

INHOUD

Blz.

- I. Inleidende uiteenzetting
van de staatssecretaris voor Digitalisering, belast
met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy,
Regie der gebouwen en de Federale Culturele
Instellingen, toegevoegd aan de eerste minister3
- II. Bespreking4
- III. Stemmingen9

*Zie:*Doc 55 **2631/ (2021/2022):**

001: Wetsontwerp.

Zie ook:

003: Tekst aangenomen door de commissie.

07108

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Els Van Hoof

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Peter De Roover, Darya Safai, Anneleen Van Bossuyt
Ecolo-Groen	Samuel Cogolati, Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé
PS	Malik Ben Achour, André Flahaut, Christophe Lacroix
VB	Annick Ponthier, Ellen Samyn
MR	Michel De Maegd, Katrin Jadin
CD&V	Els Van Hoof
PVDA-PTB	Steven De Vuyst
Open Vld	Goedeke Liekens
Vooruit	Vicky Reynaert

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Kathleen Depoorter, Michael Freilich, Koen Metsu
N ., Séverine de Laveleye, Kim Buyst, Simon Moutquin
Hugues Bayet, Mélissa Hanus, Daniel Senesael, Özlem Özen
Steven Creyelman, Pieter De Spiegeleer, Kurt Ravyts
Daniel Bacquelaine, Emmanuel Burton, Nathalie Gilson
N ., Jan Briers
Nabil Boukili, Marco Van Hees
Christian Leysen, Marianne Verhaert
Melissa Depraetere, Kris Verduyck

C. — Membre sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigd lid:

Les Engagés Georges Dallemagne

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant – Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné ce projet de loi au cours de sa réunion du 18 mai 2022.

**I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF
DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
À LA DIGITALISATION, CHARGÉ
DE LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE,
DE LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE,
DE LA RÉGIE DES BÂTIMENTS ET
DES INSTITUTIONS CULTURELLES FÉDÉRALES,
ADJOINT AU PREMIER MINISTRE**

M. Mathieu Michel, secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de la vie privée, de la Régie des bâtiments et des Institutions culturelles fédérales, adjoint au premier ministre, expose l'objet du présent projet de loi.

Le secrétaire d'État indique tout d'abord que c'est le 11 février dernier que le Conseil des ministres a approuvé ce projet de loi d'assentiment au Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé par la Belgique le 8 novembre 2018. La ratification du protocole n° 16 s'inscrit dans un effort européen commun visant à renforcer le dialogue entre les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme.

Le protocole n° 16 vise à permettre aux hautes juridictions des États membres du Conseil de l'Europe de demander des avis consultatifs et facultatifs à la Cour européenne des droits de l'homme sur des questions de principe concernant l'interprétation ou l'application des droits et libertés énoncés dans la Convention, dans des affaires pendantes devant les tribunaux nationaux. Le projet de loi propose de permettre à la Cour constitutionnelle, à la Cour de cassation et au Conseil d'État de demander un tel avis à la Cour européenne des droits de l'homme. La possibilité pour la Cour européenne d'émettre un avis renforcera son interaction avec les autorités nationales et donc la mise en œuvre de la Convention.

M. Michel précise qu'il est accompagné par Mme Isabelle Niedlispacher, agente du gouvernement devant la Cour européenne des droits de l'homme (SPF Justice), qui répondra aux questions et observations sur ce dossier.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 18 mei 2022.

**I. — INLEIDENDE UITEENZETTING
VAN DE STAATSSECRETARIS VOOR
DIGITALISERING, BELAST MET
ADMINISTRATIEVE VEREENVOUDIGING,
PRIVACY, REGIE
DER GEBOUWEN EN DE FEDERALE CULTURELE
INSTELLINGEN, TOEGEVOEGD
AAN DE EERSTE MINISTER**

De heer Mathieu Michel, staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy, Regie der gebouwen en de Federale Culturele Instellingen, toegevoegd aan de eerste minister, licht het voorliggende wetsontwerp toe.

De staatssecretaris geeft eerst en vooral aan dat de Ministerraad dit wetsontwerp houdende instemming met het Protocol nr. 16 bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op 11 februari 2022 heeft goedgekeurd. België heeft Protocol nr. 16 ondertekend op 8 november 2018. De ratificatie ervan is ingebed in de gezamenlijke Europese inspanning om de dialoog tussen de nationale rechtscolleges en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) te versterken.

Protocol nr. 16 moet de hoge rechtscolleges van de lidstaten van de Raad van Europa de mogelijkheid bieden het EHRM adviesaanvragen voor te leggen met betrekking tot principiële vragen over de uitlegging of de toepassing van de rechten en vrijheden die zijn omschreven in het Verdrag, in zaken die hangende zijn voor de nationale rechtbanken. Dergelijke adviesaanvragen zijn facultatief. Het wetsontwerp voorziet erin dat het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie en de Raad van State een dergelijk advies kunnen vragen aan het EHRM. De mogelijkheid voor het Europees Hof om adviezen uit te brengen zal de interactie tussen het Hof en de nationale overheden versterken, en zodoende de tenuitvoerlegging van het Verdrag ten goede komen.

De heer Michel is vergezeld van mevrouw Isabelle Niedlispacher, agente van de regering voor het EHRM (FOD Justitie), die zal antwoorden op de vragen en de opmerkingen ter zake.

II. — DISCUSSION

A. Questions et observations des membres

Mme Anneleen Van Bossuyt (N-VA) considère qu'il n'est pas exagéré de dire que ce projet de loi d'assentiment a donné lieu à un accouchement difficile, tant au niveau du Conseil de l'Europe qu'au niveau de la Belgique. Bien que la Convention ait déjà été signée le 2 octobre 2013, il a fallu attendre 2018 pour atteindre le seuil minimum des 10 pays disposés à procéder effectivement à sa ratification. Depuis lors, seuls 6 pays supplémentaires l'ont ratifié. Cela ne témoigne pas directement de la popularité du protocole. En Belgique, c'est fin 2018 qu'a été décidée la signature du protocole, mais il a fallu attendre juillet 2020 pour que M. Philippe Goffin, alors ministre des Affaires étrangères et de la Défense, présente l'avant-projet de loi au Conseil des ministres et encore deux années de plus pour qu'il soit placé à l'ordre du jour de la commission.

Mme Van Bossuyt souhaite partager quelques observations. D'abord concernant le Conseil d'État, qui affirme que le système juridique belge n'est pas encore suffisamment adapté à la nouvelle réalité pour donner aux juridictions supérieures l'opportunité de demander un avis à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Le Conseil d'État se pose toute une série de questions à ce sujet et Mme Van Bossuyt estime que le présent projet de loi n'y répond pas complètement.

Sur le fond, la membre souligne que deux visions existent quant à l'impact de la ratification de ce protocole.

Pour certains, la ratification de ce protocole peut avoir un impact positif en ce qu'il améliorera la subsidiarité et la liberté d'interprétation des juridictions nationales car:

- les plus hautes juridictions belges pourront désormais elles-mêmes s'adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention, dans le cadre d'affaires pendantes devant la juridiction nationale;

- il devient moins intéressant pour les parties à la procédure d'en appeler à la CEDH si la juridiction nationale applique effectivement l'avis consultatif de la CEDH;

- en cas d'avis consultatif émis, il devient également plus difficile pour la CEDH de conclure à la violation de

II. — BESPREKING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Anneleen Van Bossuyt (N-VA) vindt het niet overdreven te stellen dat dit ontwerp van instemmingswet al een hele lijdensweg achter de rug heeft, zowel bij de Raad van Europa als in België. Op 2 oktober 2013 werd het Verdrag ondertekend, maar pas in 2018 werd het minimum bereikt van tien landen die daadwerkelijk tot ratificatie wilden overgaan. Sindsdien zijn daar nog amper zes landen bijgekomen. Het Protocol is dus niet bepaald populair. In België werd eind 2018 beslist het Protocol te ondertekenen, maar vervolgens heeft het tot juli 2020 geduurd vooraleer de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken en van Defensie, Philippe Goffin, het voorontwerp van wet aan de Ministerraad heeft voorgelegd; op de bespreking in commissie was het nog eens twee jaar wachten.

Mevrouw Van Bossuyt heeft enkele opmerkingen. In de eerste plaats verwijst zij naar de Raad van State, die stelt dat het Belgische rechtstelsel nog niet voldoende aan de nieuwe realiteit aangepast is om de hogere rechtscolleges in de gelegenheid te stellen het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) om een advies te verzoeken. De Raad van State formuleert daaromtrent een aantal bedenkingen, waaraan het wetsontwerp volgens mevrouw Van Bossuyt niet helemaal tegemoetkomt.

Wat de inhoud betreft, benadrukt het lid dat er twee visies bestaan omtrent de impact van de ratificatie van dit Protocol.

Sommigen opereren dat de ratificatie van het Protocol een gunstig effect zal hebben, aangezien het de subsidiariteit en de interpretatievrijheid van de nationale rechtscolleges zal versterken, en wel om de volgende redenen:

- voortaan zullen de hoogste Belgische rechtscolleges zelf aan het Hof adviesaanvragen kunnen richten met betrekking tot principiële vragen over de uitlegging of toepassing van de bij het Verdrag bepaalde rechten en vrijheden, in het raam van hangende zaken bij het nationale rechtscollege;

- voor de partijen bij de procedure wordt het minder interessant naar het EHRM te stappen als het nationale rechtscollege het van het EHRM ontvangen advies daadwerkelijk toepast;

- wanneer advies werd uitgebracht, wordt het voor het EHRM dan weer moeilijker om te besluiten tot een

la Convention européenne des droits de l'homme si la juridiction a suivi l'avis.

Pour d'autres, ce protocole pourrait paralyser précisément cette subsidiarité et cette liberté d'interprétation et étendre encore l'influence de la CEDH sur les juridictions nationales car:

— si les avis consultatifs ne sont pas contraignants, ils peuvent néanmoins acquérir un caractère contraignant *de facto*, selon la vision de la CEDH;

— ensuite, ces avis peuvent être très précis et ne plus offrir de liberté d'interprétation de la Convention des droits de l'homme adaptée à la réalité belge;

— enfin, le protocole pourrait amener la CEDH à agir de manière plus directive si la procédure de demande d'avis consultatifs s'ancre davantage dans la pratique des États membres.

Selon Mme Van Bossuyt, les mêmes préoccupations ont été formulées aux Pays-Bas et ont conduit un parti comme le VVD à ne pas accepter la ratification de ce protocole. Des préoccupations similaires ont été soulevées ailleurs dans la rédaction et les ratifications ultérieures du protocole. Mais à l'évidence, ce protocole n'a pas réussi à institutionnaliser le dialogue entre la Cour et les juridictions nationales puisque à ce jour, seuls deux avis consultatifs ont été rendus par la CEDH au titre du protocole 16 (en 2019 et 2020).

La membre souligne ensuite une série d'objections pratiques. Tout d'abord, l'un des arguments en faveur du protocole est qu'il diminuerait *in fine* la charge de travail de la CEDH puisqu'elle serait moins saisie par les parties. Mais en pratique, seuls deux avis consultatifs ont été demandés jusqu'ici de sorte que cette diminution n'est pas spectaculaire. *A contrario*, il se pourrait qu'il y ait un effet dans l'autre sens. La CEDH, qui fait déjà face à un sérieux arriéré, devrait rendre des avis consultatifs aux plus hautes juridictions du pays, ce qui pourrait prolonger la durée des procédures en cours au niveau national. Elle signale ainsi qu'aux Pays-Bas, le *Raad voor de rechtspraak* a déclaré dans son avis qu'une telle demande d'avis auprès de la CEDH entraînerait environ 10 000 euro de frais supplémentaires et pourrait retarder la procédure judiciaire de deux ans en moyenne. Il est donc clair que ce protocole n'engendre aucun gain de temps pour les procédures diligentées au niveau national.

schending van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ingeval het rechtscollege het advies gevolgd heeft.

Anderen menen dan weer dat dit Protocol die subsidiariteit en die interpretatievrijheid teniet zou kunnen doen en de invloed van het EHRM op de nationale rechtscolleges nog zou kunnen vergroten, om de volgende redenen:

— hoewel de adviezen niet dwingend zijn, kunnen zij dat volgens de zienswijze van het EHRM *de facto* toch worden;

— die adviezen kunnen heel strikt zijn en geen interpretatievrijheid meer bieden om het EVRM af te stemmen op de Belgische realiteit;

— tot slot zou het EHRM zich door het Protocol meer aansturend kunnen opstellen, indien de adviesaanvraagprocedure binnen de lidstaten een courantere praktijk wordt.

Volgens mevrouw Van Bossuyt werden in Nederland dezelfde bekommelingen geformuleerd en heeft zulks de Nederlandse VVD ertoe gebracht de ratificatie van dit Protocol niet aan te nemen. Elders werden bij de redactie en de latere ratificaties van het Protocol gelijkaardige bekommelingen geuit. Het ziet er hoe dan ook naar uit dat dit Protocol niet heeft geleid tot een geïnstitutionaliseerde dialoog tussen het EHRM en de nationale rechtscolleges, want tot dusver heeft het EHRM op grond van Protocol nr. 16 slechts twee adviezen uitgebracht (namelijk in 2019 en in 2020).

Het lid wijst vervolgens op een aantal praktische bezwaren. Een van de aangevoerde argumenten vóór de ratificatie van het Protocol is dat het de werklast van het EHRM uiteindelijk zal doen afnemen, aangezien de partijen minder zaken voor dat rechtscollege zullen brengen. In de praktijk werden tot dusver echter slechts twee adviezen gevraagd, waardoor die afname niet noemenswaardig is. Het tegendeel zou zich echter kunnen voordoen. Het EHRM kampt nu al met een aanzienlijke achterstand; wanneer het adviezen zou moeten verstrekken aan de hoogste rechtscolleges van het land, zou dat de op nationaal niveau lopende procedures nog kunnen verlengen. De spreekster stipt aan dat luidens een advies van de Nederlandse Raad voor de rechtspraak een adviesaanvraag bij het EHRM bijkomende kosten ten belope van ongeveer 10 000 euro met zich zou brengen en de rechtsgang met gemiddeld twee jaar zou kunnen vertragen. Het is dus duidelijk dat dit Protocol geen enkele tijdswinst oplevert voor de op nationaal niveau aanhangig gemaakte procedures.

Tot slot stelt mevrouw Van Bossuyt de volgende vragen:

Enfin, Mme Van Bossuyt pose les questions suivantes:

— le Conseil d'État recommande d'adapter les plus hautes juridictions belges à la possibilité de poser de telles questions à la CEDH et d'établir des procédures précisant les modalités de telles demandes d'avis. Le gouvernement a décidé de se cantonner au dépôt d'un projet de loi d'assentiment et de ne pas procéder à une réforme plus approfondie. Pour quelles raisons?

— dans quelles circonstances nos hautes juridictions devront-elles demander un avis consultatif à la CEDH et quelles seront les règles appliquées pour prendre cette décision?

— comment éviter que les avis non contraignants deviennent contraignants en raison de l'autorité dont dispose la CEDH?

Mme Annick Ponthier (VB) relève que selon l'avis du Conseil d'État, le protocole actuellement examiné est un traité mixte relevant des compétences de l'autorité fédérale, des régions et des communautés. Les entités fédérées devraient donc elles aussi donner leur assentiment. Dans ces circonstances, elle estime que la confiance qu'inspire le fonctionnement de la CEDH n'est pas telle qu'elle peut voter aveuglément en faveur de ce projet de loi. Elle souligne à ce titre qu'un certain nombre de juges de la CEDH ont été et sont parfois encore actifs au sein d'organisations d'orientation dite de "gauche progressiste", notamment des ONG ou des organisations soutenues par les *Open Society Foundations*, à l'initiative du milliardaire George Soros. La membre partage dès lors son inquiétude quant à de possibles conflits d'intérêts.

En ce qui concerne le caractère non contraignant des avis donnés par la CEDH, la membre souligne que cela ne veut pas dire que les tribunaux ne les suivront pas. Elle se réfère au pacte de Marrakech de l'ONU, qui n'est pas contraignant en théorie, mais la réalité est tout autre. Elle se demande dès lors pourquoi conclure un tel accord s'il est amené à devenir une règle de conduite. Mme Ponthier craint que ce projet de loi donne lieu, indirectement, à mettre en place une sorte de "gouvernement des juges" dans notre système. La membre appelle à être très prudent quant à l'influence de la Cour européenne sur l'ordre juridique belge, afin d'éviter l'érosion de notre démocratie ou de notre justice nationale. Les droits humains sont bien sûr universels mais l'interprétation de ces droits fait souvent l'objet de discussions entre pays membres du Conseil de l'Europe, en ce qui concerne les migrations par exemple.

— de Raad van State beveelt aan aanpassingen met betrekking tot de hoogste Belgische rechtscolleges door te voeren, opdat zij dergelijke verzoeken tot het EHRM zouden kunnen richten, alsook procedures uit te werken ter bepaling van de nadere regels voor die adviesaanvragen. De regering heeft beslist het te houden bij de indiening van een wetsontwerp tot instemming, en niet over te gaan tot een meer grondige hervorming. Waarom niet?

— in welke omstandigheden zullen onze hoogste rechtscolleges het EHRM om een advies moeten verzoeken? Welke regels zullen worden toegepast om die beslissing te nemen?

— hoe kan worden voorkomen dat de niet-dwingende adviezen toch dwingend worden wegens het gezag van het EHRM?

Mevrouw Annick Ponthier (VB) merkt op dat de Raad van State het voorliggende Protocol in zijn advies als een gemengd verdrag beschouwt dat ressorteert onder de bevoegdheden van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen. Ook de deelstaten zouden er dus moeten mee instemmen. In die context meent de sprekerster dat de werking van het EHRM niet van dien aard is dat ze er vertrouwen in heeft om het wetsontwerp blindelings aan te nemen. Ze wijst in dat verband op het feit dat een aantal rechters bij het EHRM in het verleden actief zijn geweest (en soms nog zijn) binnen organisaties met een "links-progressieve" strekking, met name in ngo's of organisaties die worden gesteund door de *Open Society Foundations* van de miljardair George Soros. Het commissielid maakt zich dan ook zorgen over mogelijke belangenconflicten.

Hoewel de adviezen van het EHRM niet-bindend zijn, geeft de sprekerster aan dat zulks niet impliceert dat de rechtbanken ze niet zullen volgen. Ze verwijst naar het Marrakech-pact van de VN; in theorie is dat niet bindend, maar de realiteit is anders. Ze vraagt zich dan ook af waarom men een dergelijke overeenkomst sluit als het de bedoeling is dat die overeenkomst een gedragsregel wordt. Mevrouw Ponthier vreest dat het wetsontwerp indirect de weg vrijmaakt voor een "*gouvernement des juges*" binnen ons bestel. Het commissielid dringt erop aan zeer omzichtig om te gaan met de invloed van het EHRM op het Belgische rechtsbestel, om te voorkomen dat onze democratie of ons nationale rechtssysteem wordt uitgehold. De mensenrechten zijn uiteraard universeel, maar over de interpretatie van die rechten komt het vaak tot discussies tussen lidstaten van de Raad van Europa, bijvoorbeeld inzake migratie.

B. Réponses du secrétaire d'État

Le secrétaire d'État confirme que ce dossier a mis du temps à prendre son envol. Il souligne que certaines questions plus pointues devront être abordées en commission de la Justice. Il cède la parole à Mme Niedlispacher, du SPF Justice, en vue de répondre aux questions des membres.

Mme Isabelle Niedlispacher, agente du gouvernement devant la Cour européenne des droits de l'homme et juriste au service des droits de l'homme du SPF Justice, confirme que le dossier a mis du temps à aboutir. Elle précise qu'au moment où la Belgique a signé le protocole en novembre 2018, 22 États l'avaient signé et 10 l'avaient ratifié. Ils sont 16 aujourd'hui, sur 46. Mais seules 10 ratifications sont nécessaires pour l'entrée en vigueur du protocole, car il est optionnel. Il définit le fonctionnement de la CEDH et offre la possibilité aux hautes juridictions nationales de la consulter en vue d'éviter, si possible, un éventuel contentieux. L'intervenante souligne que ce protocole ne peut pas devenir contraignant et que ce n'est pas nécessaire, vu que cela ne garantirait en rien le fait qu'on suive l'avis de la CEDH. Elle suppose néanmoins que si une juridiction demande l'avis de la CEDH, c'est dans le but de le suivre. Cette demande d'avis ne se fait pas *in abstracto*, pour valider une question de législation belge. Elle émane obligatoirement d'une des trois juridictions que sont le Conseil d'État, la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation, dans le cadre d'un litige en cours, parce que le juge a un doute sur l'application de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Mme Niedlispacher explique qu'elle est l'avocate de l'État belge devant la CEDH depuis 22 ans, et que la réalité historique n'a selon elle rien à voir avec un "gouvernement des juges". Dès le moment où la Convention européenne a été ratifiée, elle a inspiré les constitutions de tous les États membres, et les juges l'appliquent au quotidien, avec une marge de manœuvre extrêmement importante. De plus, la CEDH ne s'aventure pas dans un domaine du droit pour empiéter sur la compétence des juridictions nationales, ni pour décider du bien-fondé d'une politique; la CEDH ne se prononce pas sur des politiques en matière d'asile et migrations. Elle pourra simplement insister sur la nécessité d'imposer des critères précis, clairs et accessibles aux justiciables. La CEDH ne peut pas déterminer non plus la pertinence

B. Antwoorden van de staatssecretaris

De staatssecretaris bevestigt dat het lang heeft geduurd voordat de behandeling van dit dossier op dreef kwam. Hij geeft aan dat bepaalde, meer specifieke vragen zullen moeten worden behandeld in de commissie voor Justitie. Hij geeft het woord aan mevrouw Niedlispacher van de FOD Justitie, die de vragen van de commissieleden zal beantwoorden.

Mevrouw Isabelle Niedlispacher, agente van de regering voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en juriste bij de dienst Rechten van de Mens, FOD Justitie, bevestigt dat het lang heeft geduurd voordat het dossier voldragen was. Ze geeft aan dat, op het moment dat België het Protocol in november 2018 ondertekende, 22 staten dat reeds hadden gedaan en dat 10 staten het al hadden geratificeerd. Thans hebben 16 van de 46 staten het Protocol geratificeerd. Er zijn evenwel slechts 10 ratificeringen nodig om het Protocol in werking te doen treden, aangezien het om een facultatief Protocol gaat. Het bepaalt de werking van het EHRM en biedt de hoge rechtscolleges van de lidstaten de mogelijkheid het EHRM te raadplegen teneinde eventuele geschillen, indien mogelijk, te voorkomen. De spreekster benadrukt dat dit Protocol niet dwingend mag worden en dat zulks trouwens niet nodig is, aangezien dat geenszins een garantie zou zijn dat het advies van het EHRM wordt gevolgd. Ze gaat er evenwel vanuit dat, als een rechtscollege het advies van het EHRM vraagt, het wel met de bedoeling is dat advies te volgen. Die adviesaanvraag wordt niet *in abstracto* ingediend, om bevestiging te krijgen over een kwestie inzake de Belgische wetgeving. Ze moet worden ingediend door een van de drie rechtscolleges, zijnde de Raad van State, het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie, en moet betrekking hebben op een lopend geschil, omdat de rechter niet zeker is hoe het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden moet worden geïmplementeerd.

Mevrouw Niedlispacher geeft aan dat zij als advocate de Belgische staat al 22 jaar vertegenwoordigt voor het EHRM en dat de historische werkelijkheid volgens haar niets te maken heeft met een "gouvernement des juges". Nadat het EVRM werd geratificeerd, heeft het als inspiratiebron gediend voor de grondwetten van alle lidstaten, en de rechters passen het dagelijks toe, waarbij hen zeer veel speelruimte wordt gelaten. Bovendien begeeft het EHRM zich niet op een rechtsdomein om zich de bevoegdheid van de nationale rechtscolleges toe te eigenen, noch om zich uit te spreken over de gegrondheid van een beleid; het EHRM laat zich niet uit over asiel- en migratiebeleid. Het kan er alleen op aandringen dat nauwkeurige, duidelijke en voor de rechtzoekenden toegankelijke criteria worden opgelegd.

des règles mais se borne à en préciser les contours et à vérifier que la législation n'est pas manifestement déraisonnable et que les moyens utilisés sont nécessaires et proportionnés à l'objectif visé. Le caractère facultatif du protocole renforce encore l'aspect de subsidiarité de la CEDH par rapport à la juridiction belge.

Pour ce qui est du caractère mixte du protocole, l'intervenante fait remarquer que le protocole n° 15, qui concerne des règles de fonctionnement de la CEDH, est également qualifié de traité mixte. Or, le SPF Justice a jugé dans ce cas que c'est au niveau fédéral qu'est centralisée la compétence de représenter l'État. C'est l'autorité visée par la requête et qui sera amenée à exécuter la règle qui est concernée, d'où l'approche exclusivement fédérale afin de s'aligner à la pratique. Une requête pourrait bien entendu viser une entité fédérée, mais tout passera ensuite par le niveau fédéral, puisque les trois juridictions qui seront éventuellement amenées à poser une question préjudicielle sont fédérales.

Comme la demande d'avis est facultative, c'est le juge lui-même qui décide des critères qui l'amènent à demander un avis. Il peut par ailleurs retirer sa demande ou choisir de ne pas suivre l'avis fourni. L'intervenante souligne qu'il n'aurait pas pu en être autrement. En outre, la Cour constitutionnelle craignait que la procédure optionnelle ne mette en péril le mécanisme de question préjudicielle à son endroit. Ce ne sera pas le cas car il a été décidé de respecter l'article 26 des lois sur la Cour constitutionnelle¹, qui invite la Cour de Cassation et le Conseil d'État à interroger et attendre l'avis de la Cour constitutionnelle en premier lieu, avant d'interroger la CEDH. L'allongement de la procédure redouté par le Conseil d'État n'est pas justifié non plus, car une priorité spéciale sera donnée par la Cour européenne aux avis demandés dans ce cadre, afin de ne pas bloquer le litige en cours au niveau national.

C. Répliques

Mme Anneleen Van Bossuyt (N-VA) soulève la question de la priorité spéciale donnée aux demandes d'avis. Elle se demande comment cette priorité va se concrétiser, même si elle reconnaît que la CEDH n'est pour le moment pas surchargée de demandes d'avis consultatifs. Par ailleurs, elle trouve frappant d'entendre que la CEDH, dans ses jugements, n'a pas d'influence sur les

Het EHRM kan evenmin oordelen over de relevantie van de regels, maar beperkt zich tot het verduidelijken van de afbakening ervan; het Hof gaat na of de wetgeving niet kennelijk onredelijk is, alsook of de gebruikte middelen noodzakelijk zijn en in verhouding staan tot het nagestreefde doel. Het facultatieve karakter van het Protocol versterkt de subsidiariteit van het EHRM ten aanzien van de Belgische rechtsmacht nog.

Inzake het gemengde karakter van het Protocol wijst de spreekster erop dat ook Protocol nr. 15, dat de werkingsregels van het EHRM betreft, als een gemengd verdrag wordt aangemerkt. De FOD Justitie heeft evenwel gemeend dat *in casu* het federale niveau bevoegd is om de staat te vertegenwoordigen. Dat is immers de overheid waarop het verzoekschrift betrekking heeft en die de betrokken regel ten uitvoer zal moeten leggen; vandaar de uitsluitend federale insteek, om aan te sluiten op de praktijk. Uiteraard kan een verzoekschrift betrekking hebben op een deelstaat, maar vervolgens zal alles via het federale niveau verlopen, aangezien de drie rechtscolleges die eventueel een prejudiciële vraag kunnen indienen, federale instanties zijn.

Aangezien de adviesaanvraag facultatief is, beslist de rechter zelf over de criteria op grond waarvan hij advies inwint. Voorts kan de rechter zijn verzoek intrekken of ervoor kiezen het uitgebrachte advies niet te volgen. De spreekster benadrukt dat er geen andere mogelijkheid is. Bovendien vreesde het Grondwettelijk Hof dat de facultatieve procedure de regeling inzake de aan deze instantie gestelde prejudiciële vragen in het gedrang zou brengen. Dat zal niet het geval zijn, aangezien werd beslist artikel 26 van de wetten op het Grondwettelijk Hof¹ te eerbiedigen, dat het Hof van Cassatie en de Raad van State ertoe oproept eerst vragen te stellen aan en het advies af te wachten van het Grondwettelijk Hof, alvorens zich tot het EHRM te richten. De Raad van State hoeft evenmin te vrezen voor langere procedures: het EHRM zal bijzondere voorrang verlenen aan de in dit raam gevraagde adviezen, om het op nationaal niveau lopende rechtsgeding niet te blokkeren.

C. Replieken

Mevrouw Anneleen Van Bossuyt (N-VA) gaat nader in op de bijzondere voorrang die aan de adviesaanvragen zou worden verleend. Ze vraagt zich af hoe die voorrang concreet gestalte zal krijgen, ook al erkent ze dat het EHRM thans niet wordt overstelpt met dergelijke verzoeken. Voorts vindt ze het frappant te vernemen dat het EHRM met zijn uitspraken niet weegt op het beleid

¹ Article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (*Moniteur belge* du 7 janvier 1989, p. 315), telle que modifiée par la loi spéciale du 12 juillet 2009 (*Moniteur belge* du 31 juillet 2009, p. 51617).

¹ Artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (*Belgisch Staatsblad* van 7 januari 1989, blz. 315), zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 12 juli 2009 (*Belgisch Staatsblad* van 31 juli 2009, blz. 51617).

politiques menées par les États. Elle constate pourtant que la CEDH s'est exprimée à plusieurs reprises en ce qui concerne le refoulement de migrants aux frontières et elle doute que ces opinions n'aient pas d'influence sur les décisions politiques.

Mme Isabelle Niedlispacher précise son propos et répond que si la CEDH peut avoir indirectement une influence, elle ne s'immisce pas dans les politiques des États. Elle cite l'exemple de l'adoption du Règlement Dublin II, pour lequel certains ont cru que la CEDH allait remettre l'ensemble de la Convention de Dublin en question. Cela n'a pas été le cas, il s'agissait seulement de rendre possible l'examen d'une demande d'asile dans un autre pays au cas où le premier pays d'accueil était submergé de demandes et ne pouvait pas la traiter dans des délais raisonnables. La CEDH ne réinvente pas les réglementations. L'intervenante cite plusieurs autres exemples où la CEDH, selon elle, a émis des avis sans s'immiscer dans les décisions politiques.

III. — VOTES

Articles 1 et 2

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation.

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité.

L'article 2 est adopté par 10 voix et 3 abstentions.

*
* *

Le projet de loi est adopté par vote nominatif par 10 voix et 3 abstentions.

Résultat du vote nominatif:

Ont voté pour:

Ecolo-Groen: Samuel Cogolati, Guillaume Defossé

PS: Malik Ben Achour, Christophe Lacroix

MR: Michel De Maegd, Katrin Jadin

CD&V: Els Van Hoof

PVDA-PTB: Steven De Vuyst

van de staten. Ze stelt nochtans vast dat het EHRM zich al meermaals heeft uitgesproken over het refoulement van migranten aan de landsgrenzen en betwijfelt dat die standpunten geen invloed zouden hebben op de beleidsbeslissingen.

Mevrouw Isabelle Niedlispacher geeft verduidelijking en antwoordt dat het EHRM weliswaar indirect invloed kan uitoefenen, maar zich niet mengt in het beleid van de staten. Ze geeft het voorbeeld van de aanneming van de Dublin II-verordening, waarbij sommigen dachten dat het EHRM het volledige Dublin-Verdrag op losse schroeven zou zetten. Dat is niet gebeurd; het was louter de bedoeling te voorzien in de mogelijkheid om een asielaanvraag in een ander land te onderzoeken voor het geval het eerste land van aankomst overstelpt is met aanvragen en die bijgevolg niet binnen een redelijke termijnen kan verwerken. Het EHRM vindt de verordeningen niet opnieuw uit. De spreekster geeft nog een aantal andere voorbeelden van gevallen waarin het EHRM volgens haar adviezen heeft uitgebracht zonder zich te bemoeien met de beleidsbeslissingen.

III. — STEMMINGEN

Artikelen 1 en 2

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

Artikel 1 wordt eenparig aangenomen.

Artikel 2 wordt aangenomen met 10 stemmen en 3 onthoudingen.

*
* *

Het wetsontwerp wordt bij naamstemming aangenomen met 10 stemmen en 3 onthoudingen.

Resultaat van de naamstemming:

Hebben voorgestemd:

Ecolo-Groen: Samuel Cogolati, Guillaume Defossé

PS: Malik Ben Achour, Christophe Lacroix

MR: Michel De Maegd, Katrin Jadin

CD&V: Els Van Hoof

PVDA-PTB: Steven De Vuyst

Open Vld: Tim Vandenput

Vooruit: Vicky Reynaert.

Ont voté contre: nihil.

Se sont abstenus:

N-VA: Anneleen Van Bossuyt

VB: Annick Ponthier, Ellen Samyn.

Le rapporteur,

Michel DE MAEGD

La présidente,

Els VAN HOOF

Open Vld: Tim Vandenput

Vooruit: Vicky Reynaert.

Hebben tegengestemd: nihil.

Hebben zich onthouden:

N-VA: Anneleen Van Bossuyt

VB: Annick Ponthier, Ellen Samyn.

De rapporteur,

Michel DE MAEGD

De voorzitter,

Els VAN HOOF