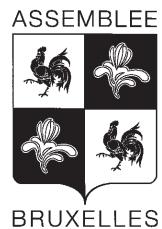


Assemblée de la Commission communautaire française



6 février 2003

SESSION ORDINAIRE 2002-2003

PROJET DE DECRET

**portant assentiment au Protocole n°12 à la Convention de sauvegarde
des droits de l'homme et des libertés
fondamentales**

Fait à Rome le 4 novembre 2000

EXPOSE DES MOTIFS

Introduction

Le 26 juin 2000, le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe a approuvé le texte du Protocole n°12 à la convention européenne des Droits de l'homme. Il sera ouvert à la signature à la Conférence ministérielle à Rome à l'occasion de la célébration du 50^{ème} anniversaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Dans ce Protocole l'actuel article 14 de la Convention recevra une portée générale. Dorénavant, toute discrimination, par n'importe quelle autorité publique, pourra être portée devant la Cour européenne de Strasbourg. Pour l'instant, ceci n'était possible que pour des discriminations des droits prévus dans la Convention.

Pourquoi ce protocole ?

L'article 14 actuel de la Convention contient un principe de non-discrimination quant à la jouissance des droits et libertés définis dans la Convention européenne des Droits de l'homme (CEDH).

La nouveau Protocole étend le champ d'application de cet article à la jouissance de tout droit prévu par la loi. Il s'agit donc dorénavant d'un principe général de non-discrimination. Alors que l'ancien article 14 de la CEDH devait toujours être invoqué conjointement avec une autre disposition, toute discrimination pourra dorénavant être déférée à la Cour dans les pays qui auront adhéré à ce Protocole additionnel, pour autant qu'il s'agisse d'un droit prévu par la loi. Cette loi doit être comprise au sens de la Convention, donc au sens matériel du terme.

L'ambition manifestée au cours de ces dernières années de réaliser une égalité effective entre les hommes et les femmes et d'entreprendre la lutte contre le racisme et l'intolérance a conduit le Comité des Ministres à charger en mars 1998 le Comité directeur des droits de l'homme de rédiger un protocole qui élargirait, d'une façon générale, le champ d'application de l'article 14 de la CEDH et contiendrait une liste non exhaustive de motifs de discrimination. Il a été tenu compte du fait que les possibilités de développer la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme étaient plutôt limitées.

Contenu du protocole

Le Protocole comporte un bref préambule qui se réfère au principe fondamental selon lequel toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit à une égale protection de la loi. Il est ensuite fait rappel que le principe de la non-discrimination ne peut empêcher les Etats parties de prendre des

mesures afin de promouvoir une égalité pleine et effective, à la condition qu'elles répondent à une justification objective et raisonnable. Les Etats parties ne peuvent cependant pas être forcés de prendre de telles mesures. En raison de leur caractère plutôt programmatoire, on a jugé qu'une disposition imposant des mesures positives s'accommoderait mal du caractère global de la Convention et de son système de contrôle, qui sont fondés sur une garantie collective de droits individuels énoncés en des termes suffisamment spécifiques justifiables.

Le principe d'égalité ne figure pas explicitement dans les dispositions du protocole. Il ne s'est avéré possible lors des négociations de parvenir à une unité de vue suffisante pour réunir le principe d'égalité et le principe de non-discrimination dans une seule disposition. Mais il convient de noter que ces deux principes sont étroitement liés.

La délégation belge au Comité des Ministres n'a pas manqué de souligner l'importance que le Gouvernement belge attache au principe de l'égalité entre hommes et femmes et a regretté qu'il n'a pas été possible d'inscrire ce principe explicitement dans le texte du Protocole.

Le principe de discrimination est le même que celui de l'article 14 actuel. Une distinction constitue une discrimination dans la mesure où elle ne s'appuie pas sur une justification objective et raisonnable, en d'autres termes, lorsque le but n'est pas légitime ou lorsque qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Aucune clause restrictive n'a pour cette raison été incluse dans la disposition, comme par exemple les distinctions fondées sur la nationalité opérées quant à certains droits ou prestations. Certaines restrictions opérées quant à certains droits pour certains groupes de personnes peuvent constituer des distinctions parfaitement acceptables car elles peuvent être motivées par une justification objective et raisonnable et ne constituent donc aucune discrimination. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme laisse une certaine marge d'appréciation en la matière aux Etats membres.

La liste des motifs de discrimination est également identique à celle de l'article 14 actuel de la Convention. Il a été jugé préférable de n'apporter aucune modification à cette liste puisque celle-ci n'est en toute hypothèse pas exhaustive et pour ne pas laisser la porte ouverte à des interprétations a contrario indésirables sur des motifs de discrimination non mentionnés. C'est pourquoi la proposition de l'Assemblée parlementaire visant à ajouter à la liste d'orientation sexuelle comme motif de discrimination n'a pas été suivie. Il convient en outre de rappeler que la jurisprudence de la Cour des Droits de l'Homme renferme des exemples où des motifs de discrimination qui ne sont pas mentionnés

dans la liste sont retenus, comme notamment l'orientation sexuelle.

Le Protocole offre, notamment dans les cas suivants, une protection additionnelle aux personnes qui font l'objet d'une discrimination :

- dans la jouissance de tout droit spécifiquement accordé à l'individu par le droit national;
- dans la jouissance de tout droit découlant d'obligations claires des autorités publiques en droit national, c'est-à-dire lorsque ces autorités sont tenues par la loi nationale de se conduire d'une certaine manière;
- de la part des autorités publiques du fait de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (par exemple, l'octroi de certains subsides);
- du fait d'autres actes ou omissions de la part des autorités publiques (par exemple, le comportement des responsables de l'application des lois pour venir à bout d'une émeute).

Les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 1^{er} doivent être envisagés comme un ensemble. Ils sont complémentaires. L'objectif principal de cet article est d'établir une obligation négative pour les Etats parties afin notamment d'éviter toute discrimination à l'égard de qui que ce soit. Mais cela ne signifie pas que tous les efforts horizontaux seraient exclus. En d'autres termes, les Etats doivent prendre des mesures afin de prévenir certaines discriminations, ce même dans les relations entre particuliers.

La formule « autorité publique » figurant au paragraphe 2 de l'article 1^{er} est empruntée à d'autres dispositions de la Convention et revêt la même signification que dans ces dispositions. Elle englobe non seulement les autorités administratives, mais également les cours et tribunaux, ainsi que les organes législatifs.

Le nouveau protocole ne modifie ni ne supprime l'article 14 de la Convention. Cet article est en quelque sorte inclus dans le protocole. Il appartient à la Cour des Droits de l'Homme de régler tout question d'interprétation concernant les relations précises entre ces deux dispositions.

Le Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le protocole. Ce

chiffre est repris de la proposition de l'Assemblée parlementaire.

Répercussions sur la charge de travail de la Cour

La Cour européenne des Droits de l'Homme a, dans son avis sur le projet, attiré l'attention sur les éventuelles répercussions du Protocole sur sa charge de travail et estime que parallèlement des moyens supplémentaires devront être accordés.

Il est apparu que les répercussions sur le volume de travail de la Cour a été considéré comme un élément important par la plupart des délégations qui se sont abstenu lors de l'adoption du Protocole au sein du Comité directeur pour la protection des droits de l'homme (CDDH).

Sans sous-estimer le problème de la forte augmentation du volume de travail de la Cour, il semble prématuré d'évoquer dès à présent une augmentation spectaculaire du nombre de plaintes qui seront introduites à la suite de ce Protocole. Même en l'absence de ce Protocole, de nouvelles mesures devront être prises afin de canaliser la forte augmentation de plaintes.

Une disposition comparable dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'a encore engendré aucune plainte contre la Belgique depuis qu'elle a reconnu en 1994 la compétence du Comité directeur pour la protection des droits de l'homme de prendre connaissance des plaintes individuelles.

Compétences de la Commission communautaire française

Le présente Protocole a été qualifié par la CIPE en tant qu'accord mixte, étant donné qu'il impose également aux actes des entités fédérées, une interdiction générale et obligatoire de toute discrimination.

Ce protocole doit être approuvé par les Communautés et les Régions avant que la Belgique ne puisse procéder à sa ratification.

Le Ministre-Président du Collège de la Commission communautaire française, chargé des Relations internationales,

Eric TOMAS

PROJET DE DECRET

portant assentiment au Protocole n°12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait à New York, le 15 novembre 2000

Le Collège de la Commission communautaire française,
sur proposition du Ministre-Président du Collège, chargé
des Relations internationales, après délibération,

ARRETE :

Le Ministre-Président du Collège, chargé des Relations internationales, est invité à présenter à l'Assemblée de la Commission Communautaire française le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1^{er}

Le présent décret règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci.

Article 2

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, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

Le Ministre-Président du Collège de la Commission communautaire française, chargé des Relations internationales,

Eric TOMAS

PROTOCOLE N° 12

à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole,

Prenant en compte le principe fondamental selon lequel toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit à une égale protection de la loi;

Résolus à prendre de nouvelles mesures pour promouvoir l'égalité de tous par la garantie collective d'une interdiction générale de discrimination par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention »);

Réaffirmant que le principe de non-discrimination n'empêche pas les Etats parties de prendre des mesures afin de promouvoir une égalité pleine et effective, à la condition qu'elles répondent à une justification objective et raisonnable,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

Interdiction générale de la discrimination

1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1^{er}.

Article 2

Application territoriale

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation

ou d'approbation, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera le présent Protocole.

2. Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application du présent Protocole à tout autre territoire désigné dans la déclaration. Le Protocole entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée ou modifiée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait ou la modification prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

4. Une déclaration faite conformément au présent article sera considérée comme ayant été faite conformément au paragraphe 1^{er} de l'article 56 de la Convention.

5. Tout Etat ayant fait une déclaration conformément au paragraphe 1^{er} et 2 du présent article peut, à tout moment par la suite, déclarer relativement à un ou plusieurs des territoires visés dans cette déclaration qu'il accepte la compétence de la Cour pour connaître des requêtes de personnes physiques, d'organisations non gouvernementales ou de groupes de particuliers, comme le prévoit l'article 34 de la Convention, au titre de l'article 1^{er} du présent Protocole.

Article 3

Relations avec la Convention

Les Etats parties considèrent les articles 1^{er} et 2 du présent Protocole comme des articles additionnels à la Convention et toutes les dispositions de la Convention s'appliquent en conséquence.

*Article 4
Signature et ratification*

Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe qui ont signé la Convention. Il sera soumis à ratification, acceptation ou approbation. Un Etat membre du Conseil de l'Europe ne peut ratifier, accepter ou approuver le présent Protocole sans avoir simultanément ou antérieurement ratifié la Convention. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

*Article 5
Entrée en vigueur*

1. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le présent Protocole conformément aux dispositions de son article 4.
2. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le présente Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt

de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

*Article 6
Fonctions du dépositaire*

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe :

- a. toute signature ;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- c. toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément à ses articles 2 et 5 ;
- d. tout autre acte, notification ou communication, ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Rome, le 4 novembre 2000, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

ANNEXE 1

AVIS DU CONSEIL D'ETAT (L 34.392/2)

Le Conseil d'Etat, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, le 14 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur avant-projet de décret « portant assentiment au Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Rome le 4 novembre 2000 », a donné le 19 décembre 2002 l'avis suivant :

1. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que la formule jointe à la signature faite au nom du Gouvernement du Royaume de Belgique omet la mention de la Commission communautaire française (').
2. Conformément à l'usage et aux termes de l'article 167, § 3, de la Constitution, il convient de remplacer, à l'article 2 de l'avant-projet de décret, les mots « ses pleins et entiers effets » par les mots « son plein et entier effet ».

La Chambre était composée de

Messieurs P. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat,
président,

Mesdames M. BAGUET, conseillers d'Etat,

A.-C. VAN GEERSDAELE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur.
La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. Y. CHAUFFOUREAU, référendaire adjoint.

Le Greffier, Le Président,

A.-C. VAN GEERSDAELE P. QUERTAINMONT

(') Veuillez en ce sens l'avis 32.729/4, donné le 19 mars 2002, sur un avant-projet de décret « portant assentiment à l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, aux annexes I, II, III, IV, au protocole concernant l'assistance mutuelle entre autorités administratives en matière douanière, à l'Acte final, aux Déclarations communes et aux échanges de lettre entre la Communauté et la République d'Arménie concernant l'établissement de sociétés et à la Déclaration du Gouvernement français, à la lettre hors accord des Communautés européennes et de leurs Etats membres au Gouvernement de la République d'Arménie, faits à Luxembourg, le 22 avril 1996 » devenu projet de décret (Assemblée de la Commission communautaire française, session 2001/2002, Doc. n° 45).

ANNEXE 2

AVANT-PROJET DE DECRET

portant assentiment au Protocole n°12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait à Rome le 4 novembre 2000

Le Collège de la Commission communautaire française, sur proposition du Ministre-Président du Collège, chargé des Relations internationales, après délibération,

ARRETE :

Le Ministre-Président du Collège, chargé des Relations internationales, est invité à présenter à l'Assemblée de la Commission communautaire française le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1^{er}

Le présent décret règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci.

Article 2

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, sortira ses pleins et entiers effets.

Bruxelles, le ...

Le Ministre-Président du Collège, chargé des Relations internationales,

Eric TOMAS