

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

23 AOÛT 2011

**Projet de loi 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**

SOMMAIRE

	Pages
Exposé des motifs	2
Projet de loi	13
Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales . . .	14
Avant projet de loi	17
Avis du Conseil d'État	18

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2010-2011

23 AUGUSTUS 2011

**Wetsontwerp houdende instemming met
het Protocol nr. 12 bij het Verdrag ter
bescherming van de rechten van de
mens en de fundamentele vrijheden,
gedaan te Rome op 4 november 2000**

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	2
Wetsontwerp	13
Protocol nr. 12 bij het Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden .	14
Voorontwerp van wet	17
Advies van de Raad van State	18

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Introduction

1. Le gouvernement a l'honneur de soumettre à votre assentiment le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ouvert à la signature des États membres du Conseil de l'Europe, le 4 novembre 2000 à Rome.

2. Ce Protocole a été élaboré au sein de l'organisation du Conseil de l'Europe. Au 15 novembre 2009, des quarante-sept membres du Conseil de l'Europe, trente-sept sont signataires du Protocole n° 12, tandis que dix-sept États l'ont ratifié. Le Protocole est entré en vigueur au niveau international à la suite du dépôt du dixième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Le 4 novembre 2000, le jour de l'ouverture aux signatures, la Belgique a signé le Protocole n° 12. Le Protocole contient six articles dont un seul à un contenu normatif et est accompagné d'un rapport explicatif du Secrétariat du Conseil de l'Europe (<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/177.htm>).

2. Historique du Protocole

3. Le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales trouve son origine dans la volonté du Conseil de l'Europe d'interdire la discrimination de manière générale ou indépendante, c'est-à-dire non seulement dans la jouissance des droits garantis par la Convention, mais également dans celle de tout droit prévu par la loi. La motivation principale du Conseil de l'Europe a été d'étendre la protection contre toute forme de discrimination.

4. Le principe de non-discrimination constitue un élément fondamental du droit (international) des droits de l'homme et est affirmée à l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette Déclaration proclame que « [t]ous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». Ce principe peut être retrouvé également à l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et aux diverses dispositions similaires dans de nombreux instruments internationaux sur le plan des droits de l'homme.

5. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH ou Convention) traite de la non-discrimination à l'article 14. Cependant, la protection

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

1. De regering heeft de eer u het Protocol nr. 12 bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op 4 november 2000 te Rome voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa werd opengesteld, ter instemming voor te leggen.

2. Dit Protocol werd opgesteld binnen de organisatie van de Raad van Europa. Op 15 november 2009 ondertekenden zevenendertig van de zevenenveertig leden van de Raad van Europa het Protocol nr. 12, terwijl zeventien lidstaten het Protocol tevens bekrachtigden. Het Protocol trad op internationaal niveau in werking na de neerlegging van de tiende akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring. Op 4 november 2000, de dag van de openstelling voor ondertekening, heeft België het Protocol nr. 12 ondertekend. Het Protocol bevat zes artikelen, waarvan één enkel artikel een normatieve inhoud heeft, en gaat vergezeld van een toelichtend verslag van het Secretariaat van de Raad van Europa (<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/177.htm>).

2. Retroacta van het Protocol

3. Het Protocol nr. 12 bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden vindt zijn oorsprong in het streven van de Raad van Europa naar een algemeen of autonoom verbod op discriminatie, met andere woorden niet enkel inzake het genot van de rechten gewaarborgd door het Verdrag, maar ook van alle rechten bedoeld in de wet. De Raad van Europa beoogde in de eerste plaats de bescherming tegen elke vorm van discriminatie uit te breiden.

4. Het non-discriminatiebeginsel vormt een basiselement van het (internationaal) recht met betrekking tot de rechten van de mens en is bekrachtigd in artikel 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: « Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren ». Dit beginsel is ook vervat in artikel 7 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en in diverse gelijksoortige bepalingen in tal van internationale mensenrechteninstrumenten.

5. Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM of Verdrag) handelt over non-discriminatie. Toch biedt artikel 14 een beperktere

offerte par l'article 14 est plus limitée que celle prévue par d'autres instruments internationaux. L'article 14 ne contient pas une interdiction générale ou indépendante de la discrimination, mais seulement une interdiction de la discrimination dans « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la [...] Convention ». C'est en raison de ce caractère dépendant qu'une discrimination ne peut être qu'invoquée dans l'exercice de ces droits.

6. Dès les années 60, l'Assemblée parlementaire, ainsi que divers comités d'experts intergouvernementaux compétents du Conseil de l'Europe ont étudié la possibilité d'assurer une meilleure protection contre la discrimination. Les efforts se sont intensifiés ces dernières années dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre le racisme et l'intolérance. La question d'un renforcement des garanties a été étudiée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) et, par la suite, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH).

7. Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme a élargi de manière considérable la protection contre la discrimination prévue à l'article 14, qui connaît pourtant des limites. En effet, pour que la Cour puisse appliquer cet article il faut qu'elle établisse un lien avec l'un des droits reconnus dans la Convention. La Cour consacre une énergie considérable à rechercher ce lien de rattachement et constate qu'il y a malheureusement des cas clairs de discrimination qu'elle ne peut pas sanctionner, vu le caractère dépendant de l'article 14.

8. C'est le CDEG qui, en 1990, après avoir fait une étude indépendante sur les garanties pour l'égalité entre femmes et les hommes, a constaté l'absence de telles garanties. Le CDEG a ensuite proposé son inclusion dans un protocole additionnel à la Convention portant sur l'égalité entre les femmes et les hommes. En 1994, le Comité des ministres a chargé le CDDH de la tâche d'étudier la nécessité et la faisabilité de l'établissement d'un tel protocole.

9. Pendant la même période, le Conseil de l'Europe s'est concentré, entre autres à la suite du Sommet de Vienne de 1993, sur les problèmes liés au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance. L'inquiétude face à la résurgence de ces phénomènes a conduit à l'adoption d'une Déclaration et d'un Plan d'action et la création de l'ECRI. Cette dernière a été chargée d'étudier les moyens de renforcement des instruments juridiques internationaux combattent le racisme et l'intolérance. Tout comme le CDEG, l'ECRI recommandait la création d'un protocole additionnel contenant une interdiction générale de la discrimination raciale. Le Comité des ministres a également chargé le CDDH d'étudier l'opportunité et la faisabilité

bescherming dan die bedoeld in andere internationale instrumenten. Artikel 14 bevat geen algemeen of autonoom verbod op discriminatie, maar enkel een verbod op de discriminatie in «het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld (...)». Wegens dit accessoir karakter kan discriminatie slechts aangevoerd worden in de uitoefening van die rechten.

6. Vanaf de jaren '60 hebben de Parlementaire Vergadering en verschillende bevoegde intergouvernementele deskundigencomités van de Raad van Europa de mogelijkheid van een betere bescherming tegen discriminatie bestudeerd. De jongste jaren zijn de inspanningen opgevoerd op het vlak van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, en de strijd tegen racisme en onverdraagzaamheid. Het vraagstuk van sterkere waarborgen werd bestudeerd door de Europese Commissie tegen racisme en intolerantie (ECRI), het Beheerscomité voor gelijkheid tussen mannen en vrouwen (CDEG) en vervolgens de Stuurgroep Mensenrechten (CDDH).

7. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft de bescherming tegen de in artikel 14 bedoelde discriminatie aanzienlijk uitgebreid, hoewel die aan beperkingen is onderworpen. Het Hof moet immers steeds een verband vaststellen met één van de rechten erkend in het Verdrag om voornoemd artikel te kunnen toepassen. Het Hof besteedt veel energie aan het zoeken naar een dergelijk aanknopingspunt en komt tot de jammerlijke vaststelling dat het in duidelijke gevallen van discriminatie geen straf kan opleggen gelet op het accessoir karakter van artikel 14.

8. In 1990 verrichtte het CDEG een onafhankelijke studie over de waarborgen op het stuk van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, en kwam daarbij tot de vaststelling dat dergelijke waarborgen niet bestonden. Het CDEG stelde vervolgens voor deze op te nemen in een aanvullend protocol bij het Verdrag met betrekking tot de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. In 1994 gaf het Comité van ministers het CDDH de opdracht een studie te maken over de noodzaak en haalbaarheid van een dergelijk protocol.

9. Tijdens dezelfde periode heeft de Raad van Europa, onder meer naar aanleiding van de Top in Wenen in 1993, zich toegelegd op de problematiek van racisme, xenofobie, antisemitisme en onverdraagzaamheid. De zorgwekkende heropflakking van die fenomenen heeft geleid tot de aanneming van een Verklaring en een Actieplan en tot de oprichting van de ECRI. Deze commissie moest onderzoeken hoe de slagkracht van de bestaande internationale juridische instrumenten ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid kon worden opgevoerd. Net als het CDEG raadde de ECRI de opmaak van een aanvullend protocol met een algemeen verbod op rassendiscriminatie aan. Het Comité van ministers heeft de CDDH

d'un instrument juridique additionnel à la CEDH pour la lutte contre le racisme et l'intolérance.

10. Sur base des deux travaux préparatoires, le CDDH a adopté un rapport à l'attention du Comité des ministres, concernant à la fois la question de l'égalité entre les femmes et les hommes et celle du racisme et l'intolérance. Le CDDH a conclu qu'il était préférable de prévoir une interdiction générale ou indépendante de la discrimination dans un seul protocole additionnel et a rejeté, au nom de l'universalité des droits de l'homme, les approches sectorielles du CDEG et de l'ECRI. Le Comité des ministres a ensuite chargé, en 1998, le CDDH de rédiger un protocole additionnel à la CEDH qui élargissait d'une façon générale le champ d'application de l'article 14. En 1999, le CDDH a présenté son projet de protocole accompagné d'un rapport explicatif, qu'elle a ensuite soumis pour avis à la Cour européenne des droits de l'homme (1), l'Assemblée parlementaire et d'autres instances du Conseil de l'Europe. Après quelques adaptations lors de la réunion extraordinaire des 9 et 10 mars 2000, le CDDH a transmis le projet et le rapport explicatif au Comité des ministres pour adoption.

11. Lors de la 715^e réunion des Délégués des ministres, le 26 juin 2000, le Comité des ministres a adopté le texte du Protocole n° 12 et l'a ouvert pour signature par les États membres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 2000.

3. Objet du Protocole

12. Le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales a pour but d'accroître l'arsenal européen de protection des droits de l'homme, en élargissant les moyens d'actions dans le domaine de la lutte contre la discrimination, au-delà de la protection actuelle offerte par l'article 14 de la CEDH.

(1) La Cour s'est exprimée favorablement au Protocole, mais a tout de même répondu à la crainte qui avait été soulevée par certains États que le Protocole augmenterait considérablement sa charge de travail. La Cour a confirmé que la plus grande charge de travail était en effet un risque, mais que ceci n'est pas une objection au Protocole. Selon les informations *de dato* 9 décembre 2008, l'augmentation de la charge de travail n'était pas d'une proportion extraordinaire. 318 plaintes ont été déposées devant la Commission, dont 3 contre la Belgique et dont seulement 160 contre des États ayant ratifié le Protocole. La Chambre a reçu 92 plaintes, dont 53 contre des États membres ratificateurs. Dans la plupart des cas, le Protocole n° 12 n'est qu'une des dispositions visées. Jusqu'à présent tous les requêtes ont été ou bien rejetées ou bien réglées à l'amiable.

eveneens belast met de taak een opportuniteits- en haalbaarheidsstudie te verrichten over een aanvullend juridisch instrument bij het EVRM ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid.

10. Op grond van beide voorbereidende werken heeft de CDDH een verslag ter attentie van het Comité van ministers aangenomen, met betrekking tot de gelijkheid van mannen en vrouwen alsook racisme en onverdraagzaamheid. De CDDH besloot dat het wenselijk was te voorzien in een algemeen of autonoom discriminatieverbod in één aanvullend protocol en heeft in het licht van het universeel karakter van de rechten van de mens de sectorale benaderingen van het CDEG en ECRI verworpen. Het Comité van ministers belastte de CDDH in 1998 met de opmaak van een aanvullend protocol bij het EVRM teneinde het toepassingsgebied van artikel 14 op algemene wijze uit te breiden. In 1999 heeft de CDDH haar ontwerp van protocol, vergezeld van een toelichtend verslag, voorgesteld en nadien voor advies voorgelegd aan het Europees Hof voor de rechten van de mens (1), de Parlementaire Vergadering en andere instanties van de Raad van Europa. Na enkele aanpassingen tijdens de buitengewone vergadering van 9 en 10 maart 2000 heeft de CDDH het voorstel en het toelichtend verslag ter aanneming overgezonden aan het Comité van ministers.

11. Tijdens de 715^e vergadering van de Afgevaardigden van de ministers op 26 juni 2000 heeft het Comité van ministers de tekst van het Protocol nr. 12 aangenomen en dit document op 4 november 2000 opengesteld voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa.

3. Doel van het Protocol

12. Het Protocol nr. 12 bij het Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden beoogt de versterking van het Europese instrumentarium ter bescherming van de rechten van de mens middels een uitbreiding van de actiemiddelen op het gebied van de strijd tegen discriminatie, naast de huidige bescherming geboden door artikel 14 van het EVRM.

(1) Het Hof sprak zich gunstig uit over het Protocol, maar kwam wel tegemoet aan de vrees van sommige staten dat het Protocol een nog grote werklast voor het Hof zou betekenen. Het Hof bevestigde dat de verhoogde werklast een risico is, maar vindt dit geen reden tot bezwaar tegen het Protocol. Volgens de informatie *de dato* 9 december 2008 valt deze verhoogde werklast relatief mee. 318 aanklachten werden bij de Commissie ingediend, waarvan 3 tegen België en waarvan slechts 160 tegen landen die het Protocol reeds bekrachtigden. De Kamer ontving 92 aanklachten waarvan 53 tegen lidstaten die tot bekrachtiging waren overgegaan. In de meeste zaken is Protocol nr. 12 slechts één van de aangehaalde instrumenten. Alle zaken die tot nu toe aanhangig gemaakt werden, zijn verworpen of eindigden met een minnelijke schikking.

13. Le Protocole consiste en un préambule ainsi que six articles, dont seul le premier a un contenu normatif.

14. Le protocole est accompagné d'un rapport explicatif, qui n'est pas un instrument d'interprétation authentique, mais vise seulement à faciliter la compréhension du Protocole n° 12.

Commentaires sur le contenu du Protocole

4.1. Préambule

15. Le Préambule, qui n'est pas à contenu normatif, cite un des principes les plus importants du droit international en matière des droits de l'homme, à savoir le principe d'égalité.

16. Ni l'article 14 de la Convention (qui reprend l'interdiction de la discrimination), ni l'article 1^{er} du Protocole n° 12 ne mentionnent explicitement le principe d'égalité. Les principes de non-discrimination et d'égalité sont cependant étroitement liés et la Cour a, dans sa jurisprudence à propos de l'article 14, fait référence à « l'égalité de traitement » ou « l'égalité des sexes ». (voir, à titre illustratif, l'arrêt de la Cour du 23 juillet 1968 dans l'affaire linguistique belge, § 10, ou voir l'arrêt du 28 mai 1958 dans l'affaire *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, § 78). Dans l'affaire *Thlimmenos*, la Cour a estimé des mesures doivent être prises pour les personnes qui sont traitées de la même manière alors qu'elles se trouvent dans des situations sensiblement différentes (arrêt du 6 avril 2000 dans l'affaire *Thlimmenos c. Grèce*, § 44).

17. Le principe d'égalité exige que des situations égales soient traitées de manière égale et des situations inégales de manière différente. Il y a atteinte à ce principe lorsqu'un État ne tient pas compte de ces exigences sans justification objective et raisonnable. Le principe d'égalité est plus large que celui de la non-discrimination, étant donné qu'il suppose des mesures qui visent à d'assurer une égalité dans les faits, raison pour laquelle il ne trouve pas à l'article 1^{er} du Protocole n° 12.

18. Le Préambule autorise explicitement les mesures prises afin de promouvoir une égalité pleine et effective. Les mesures « d'action positive » ne sont par conséquent pas interdites par le principe de non-discrimination, pourvu qu'elles répondent à une justification objective et raisonnable. Toutefois, il est important de noter que le Protocole n° 12 n'impose pas d'obligation d'adopter de telles mesures, le but de ce protocole étant d'élargir des droits individuels et non pas d'imposer des obligations programmatiques aux États.

13. Het Protocol omvat een preambule en 6 artikelen, waarvan alleen het eerste artikel een normatieve inhoud heeft.

14. Het Protocol gaat vergezeld van een toelichtend verslag, dat geen authentiek uitleggingsinstrument, is maar louter dient ter verduidelijking van de inhoud van het Protocol nr. 12.

Bespreking van de inhoud van het Protocol

4.1. Preambule

15. De preambule, die geen normatieve inhoud heeft, omvat een verwijzing naar een van de meest fundamentele beginselen van het internationaal recht op het vlak van de rechten van de mens, te weten het gelijkheidsbeginsel.

16. Noch artikel 14 van het Verdrag (verbod op discriminatie), noch artikel 1 van het Protocol nr. 12 maken uitdrukkelijk melding van het gelijkheidsbeginsel. Het non-discriminatiebeginsel en het gelijkheidsbeginsel worden echter als nauw verweven beschouwd, en het Hof heeft in zijn rechtspraak omtrent artikel 14 reeds verwezen naar de « gelijkheid in behandeling » en de « gelijkheid tussen mannen en vrouwen » (zie het arrest van het Hof van 23 juli 1968 in de Belgische taalzaak, § 10, of het arrest van 28 mei 1958 in de zaak *Abdulaziz, Cabales en Balkandali vs het Verenigd Koninkrijk*, § 78). In de zaak *Thlimmenos* was het Hof van oordeel dat maatregelen moeten worden genomen ten aanzien van degenen die op een identieke manier behandeld worden terwijl zij in een sterk verschillende situatie verkeren (arrest van 6 april 2000 in de zaak *Thlimmenos vs Griekenland*, § 44).

17. Het gelijkheidsbeginsel vereist een identieke behandeling in een identieke situatie en een verschil in behandeling in een verschillende situatie. Er wordt afbreuk gedaan aan dit beginsel wanneer een staat geen rekening houdt met die vereisten zonder een objectieve en redelijke motivering te geven. Het gelijkheidsbeginsel is ruimer opgevat dan het non-discriminatiebeginsel aangezien het maatregelen veronderstelt die een gelijkheid in de feiten moeten verzekeren, reden waarom het niet opgenomen is in artikel 1 van het Protocol nr. 12.

18. De preambule laat uitdrukkelijk ruimte voor maatregelen ter bevordering van volledige en daadwerkelijke gelijkheid. De zogenoemde positieve actie-maatregelen druisen bijgevolg niet in tegen het non-discriminatiebeginsel, op voorwaarde dat zij op objectieve en redelijke wijze worden gemotiveerd. Er moet worden opgemerkt dat het Protocol nr. 12 geen enkele verplichting tot het aannemen van zulke maatregelen inhoudt, aangezien het hoofddoel ervan de uitbreiding van de individuele rechten en niet in het opleggen van programmatische verplichtingen aan de lidstaten, is.

4.2. Article 1 — Interdiction générale de la discrimination

a) Contenu de l'article

19. Le premier article est le seul qui contient des dispositions normatives et proclame que :

« § 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. »

b) L'article 14 de la Convention

20. La Cour a une jurisprudence constante en matière de non-discrimination et ses exceptions prévues à l'article 14. Cette jurisprudence, qui sera également appliquée au Protocole n° 12, considère qu'il y a discrimination lorsqu'une différence de traitement manque de justification objective et raisonnable. Une justification est considérée comme objective et raisonnable que si deux conditions sont remplies. En premier lieu, la différence de traitement doit poursuivre un but légitime. En deuxième lieu, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. En outre, les États ont une certaine marge d'appréciation pour déterminer si une distinction est justifiée.

c) La liste non-limitative de motifs de discrimination

21. L'article 1 comprend une liste non-limitative de motifs de discrimination, qui est la même que celle prévue à l'article 14 de la Convention. De nouveaux motifs de discrimination (comme, par exemple, le handicap physique ou psychique, l'orientation sexuelle ou l'âge) n'ont pas été inclus dans la liste.

Il y a deux raisons pour ne pas ajouter ces motifs. Premièrement, les États-membres étaient soucieux de ne pas engendrer des interprétations *a contrario* de l'article 14. (Il serait sinon possible d'argumenter que les motifs non inclus à l'article premier du Protocole n° 12 ont une importance secondaire). Deuxièmement, la liste n'étant pas exhaustive, il était inutile d'ajouter d'autres motifs et ainsi rompre la continuité avec l'article 14.

4.2. Artikel 1 — Algemeen verbod van discriminatie

a) Inhoud van het artikel

19. Het eerste artikel is het enige artikel met normatieve bepalingen en luidt als volgt :

« § 1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

§ 2. Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op een van de in het eerste lid vermelde gronden. »

b) Artikel 14 van het Verdrag

20. Het Hof heeft een vaste rechtspraak inzake non-discriminatie en de desbetreffende uitzonderingen, bedoeld in artikel 14. Volgens deze rechtspraak, die eveneens van toepassing zal zijn op het Protocol nr. 12, is er sprake van discriminatie wanneer een verschil in behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging ontbeert. De rechtvaardiging wordt beschouwd als objectief en redelijk als twee voorwaarden vervuld zijn. Ten eerste moet het verschil in behandeling een legitiem doel nastreven. Ten tweede moet er een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen het doel en de aangewende middelen. Voorts beschikken de lidstaten over enige beoordelingsmarge om te bepalen of een onderscheid gerechtvaardigd is.

c) Niet-limitatief overzicht van discriminatiegronden

21. Artikel 1 bevat een niet-limitatief overzicht van discriminatiegronden, dat volkomen overeenstemt met de opsomming in artikel 14 van het Verdrag. Nieuwe discriminatiegronden (zoals een lichamelijke of mentale handicap, seksuele geaardheid of leeftijd) zijn niet opgenomen in het overzicht.

Er zijn twee redenen om deze discriminatiegronden niet toe te voegen. Ten eerste wilden de lidstaten de deur niet openzetten voor *a contrario* interpretaties van artikel 14. (Zoniet zou beargumenteerd kunnen worden dat de discriminatiegronden die niet opgenomen zijn in artikel 1 van het Protocol nr. 12 slechts van secundair belang zijn). Ten tweede was het wegens het niet-exhaustieve karakter van het overzicht niet nodig andere gronden toe te voegen en aldus de continuïteit met artikel 14 te doorbreken.

d) La plus-value du Protocole n° 12

22. Le plus grand mérite du Protocole n° 12 est qu'il prévoit une interdiction générale de non-discrimination et offre une protection qui dépasse celle de l'article 14, qui ne protège que «la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention». De plus, cette interdiction donne un signal fort de la part des États que toute discrimination injustifiée constitue une violation des droits de l'homme.

23. La protection additionnelle de l'article 1 (qui est une interdiction générale en non pas une interdiction de la discrimination dans la jouissance des droits garantis par la Convention) vise les cas où une personne fait l'objet d'une discrimination :

i. dans la jouissance de tout droit spécifiquement accordé à l'individu par le droit national;

ii. 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;

iii. de la part des autorités publiques du fait de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire;

iv. du fait d'autres actes ou omissions de la part des autorités publiques.

Le terme «loi», qu'il faut comprendre au sens matériel, peut englober tous les actes sub-mentionnés, ainsi que les décrets et les ordonnances, les circulaires, les arrêtés royaux ou tout acte de toute autorité publique, en ce compris la jurisprudence des cours et tribunaux, ainsi que le droit international, bien que ceci ne donne pas la compétence à la Cour d'examiner des règles de droit contenues dans d'autres instruments internationaux. Les termes «autorité publique» revêt non seulement les autorités administratives, mais également les tribunaux et les organes législatifs.

e) Obligations négatives et éventuellement positives

24. Le but principal de l'article 1 est d'établir une obligation négative dans le chef des États membres, à savoir l'obligation de s'abstenir de toute discrimination à l'encontre des individus. Il s'agit d'une obligation qui s'applique dans une relation verticale (entre l'état et l'individu). Toutefois, il faut examiner la mesure dans laquelle l'article 1 oblige les États à prendre des mesures visant à prévenir la discrimination, notamment dans les relations entre les particuliers. Il s'agit alors de l'effet horizontal (entre individus), qui peut se révéler direct (l'application directe des lois devant les

d) Meerwaarde van het Protocol nr. 12

22. De grootste verdienste van het Protocol nr. 12 schuilt erin dat het voorziet in een algemeen discriminatieverbod en een ruimere bescherming dan artikel 14, dat slechts «het genot van de rechten en vrijheden die in het Verdrag zijn vermeld» waarborgt. Daarenboven geven de staten met dat verbod een sterk signaal, te weten dat elke ongerechtvaardigde discriminatie een schending van de rechten van de mens inhoudt.

23. De aanvullende bescherming in hoofde van artikel 1 (dat een algemeen discriminatieverbod omvat en niet slechts een verbod op discriminatie in het genot van de door het Verdrag gewaarborgde rechten) heeft betrekking op de gevallen waarin een persoon gediscrimineerd wordt :

i. in het genot van elk recht dat specifiek aan de persoon wordt toegekend krachtens het nationaal recht;

ii. in het genot van de rechten die voortvloeien uit duidelijke wettelijke verplichtingen van het openbaar gezag krachtens het nationaal recht, i.e. wanneer dat gezag op grond van de nationale wetgeving tot een bepaalde handelswijze verplicht is;

iii. in de uitoefening van een discretionnaire macht door het openbaar gezag;

iv. bij handelingen of het nalaten ervan door het openbaar gezag.

De term «wetgeving», die in materiële zin moet worden opgevat, kan alle vernoemde handelingen omvatten, alsook decreten en ordonnances, circulaires, koninklijke besluiten of enige akte van enige openbaar gezag, daaronder begrepen de rechtspraak van de hoven en rechtbanken alsook het internationaal recht, hoewel dit het Hof niet de bevoegdheid verleent om regels vervat in andere internationale instrumenten te beoordelen. De woorden «openbaar gezag» omvatten niet alleen de administratieve overheden, maar ook de rechtbanken en de wetgevende organen.

e) Negatieve en eventueel positieve verplichtingen

24. Het hoofddoel van artikel 1 bestaat erin een negatieve verplichting vast te leggen in hoofde van de lidstaten, te weten de verplichting zich te onthouden van elke discriminatie van personen. Deze verplichting geldt binnen een verticale relatie (tussen staat en individu). Toch moet worden nagegaan in hoeverre artikel 1 de staten verplicht om maatregelen te nemen ter voorkoming van discriminatie, inzonderheid binnen de relaties tussen particulieren. Het gaat dan om de horizontale werking (tussen individuen) die rechtstreeks kan zijn (de rechtstreekse toepassing van de

cours et tribunaux internes, donc l'aspect «protection») ou indirecte (obligation de l'état de prévenir la violation dans le cadre privé, ou bien l'aspect «réalisation»).

25. Le rapport explicatif est clair sur le point des mesures positives: le Protocole n° 12 vise principalement à engendrer des obligations négatives et ne contraint pas l'état à prendre des mesures afin de prévenir les discriminations dans les relations entre particuliers. Les références à la «jouissance de tout droit prévu par la loi» et «de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit» indique que le Protocole n° 12 vise en priorité l'action étatique.

26. Pourtant le protocole mentionne le devoir d'«assurer» la non-discrimination dans le premier paragraphe de l'article 1. Ceci est le cas lorsqu'il existe une lacune manifeste dans la protection offerte par le droit national contre la discrimination ou une discrimination nette et grave entre particuliers qui entraînerait la responsabilité de l'État. Cependant, toute obligation positive dans les relations entre particuliers concernerait, au mieux, les rapports dans la sphère publique, normalement régis par la loi et pour lesquels l'état a une certaine responsabilité. (par exemple la mise à disposition de services d'eau et d'électricité, etc.) Les affaires purement privées ne seraient donc pas affectées.

4.3. Article 2 — Application territoriale

4.4. Article 3 — Relations avec la Convention

27. Toutes les dispositions de la Convention seront applicables au contenu du Protocole. Ceci est particulièrement important pour l'article 53 de la Convention, qui détermine qu'aucune disposition de la Convention ne peut être interprétée comme limitant un droit qui est reconnu par la loi de toute Partie contractante.

4.5. Article 4 — Signature et ratification

4.6. Article 5 — Entrée en vigueur

4.7. Article 6 — Fonctions du dépositaire

4.8. Implications pour la Belgique

28. Le Protocole contient une interdiction générale de discrimination, ce qui étend le champ d'application de l'article 14 à «tout droit prévue par la loi». La question qui se pose est de savoir quelles sont les conséquences de sa ratification pour la Belgique. En théorie, le Protocole n° 12 apporte un grand change-

wetten voor binnenlandse hoven en rechtbanken, dus het «beschermingsaspect»), of onrechtstreeks (verplichting van de staat om schendingen in de private sfeer te voorkomen, ofwel het «verwezenlijkingsaspect»).

25. Het toelichtend verslag laat niets aan duidelijkheid te wensen over op het aspect van de positieve maatregelen: het Protocol nr. 12 moet in hoofdzaak leiden tot negatieve verplichtingen en dwingt de staat niet tot het nemen van maatregelen ter voorkoming van discriminatie in de relaties tussen particulieren. De verwijzingen naar het «genot van elk in de wet neergelegd recht» en «door enig openbaar gezag» geven aan dat Protocol nr. 12 in de eerste plaats doelt op de handeling van staatswege.

26. Nochtans vermeldt artikel 1, § 1, van het Protocol dat non-discriminatie «verzekerd» moet zijn. Dit is het geval wanneer er een kennelijke lacune bestaat in de bescherming die het nationaal recht biedt tegen discriminatie of in geval van een duidelijke en ernstige discriminatie tussen particulieren die de verantwoordelijkheid van de staat met zich brengt. De positieve verplichtingen in de relaties tussen particulieren bestaan hoogstens in de betrekkingen in de publieke sfeer, die normaliter geregeld zijn bij wet en waarvoor de staat een enige verantwoordelijkheid draagt (bijvoorbeeld water- en elektriciteitsvoorziening, enz.). Er zou dus niet geraakt worden aan de louter private zaken.

4.3. Artikel 2 — Territoriale werkingssfeer

4.4. Artikel 3 — Verhouding tot het Verdrag

27. Alle bepalingen van het Verdrag zullen van toepassing zijn op de inhoud van het Protocol. Dit is in het bijzonder van belang voor artikel 53 van het Verdrag, dat bepaalt dat geen bepaling van het Verdrag zal worden uitgelegd als beperkingen op de rechten die verzekerd worden door de wetten van enige Verdragsluitende partij.

4.5. Artikel 4 — Ondertekening en bekrachtiging

4.6. Artikel 5 — Inwerkingtreding

4.7. Artikel 6 — Taken van de Depositaris

4.8. Gevolgen voor België

28. Het Protocol houdt een algemeen discriminatieverbod in, dat de toepassingsgebied van artikel 14 uitbreidt tot «elk in de wet neergelegd recht». Wat zijn de gevolgen van de bekrachtiging voor België? In theorie houdt het Protocol nr. 12 een aanzienlijke verandering in en is het een duidelijk teken dat de

ment et est un signe que les États membres prennent au sérieux les problèmes liés à la discrimination et l'intolérance. En réalité, par contre, le droit international des droits de l'homme protège déjà contre la discrimination et lie dès lors la Belgique. Sur le plan interne, le droit belge a également reconnu le principe de non-discrimination.

29. Dans le cadre du droit international, la Belgique est déjà liée par différents instruments dans le domaine de la non-discrimination.

— L'article 14, que le Protocole vient renforcer, protège contre la discrimination dans la jouissance des droits garantis par la Convention. Cette protection est dépendante et doit donc toujours être liée à une disposition de la Convention. Toutefois, la Cour a, dès l'*Affaire linguistique belge* (23 juillet 1968), interprétée cette condition de rattachement de manière large ou a interprété de façon extensive les autres articles de la Convention auxquels l'article 14 devait être rattaché. Ainsi, certains critères de différenciation sont vus comme « suspects », comme la religion, la nationalité, l'orientation sexuelle, le sexe, la naissance hors mariage, etc. Une distinction (et même celle basée sur des critères suspects) n'est cependant pas toujours une discrimination. Tel est le cas si la distinction (dans des situations analogues ou comparables) n'a pas de justification objective et raisonnable (voir *Affaire linguistique belge*). Une justification est considérée comme objective et raisonnable lorsque deux conditions sont remplies (voir également *Affaire linguistique belge*, § 10). Premièrement, la distinction doit poursuivre un but légitime. Deuxièmement, un rapport raisonnable de proportionnalité doit exister entre les moyens employés et le but visé. Une certaine marge d'appréciation est laissée aux États pour déterminer quelles distinctions sont justifiées. (L'étendue de cette marge d'appréciation varie selon les circonstances, les domaines et le contexte, voir *affaire Rasmussen c. Danemark*, 28 novembre 1984, § 10).

La jurisprudence de la Cour montre que des distinctions de fait, même celles fondées sur des motifs inclus dans la liste non-exhaustive, ne résultent pas nécessairement en discrimination. À titre illustratif, l'arrêt *Moustaquim c. Belgique* du 18 février 1991 (concernant l'extradition d'un mineur étranger délinquant) et l'arrêt *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999 (par rapport au recrutement par l'État) démontre que certaines distinctions fondées sur la nationalité du requérant peuvent être justifiées, ainsi que des distinctions fondées sur l'orientation sexuelle (voir l'arrêt *Fretté c. France* du 26 mai 2002), pourvu qu'il y ait une justification objective et raisonnable.

Cette jurisprudence est constante et les mêmes principes seront appliqués au Protocole n° 12.

lidstaten zich terdege rekenschap geven van de problemen in verband met discriminatie en onverdraagzaamheid. Maar in werkelijkheid beschermen de internationale mensenrechten reeds tegen discriminatie en is België derhalve hierdoor gebonden. Op nationaal vlak heeft het Belgisch recht eveneens het non-discriminatiebeginsel erkend.

29. In het kader van het internationaal recht is België reeds gebonden door verschillende instrumenten op het gebied van de non-discriminatie.

— Artikel 14, dat door het Protocol wordt versterkt, beschermt tegen discriminatie in het genot van de rechten die door het Verdrag gewaarborgd zijn. Deze bescherming is accessoir en moet dus steeds verband houden met een bepaling van het Verdrag. Het Hof heeft dit aanknopingspunt sinds de *Belgische taalzaak* (23 juli 1968) echter steeds in ruime zin geïnterpreteerd of de andere artikelen van het Verdrag met een aanknopingspunt met artikel 14, steeds op extensieve wijze geïnterpreteerd. Zo zijn bepaalde differentiatiecriteria aangemerkt als « twijfelachtig », zoals godsdienst, nationaliteit, seksuele geaardheid, geslacht, buitenhuwelijkse geboorte, enz. Een onderscheid (ook een onderscheid gebaseerd op twijfelachtige criteria) houdt echter niet altijd een discriminatie in. Dat is wel het geval als voor het onderscheid (in overeenkomstige of vergelijkbare situaties) geen objectieve en redelijke motivering bestaat (zie *Belgische taalzaak*). Een motivering wordt als objectief en redelijk beschouwd als twee voorwaarden vervuld zijn (zie ook *Belgische taalzaak*, § 10). Ten eerste moet het onderscheid een legitiem doel beogen. Ten tweede moet er een proportioneel evenwicht bestaan tussen het beoogde doel en de ingezette middelen. Voorts moeten de staten over enige beoordelingsmarge beschikken teneinde te bepalen welk onderscheid gerechtvaardigd is. (De reikwijdte van deze beoordelingsmarge varieert naargelang de omstandigheden, de materie en de context, zie *Rasmussen vs. Denemarken*, 28 november 1984, § 10).

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een feitelijk onderscheid, zelfs een onderscheid gebaseerd op gronden die deel uitmaken van het niet-exhaustieve overzicht, niet noodzakelijkerwijze resulteert in discriminatie. Ter illustratie: het arrest *Moustaquim vs België* van 18 februari 1991 (aangaande de uitlevering van een delinquent minderjarige vreemdeling) en het arrest *Pellegrin vs Frankrijk* van 8 december 1999 (aangaande de werving bij de overheid) tonen aan dat een onderscheid op basis van nationaliteit gerechtvaardigd kan zijn, evenals een onderscheid op basis van seksuele geaardheid (zie het arrest *Fretté vs Frankrijk* van 26 mei 2002), op voorwaarde dat er een objectieve en redelijke motivering is.

Deze rechtspraak kan als vast worden omschreven en dezelfde beginselen zullen worden toegepast op het Protocol nr. 12.

Le Protocole n° 12 ne crée pas de nouveaux droits, mais étend la compétence de la Cour en matière d'interdiction de la discrimination. Jusqu'à présent la Cour n'a pas pu se prononcer sur le caractère discriminatoire de certaines pratiques étatiques, à défaut de pouvoir le rattacher à un article de la Convention. Il ne s'agissait pas moins d'une discrimination. Les principes que la Cour utilisera pour l'évaluation de discriminations alléguées resteront les mêmes que dans sa jurisprudence antérieure. En réalité, la limite la plus importante dans le constat d'une discrimination par la Cour, n'a pas été le caractère dépendant de l'article 14, mais bien la large marge d'appréciation octroyée aux États dans certains domaines.

— La Charte sociale européenne, signée dans le cadre du Conseil de l'Europe également, protège la jouissance de nombreux droits sociaux contre une application discriminative.

— Le droit communautaire lie entièrement et directement la Belgique. Le champ d'action et la base de départ sont différents de la Convention européenne des droits de l'homme et il est important de ne pas confondre le droit relatif à la non-discrimination de l'Union européenne et celui du Conseil de l'Europe. Toutefois, le droit communautaire incorpore à de nombreuses reprises le principe de non-discrimination et, dans la pratique, il y a un grand chevauchement.

— Sur le plan global, la Belgique est liée par les articles qui protègent l'égalité et la non-discrimination dans le cadre des Nations unies. La Charte des Nations unies contient le principe de non-discrimination dans ses articles 1 et 55. Il s'agit également des articles 2, § 1^{er} et 7, de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le Pacte des droits civils et politiques, à son tour, interdit la discrimination dans ses articles 2, § 1^{er}, 3 et 26. Le Comité des droits de l'homme a la compétence d'émettre des avis sur les cas individuels de violations alléguées du Pacte.

30. Sur le plan interne, la Belgique doit répondre aux exigences de la Constitution et des directives communautaires qui ont transposées en droit belge. Les parlements des entités fédérées ont introduit ou déjà accepté des décrets ou ordonnances d'assentiment et le Conseil d'État s'est prononcé favorablement à l'égard du Protocole n° 12, dans ses avis sur les projets de décrets ou ordonnances d'assentiment des parlements des entités fédérées.

— La Constitution belge contient des dispositions générales contre la discrimination et plus spécifiquement dans ses articles 10, 11, 11*bis* et 191. L'article 10 traduit le principe d'égalité devant la loi et met l'accent sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Dans

Het Protocol nr. 12 creëert geen nieuwe rechten, maar breidt de rechtsmacht van het Hof uit met betrekking tot het discriminatieverbod. Tot op heden heeft het Hof zich niet over het discriminatoir karakter van bepaalde praktijken van staatswege kunnen uitspreken omdat er geen aanknopingspunt met een artikel van het Verdrag bestond. Er was daarom niet minder sprake van discriminatie. De beginselen die het Hof zal hanteren voor de beoordeling van vermoedelijke discriminatie zullen dezelfde zijn als in de voorgaande rechtspraak. In werkelijkheid was niet het accessoir karakter van artikel 14 de belangrijkste beperking voor de vaststelling van discriminatie door het Hof, maar wel de ruime beoordelingsmarge waarover de staten op bepaalde vlakken beschikten.

— Het Europees Sociaal Handvest, eveneens ondertekend in het kader van de Raad van Europa, beschermt het genot van tal van sociale rechten tegen een discriminerende toepassing.

— Bovendien is België rechtstreeks en volledig gebonden door het communautair recht. Het toepassingsgebied en het uitgangspunt verschillen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en het is van belang dat het recht inzake non-discriminatie in het kader van de Europese Unie niet verward wordt met dat in het kader van de Raad van Europa. Toch incorporeert het communautair recht meermaals het non-discriminatiebeginsel en bestaat er in de praktijk in ruime mate overlapping.

— Op algemeen vlak is België gebonden door de artikelen die de gelijkheid en non-discriminatie beschermen in het kader van de Verenigde Naties. Het non-discriminatiebeginsel is vervat in de artikelen 1 en 55 van het Handvest van de Verenigde Naties. Het gaat eveneens om de artikelen 2, § 1, en 7, van de Universele Verklaring van de rechten van de mens. Ook het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten verbiedt discriminatie, op grond van de artikelen 2, § 1, 3 en 26. Het Comité voor de rechten van de mens is bevoegd om advies te verstrekken over de individuele gevallen van mogelijke schending van het Verdrag.

30. Op nationaal vlak moet de Belgische staat de vereisten vervullen van de Grondwet en de communautaire richtlijnen die omgezet zijn in het Belgisch recht. De parlementen van de deelstaten hebben reeds decreten of ordonnances houdende instemming ingediend of aanvaard, en de Raad van State heeft zich gunstig uitgesproken over het Protocol nr. 12, in de adviezen over de ontwerpen van decreet of ordonnantie houdende instemming van de deelstaatarlementen.

— De Belgische Grondwet, inzonderheid de artikelen 10, 11, 11*bis* en 191, omvat algemene bepalingen tegen discriminatie. Artikel 10 verkondigt het beginsel van de gelijkheid voor de wet en benadrukt de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. In artikel 11

l'article 11, le Constituant belge reprend le principe d'égalité par la loi en stipulant que les droits et les libertés doivent être assurés sans discrimination aucune.

L'article 11 protège expressément les droits de certaines minorités. L'article 11*bis*, par ailleurs, envisage les mesures positives à prendre pour assurer et promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment dans la fonction publique. La Cour Constitutionnelle est compétente pour évaluer si les lois et les décrets sont en accord avec le principe non-discrimination comme prévu aux articles 10, 11 et 11*bis*.

— Dès 1981 (1), la Belgique s'est dotée d'une législation incriminant des actes de racisme et de xénophobie, de négationnisme (2) et de discrimination (3). Cette législation est très précise, met en place des institutions qui en contrôlent la mise en œuvre et qui font des campagnes de sensibilisation et informent ou défendent les intérêts des victimes de discriminations (le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes) et incriminent certains actes discriminatoires.

Plus récemment, la Belgique a adopté les trois lois du 10 mai 2007 (4) en vue de transposer notamment les directives 2000/43/CE, 2000/78/CE, 2004/113/CE et 2006/54/CE et d'harmoniser les instruments belges existants. Cette loi est très détaillée et est plus poussée que celui de l'Union européenne. Ceci montre clairement la volonté de l'État belge d'être à l'avant-garde en matière de lutte contre la discrimination.

Les normes protégeant le principe d'égalité dans les directives communautaires sont transposées et, par conséquent, directement applicables en droit belge. Elles peuvent donc être appliquées par les juges belges.

— Les entités fédérées, qui étaient déjà muni d'une législation anti-discriminatoire, ont toutes donné leur assentiment ou introduit leurs projets de décrets ou d'ordonnance d'assentiment, chaque fois sans la moindre réserve. Le Parlement de la Région wallonne a fait ainsi le 18 novembre 2003, le Parlement de la Communauté française le 21 avril 2004, la Commission communautaire française de la Région Bruxelles-Capitale le 15 mai 2003, la Commission communautaire commune de la Région Bruxelles-Capitale le

onderstreept de Belgische Grondwetgever het gelijkheidsbeginsel door de wet en stelt dat de rechten en vrijheden gewaarborgd moeten worden zonder enige discriminatie.

Artikel 11 beschermt uitdrukkelijk de rechten van bepaalde minderheden. Artikel 11*bis* doelt op de positieve maatregelen met het oog op de waarborging en bevordering van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, met name in het openbaar ambt. Het Grondwettelijk Hof is bevoegd om wetten en decreten te toetsen aan hun overeenstemming met het non-discriminatiebeginsel zoals bedoeld in de artikelen 10, 11 en 11*bis*.

Sinds 1981 (1), heeft België een wetgeving die racistische en xenofobe, negationistische (2) en discriminatoire (3) daden bestraft. Deze wetgeving is zeer nauwkeurig, zij richt instellingen op die de uitvoering ervan controleren, bewustmakingscampagnes voeren, voorlichting geven en de belangen van discriminatieslachtoffers verdedigen (het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen) en bepaalde discriminatoire handelingen bestraffen.

Recentelijk heeft België de drie wetten van 10 mei 2007 (4) aangenomen met het oog op de omzetting van de richtlijnen 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2002/73/EG en 2004/113/EG en de harmonisatie van de bestaande Belgische instrumenten. Deze wetgeving is zeer uitvoerig en gaat verder dan die van de Europese Unie. Dit toont duidelijk aan dat de Belgische Staat de wil bezit om een voortrekkersrol te spelen op het gebied van de strijd tegen de discriminatie.

De normen ter vrijwaring van het gelijkheidsbeginsel in de communautaire richtlijnen zijn omgezet en bijgevolg rechtstreeks toepasselijk in het Belgisch recht. Zij kunnen dus toegepast worden door de Belgische rechters.

— De deelstaten, die reeds in een antidiscriminatiewetgeving hebben voorzien, hebben allemaal hun instemming gegeven of hun ontwerpen van decreet of van ordonnantie houdende instemming ingediend, telkens zonder het minste voorbehoud: het Parlement van het Waalse Gewest op 18 november 2003; het Parlement van de Franse Gemeenschap op 21 april 2004; de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 15 mei 2003; de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van

(1) Loi du 30 juillet 1981, *Moniteur belge* du 8 août 1981.

(2) Loi du 23 mars 1995, *Moniteur belge* du 30 mars 1995.

(3) Loi du 25 février 2003, *Moniteur belge* du 17 mars 2003.

(4) *Moniteur belge* du 30 mai 2007.

(1) Wet van 30 juli 1981, *Belgisch Staatsblad* van 8 augustus 1981.

(2) Wet van 23 maart 1995, *Belgisch Staatsblad* van 30 maart 1995.

(3) Wet van 25 februari 2003, *Belgisch Staatsblad* van 17 maart 2003.

(4) *Belgisch Staatsblad* van 30 mei 2007.

5 décembre 2002 et le Parlement de la Communauté germanophone le 18 février 2002. Le Parlement flamand a introduit son projet de décret d'assentiment, le 6 octobre 2008, mais ne l'a pas encore voté.

Le Conseil d'État, qui a été consulté à l'égard du Protocole n° 12 par les parlements des entités fédérées, n'a exprimé aucune objection quant à la ratification de ce Protocole par ces entités.

31. En conclusion, l'état belge déjà étant lié au niveau international ainsi qu'au niveau national par de nombreuses obligations de non-discrimination, qui utilisent la même interprétation, il ne se présente aucune raison pour ne pas entamer la ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Telles sont, Mesdames et Messieurs, les considérations qu'appelait le présent projet de loi.

*Le Vice-Premier ministre
et ministre des Affaires étrangères,*

Steven VANACKERE.

Le ministre de la Justice,

Stefaan DE CLERCK.

het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 5 december 2002 en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap op 18 februari 2002. Het Vlaams Parlement heeft zijn ontwerp van decreet houdende instemming ingediend op 6 oktober 2008, maar heeft hierover nog niet gestemd.

De Raad van State, die door de deelstaatarlamenten geraadpleegd werd omtrent het Protocol nr. 12, heeft geen bezwaren geuit over de bekrachtiging ervan.

31. Tot besluit kan gesteld worden dat de Belgische staat zowel op internationaal als op nationaal niveau reeds gebonden is door tal van verplichtingen inzake non-discriminatie, die dezelfde interpretatie hanteren, en er is dus geen enkele reden waarom België geen werk zou maken van de bekrachtiging van het Protocol nr. 12 bij het Europees Verdrag van de rechten van de mens.

Dit zijn, dames en heren, de overwegingen die uit onderhavig ontwerp van wet voortvloeien.

*De Vice-Eerste minister
en minister van Buitenlandse Zaken,*

Steven VANACKERE.

De minister van Justitie,

Stefaan DE CLERCK.

PROJET DE LOI

ALBERT II,

Roi des Belges,

À tous, présents et à venir,
SALUT.

Sur la proposition de Notre Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères et de Notre ministre de la Justice,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères et Notre ministre de la Justice sont chargés de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives et de déposer au Sénat le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 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.

Donné à Bruxelles, le 19 août 2011.

ALBERT

Par le Roi :

*Le Vice-Premier ministre
et ministre des Affaires étrangères,*

Steven VANACKERE.

Le ministre de la Justice,

Stefaan DE CLERCK.

WETSONTWERP

ALBERT II,

Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Vice-Eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken en van Onze minister van Justitie,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Vice-Eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken en Onze minister van Justitie zijn ermee belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Senaat in te dienen :

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Het Protocol nr. 12 bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Rome op 4 november 2000, zal volkomen gevolg hebben.

Gegeven te Brussel, 19 augustus 2011.

ALBERT

Van Koningswege :

*De Vice-Eerste minister
en minister van Buitenlandse Zaken,*

Steven VANACKERE.

De minister van Justitie,

Stefaan DE CLERCK.

PROTOCOLE N° 12

à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Les États 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 États 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 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.

Article 2 Application territoriale

1. Tout État 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 État 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.

**(VERTALING)
PROTOCOL Nr. 12**

bij het Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

De lidstaten van de Raad van Europa voor wie dit Protocol is ondertekend,

Gelet op het fundamentele beginsel op grond waarvan een ieder gelijk is voor de wet en recht heeft op gelijke bescherming door de wet;

Vastbesloten verdere maatregelen te nemen ter bevordering van de gelijkheid van een ieder door het collectief waarborgen van een algemeen discriminatieverbod door middel van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna te noemen « het Verdrag »);

Opnieuw bevestigend dat het beginsel van non discriminatie de Staten die Partij zijn niet belet maatregelen te treffen ter bevordering van volledige en daadwerkelijke gelijkheid, op voorwaarde dat deze maatregelen objectief en redelijkerwijs kunnen worden gerechtvaardigd,

Zijn overeengekomen als volgt :

Artikel 1 Algemeen verbod van discriminatie

1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

2. Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op een van de onder meer in het eerste lid vermelde gronden.

Artikel 2 Territoriale werkingssfeer

1. Iedere Staat kan op het tijdstip van ondertekening of van nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, het grondgebied of de grondgebieden aanwijzen waarop dit Protocol van toepassing is.

2. Iedere Staat kan op elk later tijdstip, door middel van een aan de Secretaris Generaal van de Raad van Europa gerichte verklaring, de toepassing van dit Protocol uitbreiden tot ieder ander in de verklaring aangewezen. Met betrekking tot dat gebied treedt het Protocol in werking op de eerste dag van de maand volgende op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum waarop die verklaring door de Secretaris Generaal is ontvangen.

3. Iedere uithoofde van de twee voorgaande paragrafen afgelegde verklaring kan, met betrekking tot elk in die verklaring aangewezen grondgebied, worden ingetrokken of gewijzigd door middel van een aan de Secretaris Generaal van de Raad van Europa gerichte kennisgeving. De intrekking of wijziging wordt van kracht op de eerste dag van de maand volgende op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum waarop die kennisgeving door de Secretaris Generaal is ontvangen.

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

5. Tout État ayant fait une déclaration conformément au paragraphe 1 ou 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 du présent Protocole.

Article 3 Relations avec la Convention

Les États parties considèrent les articles 1 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 États membres du Conseil de l'Europe qui ont signé la Convention. Il sera soumis à ratification, acceptation ou approbation. Un État 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 États 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 État membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le présent 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 États 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.

4. Een overeenkomstig dit artikel afgelegde verklaring wordt geacht te zijn afgelegd overeenkomstig artikel 56, eerste lid, van het Verdrag.

5. Iedere Staat die een verklaring heeft afgelegd overeenkomstig het eerste of tweede lid van dit artikel kan op elk later tijdstip, met betrekking tot een of meer grondgebied(en) die in de verklaring worden bedoeld, verklaren dat hij de bevoegdheid van het Hof aanvaardt om kennis te nemen van verzoekschriften van particulieren, niet-gouvernementele organisaties of groepen van particulieren, zoals bepaald in artikel 34 van het Verdrag, uit hoofde van artikel 1 van dit Protocol.

Artikel 3 Verhouding tot het Verdrag

De Staten die Partij zijn beschouwen de artikelen 1 en 2 van dit Protocol als aanvullende artikelen van het Verdrag, en alle bepalingen van het Verdrag zijn dienovereenkomstig van toepassing.

Artikel 4 Ondertekening en bekrachtiging

Dit Protocol staat open voor ondertekening voor de lidstaten van de Raad van Europa die het Verdrag hebben ondertekend. Het is onderworpen aan bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring. Een lidstaat van de Raad van Europa kan dit Protocol niet bekrachtigen, aanvaarden of goedkeuren, tenzij die Staat eerder of tegelijkertijd het Verdrag heeft bekrachtigd. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring dienen te worden neergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

Artikel 5 Inwerkingtreding

1. Dit Protocol treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt na het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum waarop tien lidstaten van de Raad van Europa het feit dat zij ermee instemmen door het Verdrag te worden gebonden tot uitdrukking hebben gebracht overeenkomstig het bepaalde in artikel 4.

2. Met betrekking tot iedere lidstaat die later het feit dat hij ermee instemt door het Protocol te worden gebonden tot uitdrukking brengt, treedt het Protocol in werking op de eerste dag van de maand volgende op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum van de nederlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.

Artikel 6 Taken van de Depositaris

De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa geeft alle lidstaten van de Raad van Europa kennis van :

- a. iedere ondertekening;
- b. de nederlegging van iedere akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring;
- c. iedere datum van inwerkingtreding van dit Protocol in overeenstemming met de artikelen 2 en 5;
- d. iedere andere handeling, kennisgeving of mededeling met betrekking tot dit Protocol.

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 États membres du Conseil de l'Europe.

Ten blyke waarvan de ondergetekenden, daartoe naar behoren gemachtigd, dit Protocol hebben ondertekend.

Gedaan te Rome op 4 november 2000, in de Engelse en de Franse taal, zijnde, beide teksten gelijkelijk authentiek, in een enkel exemplaar dat zal worden neergelegd in het archief van de Raad van Europa. De secretaris generaal van de Raad van Europa doet een gewaarmerkt afschrift toekomen aan iedere lidstaat van de Raad van Europa.

**AVANT-PROJET DE LOI
SOUMIS À L'AVIS
DU CONSEIL D'ÉTAT**

Avant-projet de loi 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.

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 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.

*
* *

**VOORONTWERP VAN WET
VOOR ADVIES VOORGELEGD
AAN DE RAAD VAN STATE**

Voorontwerp van wet houdende instemming met het Protocol nr. 12 bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Rome op 4 november 2000.

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Het Protocol nr. 12 bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Rome op 4 november 2000, zal volkomen gevolg hebben.

*
* *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 49.948/2
DU 11 JUILLET 2011

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, le 5 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant projet de loi «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 l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si l'avant projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité de déposer un projet de loi devant le Parlement.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant projet n'appelle aucune observation.

La chambre était composée de

M. Y. KREINS, président de chambre,

M. P. VANDERNOOT et Mme M. BAGUET, conseillers d'État,

Mme B. VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

Le greffier,

B. VIGNERON.

Le président,

Y. KREINS.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
Nr. 49.948/2
VAN 11 JULI 2011

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 5 juli 2011 door de Vice Eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet «houdende instemming met het Protocol nr. 12 bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Rome op 4 november 2000», heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit voorontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het indienen van een wets ontwerp bij het Parlement noodzakelijk is.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, «1, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vorm vereisten.

Op die drie punten behoeft over het voorontwerp geen enkele opmerking te worden gemaakt.

De kamer was samengesteld uit

De heer Y. KREINS, kamervoorzitter,

De heer P. VANDERNOOT en mevrouw M. BAGUET, staats raden,

Mevrouw B. VIGNERON, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer X. DELGRANGE, eerste auditeur afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van mevrouw M. BAGUET.

De griffier,

B. VIGNERON.

De voorzitter,

Y. KREINS.