

Vie du droit

« Il était temps » : la création d'un Institut fédéral des droits humains en Belgique, par M. Courtoy 65

Le nouveau règlement d'arbitrage du Cepani, par M. Dal 68

Jurisprudence

■ Code judiciaire - Articles 203 à 205 - Organisation judiciaire - Juge consulaire au tribunal de l'entreprise - Compatibilité avec la fonction d'avocat - Conditions pour siéger - Conditions de nomination
Cour const., 19 novembre 2020 69

■ Procédure pénale - Action civile - Responsabilité délictuelle - Obligation à la dette - Pluralités d'auteurs - Solidarité
Cass. (2e ch.), 14 octobre 2020, observations de O. Michiels 73

■ Droit civil - Droit économique - Contrats - Factures - Acceptation - Défaut de protestation - Articles III.74 et III.77 du Code de droit économique - Formalisme d'information - Nullité virtuelle - Conditions générales - Clause attributive de juridiction - Validité
Trib. entr. fr. Buxelles, 4 février 2020, observations de C.-É. Lambert 76

Chronique

Du nouveau en documentation juridique - Il y a ... ans - Parallèlement - Bibliographie.

Bureau de dépôt : Louvain 1
Hebdomadaire, sauf juillet et août
ISSN 0021-812X
P301031

Journal des tribunaux

<https://jt.larcier.be>
23 janvier 2021 - 140^e année
4 - N° 6842
Georges-Albert Dal, rédacteur en chef

Vie du droit

« Il était temps » : la création d'un Institut fédéral des droits humains en Belgique

Introduction

Le 20 mars 2019, une proposition très attendue apparaît sur la table des parlementaires : une loi « portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits de l'homme »¹. Après les relectures d'usage², la loi est promulguée le 12 mai 2019³ et donne naissance au nouvel « Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains », dénommé selon une terminologie légèrement différente de celle initialement suggérée afin de marquer l'égalité de traitement entre femmes et hommes⁴.

Publiée au *Moniteur belge* le 21 juin 2019 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2019, la loi a mis quelque temps avant d'accoucher dans les faits de l'Institut qu'elle entend créer. La Chambre des représentants a réagi assez vite en décidant de lancer l'appel à candidature le 10 juillet 2019, publié douze jours plus tard au *Moniteur belge*. Ce n'est toutefois que durant l'été 2020 que les membres du Conseil d'administration ont été officiellement nommés par la Chambre des représentants et c'est lors de la séance inaugurale du 2 septembre dernier que les président et vice-président ainsi que les membres du secrétariat exécutif ont été désignés.

Cet Institut s'inscrit dans un mouvement international que la Belgique a tardé à rejoindre malgré ses promesses de longue date (1). Après une longue période d'expectative, il a vu le jour dans une certaine précipitation, ce qui explique — en partie du moins — qu'il ne réponde pas à toutes les attentes qu'il avait suscitées (2).

1 Une naissance attendue

Comme le soulignent les travaux préparatoires de la loi⁵, l'idée des institutions nationales des droits humains n'est pas neuve : en 1946 déjà, le Conseil économique et social des Nations unies invitait ses membres à se doter d'un tel organe⁶. Mais elle n'a réellement percé qu'après l'adoption, en 1991, des « Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme » (appelés « Principes de Paris »). Ces principes, qui tirent leur légitimité du fait d'être le produit des institutions qu'ils entendent réguler, ont rapidement été entérinés par la Commission des droits de l'homme⁷ (devenue Conseil des droits de l'homme) et par l'Assemblée générale des Nations unies⁸ — ce qui est assez rare pour être souligné⁹. Depuis lors, les encouragements à leur mise en place n'ont cessé d'arriver de toutes parts¹⁰ et le nombre d'institutions nationales des droits humains a connu une croissance exponentielle¹¹.

(1) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2018-2019, n° 54-3670/001.

(2) Uniquement au sein de la Chambre des représentants : s'agissant d'une matière visée à l'article 74 de la Constitution, seule la Chambre (à l'exclusion du Sénat) est compétente. Voy. Rapport de la première lecture, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2018-2019, n° 54-3670/005 ; Rapport de la deuxième lecture, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2018-2019, n° 54-3670/009.

(3) Loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *M.B.*, 21 juin 2019.

(4) Voy. Rapport de la première lecture, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2018-2019, n° 54-3670/005, p. 14.

(5) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2018-2019, n° 54-3670/001, p. 6.

(6) Résolution 2/9 du Conseil économique et social des Nations unies, 21 juin 1946.

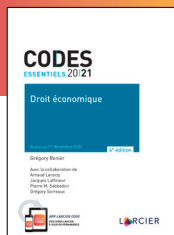
(7) Résolution 1992/54 de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, 3 mars 1992.

(8) Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies, 20 décembre 1993.

(9) Les organes politiques des Nations unies n'adoptent habituellement que des actes qu'ils ont eux-mêmes rédigés (G. DE BÉCO et R. MURRAY, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 4-5).

(10) Tant des Nations unies que des organisations régionales, voire directement des États et de la société civile (G. DE BÉCO et R. MURRAY, *op. cit.*, pp. 6-12).

(11) 114 institutions sont aujourd'hui accréditées par le sous-comité d'accréditation de l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme. Pour un aperçu complet des membres, voy. <https://ganhri.org/>



DROIT ÉCONOMIQUE 2021

À jour au 1^{er} décembre 2020

Grégory Renier

Avec la collaboration de : Jacques Laffineur, Arnaud Lecocq, Pierre Marie Sabbadini, Grégory Sorreaux

Ce recueil de textes rassemble dans un même code les 18 livres du Code de droit économique et y adjoint les autres textes législatifs ou réglementaires de référence.

> Les Codes essentiels Larcier

1212 p. • 80,00 € • 4^e édition 2021

www.larcier.com

orders@larcier.com

Lefebvre Sarrut Belgium SA

Boulevard Baudouin 1^{er}, 25 • B-1348 Louvain-la-Neuve
Tél. 0800/39 067 – Fax 0800/39 068

Le succès mondial des institutions nationales des droits humains trahit une préoccupation majeure : alors même que les droits humains sont de plus en plus — et donc, de mieux en mieux — compris et définis sous la forme de standards internationaux, leur implémentation effective reste leur talon d'Achille¹². Après l'internationalisation se fait alors sentir le besoin de revenir aux niveaux local et national pour favoriser une mise en œuvre des droits humains au plus près des situations concrètes où ils entrent en jeu¹³. Les États restent de plus les premiers garants des droits humains inscrits dans les traités internationaux¹⁴. Les institutions nationales des droits humains incarnent dès lors la promesse d'être « le lien pratique entre les normes internationales et leur application concrète »¹⁵.

En Belgique, certaines institutions jouaient déjà partiellement ce rôle. Parmi elles¹⁶, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations (Unia) avait même reçu un statut B du sous-comité d'accréditation de l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme. Cela signifie que l'institution est reconnue comme institution nationale des droits humains au niveau international, mais seulement partiellement¹⁷ dans la mesure où elle ne répond pas entièrement aux Principes de Paris. En l'espèce, cela est majoritairement dû à son mandat limité aux discriminations¹⁸.

Aucune institution ne disposait dès lors d'une compétence transversale, ce qui laissait subsister des lacunes dans la protection et la promotion des droits humains. C'est face à ce constat que notre pays s'est engagé à mettre en place une institution nationale des droits humains dans une succession d'accords gouvernementaux conclus depuis une vingtaine d'années¹⁹. De plus, à l'international, la Belgique se faisait blâmer par le Comité des droits de l'homme des Nations unies²⁰ ainsi que par son homologue pour les droits économiques, sociaux et culturels²¹. Elle s'était d'ailleurs également engagée tant devant le Conseil des droits de l'homme des Nations unies lors des examens périodiques universels de 2011 et 2016²² qu'auprès du Conseil de l'Europe à l'oc-

casion de la Déclaration de Bruxelles en 2015 — dont elle était de surcroît à l'initiative²³.

La loi du 12 mai 2019 vient mettre un terme à cette saga en donnant naissance à l'Institut fédéral de protection et de promotion des droits humains. Contrairement aux institutions *nationales* des droits humains, son mandat est limité à deux égards : il est fédéral et subsidiaire, laissant de côté les questions relatives aux droits fondamentaux qui sont de la compétence des entités fédérées ou qui sont déjà traitées par les organismes sectoriels des droits humains²⁴. Les travaux préparatoires de la loi reconnaissent très clairement que « [l]e choix d'un institut fédéral est fondé sur des considérations d'agenda »²⁵ et intègre déjà la possibilité d'une inter-fédéralisation en prévoyant la mise sur pied d'un Conseil de concertation²⁶. La loi répond par ailleurs aux exigences formulées par les Principes de Paris en consacrant les deux garanties qui leur sont fondamentales. D'une part, l'indépendance est assurée fonctionnellement par la base législative de l'Institut²⁷, personnellement par des règles précises de nomination et de licenciement²⁸, et financièrement par l'octroi d'un budget propre alloué par la Chambre des représentants²⁹. D'autre part, le pluralisme est garanti par la représentation obligatoire des différentes catégories d'acteurs que sont le monde académique, le monde judiciaire, la société civile et les partenaires sociaux³⁰.

2 Un accueil en demi-teinte

L'Institut est sans conteste venu combler des manques, tant au niveau des questions aujourd'hui non traitées que des missions encore non exercées³¹. Du point de vue du contenu, ce sont par exemple les droits économiques, sociaux et culturels³² : souvent qualifiés de parents pauvres des droits humains, ils pourraient se voir renforcés par un investissement de l'Institut dans ce domaine³³. Du point de vue des

membership/.

(12) Selon une formule empruntée à Eva Brems, Gauthier de Beco et Wouter Vandenhoele (E. BREMS, G. DE BÉCO et W. VANDENHOELE, « Introduction to the Volume », in E. BREMS, G. DE BÉCO et W. VANDENHOELE (dir.), *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, Cambridge, 2013, p. 1).

(13) J. MERTUS, *Human Rights Matters : Local Politics and National Human Rights Institutions*, Stanford University Press, Stanford, 2009, pp. 4-6.

(14) *Ibidem*.

(15) United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Secretary General on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 53^e session, 5 février 1997, E/CN.4/1997/41 (traduction libre).

(16) Nous pouvons également citer le Centre fédéral Migration et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale qui sont répertoriés sur le site du réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, sans toutefois qu'un statut ne leur ait été attribué. En outre, d'autres institutions appartiennent à la Plateforme belge de concertation commune des institutions exerçant partiellement ou entièrement un mandat d'institution chargée du respect des droits de l'homme (créée par un protocole de coopération adopté par ces institutions le 3 janvier 2015). L'Institut y a d'ailleurs été formellement accepté le 6 octobre 2020.

(17) Elle ne bénéficie donc pas de l'ensemble des droits attachés au statut A, notamment le droit de s'exprimer sur tous les points de l'ordre du

jour au Conseil des droits de l'homme des Nations unies (accordé par le Conseil, qui s'appelait encore la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 2005/74).

(18) Unia n'a par ailleurs jamais eu pour objectif d'avoir une compétence transversale, puisqu'il militait pour la mise en place d'une institution nationale des droits humains en Belgique. Voy. UNIA, *Mémoire pour les élections 2019*, pp. 16-18, disponible à l'adresse https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Memorandum_pour_les_%C3%A9lections_2019.pdf.

(19) Unia parle de l'accord gouvernemental de 1999 comme pionnier (UNIA, *op. cit.*, p. 17), mais nous n'avons pas pu trouver trace de cet accord. Les accords gouvernementaux suivants étaient par contre disponibles et trois d'entre eux en font mention : l'accord de gouvernement du 10 juillet 2003 (« À l'instar de plusieurs de nos voisins, et comme le recommandent le Conseil de l'Europe et les Nations unies, le gouvernement mettra en place une Commission des droits de l'homme, qu'il consultera régulièrement », p. 77) ; l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 (« Dans le respect de nos engagements internationaux, une commission nationale des droits de l'homme doit être mise sur pied, en concertation avec les Communautés et les Régions. Il sera tenu compte des institutions existantes », p. 142) et l'accord de gouvernement du 10 octobre 2014 (« Conformément à nos engagements internationaux, un mécanisme national des droits de l'homme sera créé », p. 227).

(20) Observations finales du 18 novembre 2010 (CCPR/C/BEL/

CO/5) au § 8.

(21) Observations finales du 1^{er} décembre 2000 (E/C.12/1/Add.54) au § 8 ; du 4 janvier 2008 (E/C.12/BEL/CO/3) au § 13 ; et du 23 décembre 2013 (E/C.12/BEL/CO/4) au § 8.

(22) Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universel*, A/HRC/18/3, 11 juillet 2011 ; Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universel : observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné*, A/HRC/32/8/Add.1, 1^{er} juin 2016, § 17.

(23) Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Déclaration de Bruxelles, Conférence de haut niveau sur « la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, une responsabilité partagée », 27 mars 2015, disponible à l'adresse https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/Déclaration_FR.pdf. Pour un communiqué de presse de la part de l'État belge vis-à-vis de ses citoyens, voy. Service public fédéral Justice, Large consensus pour la « Déclaration de Bruxelles », 27 mars 2015, https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/communiqués_de_presse/news-pers_2015-03-27.

(24) Loi du 12 mai 2019 précitée, article 4.

(25) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2018-2019, n° 54-3670/001, p. 12.

(26) *Ibidem* ; loi du 12 mai 2019 précitée, articles 13-15.

L'exposé des motifs de la loi indique (aux pages 4, 14, 21 et 25) que ce Conseil sera appelé à remplacer la

plateforme de concertation commune qui existe actuellement (voy. note de bas de page n° 16). Pourtant, la plateforme est une dynamique que les différents membres ont rejointe de manière autonome : une loi ou un accord de coopération ne saurait donc y mettre un terme. Une décision commune sera dès lors nécessaire pour convenir du sort à lui donner si le Conseil de concertation voit le jour.

(27) Principes de Paris, principe A2.

(28) Principes de Paris, principe B1 ; loi du 12 mai 2019 précitée, article 11.

(29) Principes de Paris, principe B2 ; loi du 12 mai 2019 précitée, article 20.

(30) Principes de Paris, principe B1 ; loi du 12 mai 2019 précitée, article 11, § 2.

(31) L'exposé des motifs reprend de manière extensive ces lacunes. Voy. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2018-2019, n° 54-3670/001, pp. 10-11.

(32) Ils sont d'ailleurs explicitement visés dans l'exposé des motifs au commentaire sur l'article 2 de la loi où sont définis, entre autres, les droits fondamentaux. Voy. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2018-2019, n° 54-3670/001, p. 13.

(33) Il est d'ailleurs intéressant de noter que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a pointé du doigt l'absence d'institution nationale des droits humains en Belgique bien plus tôt que son pendant en charge des droits civils et politiques (voy. notes de bas de page n°s 20 et 21). Pour une analyse du potentiel des institutions nationales des droits humains en la matière, voy. G. DE BÉCO, « The Role of National Human Rights Insti-

fonctions, les lacunes étaient multiples et l'Institut aura un rôle important à jouer à différents égards. Il pourra notamment veiller au suivi de la mise en œuvre des obligations internationales³⁴, telles que les recommandations adressées par les organes des Nations unies ou les condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme. Il pourra également mettre en place des mécanismes de prévention³⁵, que ce soit de la sensibilisation ou de la recherche. Enfin, il disposera d'un contrôle sur les actes normatifs tant *a priori* qu'*a posteriori*. *A priori*, l'Institut fournira « des avis, recommandations et rapports concernant toute question relative à la promotion et à la protection des droits fondamentaux au gouvernement fédéral, aux Chambres fédérales et à toute autre autorité publique, soit à la demande de ceux-ci, soit de sa propre initiative »³⁶. Il pourra même décider de rendre ses avis publics et demander aux autorités de se justifier par rapport au suivi qu'elles en font³⁷. *A posteriori*, il pourra « saisir le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle de toute atteinte aux droits fondamentaux dans les limites [de ses] compétences »³⁸ et dans le respect de l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire.

Si la loi du 12 mai 2019 est saluée pour les manques que vient combler l'Institut qu'elle crée, les reproches qui lui sont adressés tiennent quant à eux aux lacunes qu'elle laisse subsister. Outre une critique récurrente sur le fait que l'Institut ne soit pas compétent pour recevoir et traiter des plaintes³⁹, ces reproches concernent surtout les deux restrictions apportées à son mandat. Les Principes de Paris, même s'ils permettent une certaine flexibilité en « reconnaissant qu'il appartient à chaque État de choisir le cadre le mieux adapté à ses besoins particuliers au niveau national »⁴⁰, prévoient que les institutions soient « dotées d'un mandat aussi étendu que possible »⁴¹. Le problème tient surtout aux questions qui relèvent de la compétence des entités fédérées : en l'absence de couverture par l'Institut, les prérogatives qui reviennent à ce dernier — telles qu'évoquées ci-dessus — ne seront tout simplement pas exercées sur ces questions⁴². Les financements pour intervenir sur ces questions ne seront de même pas octroyés. Même si la loi prévoit une inter-fédéralisation, l'absence de concertation avec les entités fédérées en amont risque de rendre le processus plus compliqué.

En ce qui concerne les questions déjà traitées par des organismes sectoriels, l'inquiétude est ailleurs et relève de l'incertitude sur les organismes visés. La loi définit en son article 2 les organismes sectoriels sans toutefois les citer explicitement, même si une liste est reprise dans les travaux préparatoires⁴³. À partir du moment où l'Institut dispose d'une compétence résiduaire à leur égard, il serait important de les identifier afin de s'assurer qu'ils présentent, eux aussi, les garanties dont doivent disposer les institutions des droits humains, et en particulier la garantie d'indépendance.

Au-delà d'avoir empêché une inter-fédéralisation de l'Institut, la précipitation dans laquelle la loi a vu le jour a eu d'autres travers : elle n'a pas permis d'établir une véritable concertation, ni avec les entités fédérées, ni avec l'ensemble des acteurs. Or, cette coopération est essentielle pour susciter l'adhésion des différentes parties prenantes. Le succès d'une institution nationale des droits humains dépend presque entièrement de l'accueil qui lui est réservé au sein du pays concerné⁴⁴. Rappelons en effet que son objectif est, *in fine*, de contribuer à l'effectivité des droits humains sur le terrain — ce qui sera également fonction des ressources dont l'Institut disposera.

Conclusion

Le plus grand mérite de l'Institut fédéral des droits humains mis en place par la Belgique est sans doute d'exister. Là où rien n'existait auparavant, il vient offrir un cadre transversal pour la protection et la promotion des droits humains et combler des lacunes, tant du point de vue des questions encore non traitées que des missions jusque-là non exercées. Le long cheminement qui a précédé sa création montre les difficultés qu'il a rencontrées pour voir le jour, et on peut donc se réjouir qu'il ait finalement abouti.

On peut néanmoins regretter que le législateur n'ait pas été plus loin, notamment au niveau de son mandat qui exclut les questions relevant de la compétence des entités fédérées et laisse encore de côté un large pan des droits humains en Belgique. Les organismes sectoriels, vis-à-vis desquels l'Institut joue un rôle subsidiaire, gagneraient également à être identifiés clairement afin de s'assurer qu'ils présentent les garanties nécessaires. Enfin, un manque général de concertation avec l'ensemble des parties prenantes laisse également craindre que l'adhésion ne soit pas tout à fait au rendez-vous.

Il est toutefois bon de garder à l'esprit ce qui a motivé une telle vague d'institutions nationales des droits humains à travers le monde : la volonté de rendre les droits humains effectifs. C'est uniquement à l'aune de cet objectif que pourra se mesurer le succès du nouvel Institut belge. Un champ des possibles est aujourd'hui ouvert, il reste à s'en saisir pour espérer faire des droits humains en Belgique une réalité plus palpable encore qu'elle ne l'était hier.

Marie COURTOY

Doctorante à l'UCLouvain (EDEM - CeDIE)

Boursière FRESH (FNRS)

Associée de recherche à l'Institut Max Planck d'anthropologie sociale,
Département « Droit et Anthropologie »

tutions in the Promotion and Protection of Economic, Social and Cultural Rights : Historical, Theoretical and Critical Perspectives », in E. BREMS, G. DE BÉCO et W. VANDENHOLE (dir.), *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, Cambridge, 2013, pp. 7-31.

(34) Loi du 12 mai 2019 précitée, article 5, alinéa 1, 3^o.

(35) Loi du 12 mai 2019 précitée,

article 5, alinéa 1, 7^o.

(36) Loi du 12 mai 2019 précitée, article 5, alinéa 1, 1^o.

(37) Loi du 12 mai 2019 précitée, article 6, § 3.

(38) Loi du 12 mai 2019 précitée, article 6, § 4.

(39) Il s'agit d'une faculté prévue par les Principes de Paris, mais qui n'est pas nécessaire pour en garantir le respect (Principe D). Pour une critique en ce sens, voy. par exemple les ob-

servations finales du Comité des droits de l'homme des Nations unies du 6 décembre 2019 (CCPR/C/BEL/CO/6) aux § 9-10 ainsi que celles du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies du 26 mars 2020 (E/C.12/BEL/CO/5) aux § 7-8.

(40) Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, A/CONF.157/23, 25 juin 1993, Partie 1, § 36.

(41) Principes de Paris, principe A2.

(42) Nous pouvons par exemple penser à l'introduction de thématiques relatives aux droits humains dans la formation des enseignants, ou au rapportage et à la recherche en matière d'environnement.

(43) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2018-2019, n^o 54-3670/001, pp. 9-10.

(44) J. MERTUS, *op. cit.*, pp. 138-140.