

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1980-1981**

21 JANUARI 1981

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van volgende internationale akten :

- a) Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten;
 - b) Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten,
- opgemaakt te New York op 19 december 1966

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEREN **KEVERS EN WYNINCKX**

**I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE
MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Bij wijze van toelichting op het ontwerp van wet dat aan de Senaat ter bespreking is voorgelegd, herinnert de Minister van Buitenlandse Zaken in het kort aan de totstandkoming van de Verdragen van de Verenigde Naties inzake de rechten van de mens. Hij onderstreept het belang dat België erbij heeft om deze diplomatieke akten zo vlug mogelijk te bekrachtigen, want het gaat om de geloofwaardigheid van ons

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Leemans, voorzitter; Boey, de Bruyne, Cooreman, Dewulf, du Monceau de Bergendal, Mevr. Hanquet, de heren Hismans, Lahaye, Mevr. Nauwelaerts-Thues, de heren Radoux en Storme; Kevers en Wyninckx, verslaggevers.

Plaatsvervangers : de heren André, De Clercq en Gillet R.

R. A 11809*Zie :*

Gedr. St. van de Senaat :

442 (1979-1980) N° 1.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1980-1981**

21 JANVIER 1981

Projet de loi portant approbation des actes internationaux suivants :

- a) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;
 - b) Pacte international relatif aux droits civils et politiques,
- faits à New York le 19 décembre 1966

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES
PAR MM. **KEVERS ET WYNINCKX**

**I. EXPOSE INTRODUCTIF
DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES**

Le Ministre des Affaires étrangères commente le projet de loi soumis à l'examen du Sénat en rappelant brièvement l'historique des pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Il insiste sur l'intérêt qu'il y a pour la Belgique de ratifier le plus rapidement possible cet acte diplomatique car il y va de la crédibilité de notre pays dans le domaine du respect des droits de l'homme. Il a fallu bien sûr un certain

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Leemans, président; Boey, de Bruyne, Cooreman, Dewulf, du Monceau de Bergendal, Mme Hanquet, MM. Hismans, Lahaye, Mme Nauwelaerts-Thues, MM. Radoux et Storme; Kevers et Wyninckx, rapporteurs.

Membres suppléants : MM. André, De Clercq et Gillet R.

R. A 11809*Voir :*

Document du Sénat :

442 (1979-1980) N° 1.

land op het stuk van de eerbied voor de rechten van de mens. Er was natuurlijk enige tijd nodig om het parlementair goedkeuringsdossier voor te bereiden. De grote verscheidenheid van aangelegenheden waarop de verdragen betrekking hebben eiste een zorgvuldig onderzoek van hun overeenstemming met de wetten en de reglementen die in België van kracht zijn. De uitkomst van dit onderzoek is neergelegd in de memorie van toelichting.

De Minister merkt op dat de verdragen feitelijk een bijzondere soort van diplomatieke akten zijn omdat zij, in tegenstelling tot de meeste internationale verdragen, geen wederzijdse verplichtingen tussen Staten scheppen. Het doel van de verdragen is de Staten elk voor zichzelf te verplichten om de rechten van de mens te bevorderen en na te leven ten opzichte van hun onderdanen.

Zowel het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten als het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten raakt aan de rechten van de Belgen. Zonder in bijzonderheden te treden, wijst de Minister toch op een schakering tussen de twee verdragen. Het eerstgenoemde beschermt de rechten van de burgers, terwijl het laatstgenoemde aan de burgers rechten verleent die veeleer tot de maatschappij-inrichting behoren.

Er moet worden opgemerkt dat sinds de bespreking van het ontwerp in de Kamer, op het internationale vlak drie nieuwe landen tot de verdragen zijn toegetreden, namelijk Nicaragua, Sri Lanka en Frankrijk.

II. ALGEMENE BESPREKING

1. Toetreding tot het Facultatief Protocol

Verschillende leden vragen waarom de Regering aarzelt om toe te treden tot het Facultatief Protocol, waardoor individuele personen de gelegenheid krijgen een kennisgeving te doen toekomen aan het Comité voor de rechten van de mens, wanneer zij menen het slachtoffer te zijn van een schending van de rechten die hun worden toegekend door het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Tijdens de bespreking van het ontwerp in de Kamer werd zulks wenselijk geacht. Wat is daaromtrent het standpunt van de Regering?

De Minister wijst erop dat de Regering geenszins van plan is niet voor te stellen dat België toetreedt tot het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, waardoor de ondertekenende staat de bevoegdheid aanvaardt van het Comité voor de rechten van de mens om de kennisgevingen van individuele personen te onderzoeken die beweren het slachtoffer te zijn van de schending van een recht dat in het verdrag is neergelegd.

De Regering heeft nota genomen van de wens van de Kamer dat België op dit gebied spoedig een standpunt zal innemen. De voorzichtigheid die ten deze aan de dag wordt gelegd is zeker niet ingegeven door verzet tegen controle op de naleving van de rechten van de mens, maar veeleer door

temps pour préparer le dossier nécessaire à l'approbation parlementaire. Mais la très grande variété des matières touchées par les dispositions des pactes nécessitait un examen attentif de leur conformité avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur en Belgique. Le résultat de cet examen est repris dans l'exposé des motifs.

Le Ministre fait remarquer que les pactes sont en fait des actes diplomatiques particuliers puisque contrairement à la grande majorité des traités internationaux ceux-ci n'organisent pas entre les Etats des obligations mutuelles. La philosophie des pactes est d'obliger les Etats, chacun en ce qui le concerne, à promouvoir et à respecter les droits de l'homme et ceci à l'égard de leurs ressortissants.

Tant le pacte relatif aux droits civils et politiques, que le pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels touchent aux droits des Belges. Sans vouloir entrer dans les détails, le Ministre note toutefois une nuance entre les deux pactes. Le premier protège les droits des citoyens tandis que le second accorde à ceux-ci des droits qui s'inscrivent beaucoup plus dans le cadre de l'organisation de la société.

Depuis la discussion du projet de loi à la Chambre il y a lieu de noter, sur le plan international l'adhésion aux pactes de trois nouveaux pays : le Nicaragua, le Sri Lanka et la France.

II. DISCUSSION GENERALE

1. L'adhésion au Protocole facultatif

Plusieurs commissaires se demandent pour quelle raison le Gouvernement hésite à adhérer au Protocole facultatif, ce qui permettrait à des particuliers de faire des communications au Comité des droits de l'homme lorsqu'ils estiment avoir été victimes de violations des droits qui leur sont reconnus par le pacte relatif aux droits civil et politiques.

Lors de la discussion du projet de loi à la Chambre, un vœu a été émis en ce sens. Quelle est actuellement la position du Gouvernement sur ce point?

Le Ministre rappelle qu'il n'entre aucunement dans les intentions du Gouvernement de ne pas proposer l'adhésion de la Belgique au protocole facultatif annexé au pacte relatif aux droits civils et politiques, par lequel l'Etat signataire accepte la compétence du Comité des droits de l'homme visant à examiner les communications de particuliers qui prétendent être victimes de violation d'un droit énoncé dans le pacte.

Le Gouvernement a pris bonne note du souhait exprimé par la Chambre de voir la Belgique prendre rapidement position à cet égard. S'il montre quelque prudence dans ce domaine, ce n'est certainement pas pour s'opposer à un contrôle du respect des droits de l'homme mais plutôt pour éviter

het streven om scheeftrekkingen bij de toepassing van die rechten te voorkomen, met name wat betreft de uitlegging van de Verdragen. Dat er ter zake een probleem rijst is trouwens hieraan te wijten dat België partij is bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarvan de controleregeling aan de individuele personen een betere bescherming van hun rechten verzekert. Het gevaar is dat een soortgelijke bepaling van het Verdrag en van het Europees verdrag op verschillende wijze wordt uitgelegd in een zelfde zaak, want er is niets dat iemand verhindert de twee procedures tegelijk in te zetten.

De Regering meent van haar kant dat het beginsel van de rechtszekerheid op dit gebied zeker van belang is en dat het gevaarlijk zou zijn de ernstige controleprocedure te ontzenuwen die op gewestelijk vlak bestaat in het kader van het Europees verdrag, door uitleggingen die op wereldvlak worden aangenomen. Uit de eerste inlichtingen over de werkzaamheden van het Comité voor de rechten van de mens, dat in september 1976 in het leven werd geroepen, blijkt dat het Comité voornemens is rekening te houden met de gewestelijke controleprocedures. Het aantal zaken die tot nog toe aan het Comité zijn voorgelegd, maakt het evenwel nog niet mogelijk te concluderen dat het Comité daarvan een vaste regel zal maken. Maar de kennisgevingen aan het Comité voor de rechten van de mens nemen van maand tot maand in aantal toe, zodat de Regering in de nabije toekomst haar houding zal kunnen bepalen.

Het spreekt vanzelf dat het ontwerp van wet betreffende de toetreding van België tot het Facultatief Protocol aan het Parlement zal worden voorgelegd.

2. Rechten toegekend aan de vreemdelingen die in België verblijven

Een commissielid meent dat het nuttig zou zijn een vergelijking te maken tussen de rechten die de twee verdragen verlenen en die welke in titel II van de Grondwet zijn opgenomen. Naar hij meent te weten zal de bekrachtiging van de verdragen nauwelijks iets wijzigen aan de rechten van de Belgen, maar hoe staat het met de rechten van de vreemdelingen die in België verblijven ?

De Minister van Buitenlandse Zaken verstrekt hierop het volgende antwoord :

Wat betreft het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, moet worden opgemerkt dat het de Staten verplicht de opgesomde rechten te verzekeren aan een ieder die binnen hun grondgebied verblijft en aan hun rechtsmacht is onderworpen. Maar artikel 25 (het recht om te stemmen en verkozen te worden, om deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, om te worden toegelaten tot de overheidsdiensten) heeft slechts betrekking op de burgers van het betrokken land.

Er moet eveneens worden gewezen op het verschil tussen het begrip discriminatie enerzijds en het begrip rechtmatig

que ne se créent des distorsions quant à l'application de ces droits, notamment à propos de l'interprétation des dispositions des pactes. Si d'ailleurs le problème se pose c'est parce que la Belgique est partie contractante à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont les mécanismes de contrôle assurent aux individus une protection plus efficace des droits des individus. Le risque est de voir une disposition similaire du pacte et de la convention interprétée de manière différente dans une même affaire, car rien n'empêche un individu de saisir les deux procédures de manière concomitante.

Le Gouvernement estime pour sa part que le principe de sécurité juridique est certainement valable dans ce domaine et qu'il serait dangereux d'énervier le sérieux de notre procédure de contrôle régional dans le cadre de la Convention européenne par des interprétations prises au plan mondial. Des premières informations reçues sur les travaux du Comité des droits de l'homme, qui a été constitué en septembre 1976, il apparaît que le Comité se propose de tenir compte des procédures de contrôle régional. Le nombre d'affaires dont le Comité a été saisi jusqu'à présent ne permet pas encore de conclure pour le moment que le Comité en fera une de ses règles de conduite. Les communications adressées au Comité des Droits de l'homme étant plus nombreuses au fil des mois, il sera possible de préciser l'attitude du Gouvernement dans un proche avenir.

Il va de soi que le Parlement sera saisi du projet de loi relatif à l'adhésion de la Belgique au protocole facultatif.

2. Droits garantis aux étrangers résidant en Belgique

Un commissaire estime qu'il serait utile d'établir une comparaison entre les droits reconnus par les deux pactes et ceux qui sont inscrits au titre II de la Constitution. Si, comme il le croit, la ratification des pactes n'entraîne guère de modifications en ce qui concerne les droits des Belges, qu'en est-il de ceux des étrangers résidant en Belgique ?

Le Ministre des Affaires étrangères lui fournit la réponse suivante :

Pour ce qui concerne le Pacte sur les droits civils et politiques, il convient de noter que le pacte lui-même engage les Etats à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits énumérés. On remarque cependant que l'article 25 (droit de voter et d'être élu, de prendre part à la direction des affaires publiques, d'accéder à des fonctions publiques) ne concerne que les citoyens du pays considéré.

Il faut insister également sur la différence établie entre la notion de discrimination d'une part et la notion de distinc-

onderscheid anderzijds. In haar commentaar bij het advies van de Raad van State merkt de Regering op : « Het begrip non-discriminatie betekent de uitbanning van elke vorm van onderscheid die niet stoelt op objectieve en billijke criteria, welke zijn aangelegd om een wettig doel te bereiken dat op zijn beurt wordt nagestreefd met wettige middelen die tot dat doel in verhouding staan en die, hoe dan ook, in overeenstemming zijn met de beginselen welke vrijwel alle democratische samenlevingen voorstaan ». Deze definitie vormt de sleutel tot de uitlegging van een groot aantal bepalingen van de twee verdragen wat betreft hun toepassing zonder discriminatie. Op die wijze is met name het beginsel verantwoord van de objectieve regeling van de toegang van de vreemdelingen tot het Belgisch grondgebied en hun beroepsactiviteit in België.

Uitgelegd in het licht van de definitie, zijn ook de bepalingen van het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van toepassing op de Belgen zowel als op de vreemdelingen.

3. Stand van de ratificatie

Hetzelfde lid wenst de huidige stand te kennen van de ratificatie van de verdragen en van de toetreding tot het Facultatief Protocol.

De Minister antwoordt dat de stand van zaken op 31 december 1980 als volgt was.

Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten is in werking getreden na bekrachtiging door vijfendertig staten, en wel op 23 maart 1976. Het Facultatief Protocol bij het Verdrag, dat afzonderlijk was bekrachtigd door tien van die Staten, is op dezelfde dag in werking getreden.

Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten is in werking getreden op 3 januari 1976.

Ter 31 december 1980 zijn vijfenzeventig Staten partij bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en zijn zesenzestig Staten partij bij het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

Sedert de indiening van het ontwerp van wet op 30 november 1977, werden de bekrachtiging en de toetreding van de onderstaande landen geregistreerd :

a) *Voor het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten :*

Australië : 13 augustus 1980.

Oostenrijk : 10 september 1978.

Frankrijk (toetreding) : 4 november 1980.

Gambia (toetreding) : 22 maart 1979.

Guinea : 24 januari 1978.

India (toetreding) : 10 april 1979.

IJsland : 22 augustus 1979.

Italië : 15 september 1978.

Japan : 21 juni 1979.

Marokko : 3 mei 1979.

tion légitime d'autre part. Comme le répète le Gouvernement dans son commentaire relatif à l'avis du Conseil d'Etat, « le concept de non-discrimination se définit comme l'élimination de toutes distinctions qui ne seraient pas fondées sur des critères objectifs et raisonnables, adoptés en considération d'un but légitime poursuivi en fonction de moyens proportionnels à un tel but, et conformes en tout cas aux principes qui prévalent généralement dans les sociétés démocratiques ». Cette définition donne la clef d'interprétation de bon nombre de dispositions des deux pactes lorsqu'on considère ces dernières sous l'angle de leur application sans discrimination. Elle fait droit notamment au principe d'une réglementation objective sur l'accès au territoire et sur l'occupation professionnelle des étrangers sur le territoire belge.

C'est donc aussi dans les limites d'une interprétation conforme à cette définition que les dispositions du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont applicables aux Belges comme aux étrangers.

3. L'état des ratifications

Le même membre souhaiterait connaître la situation actuelle en ce qui concerne la ratification des pactes et l'adhésion au protocole facultatif.

Le Ministre lui fournit la situation à ce sujet au 31 décembre 1980.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est entré en vigueur après la ratification de trente-cinq Etats, soit le 23 mars 1976. Le protocole facultatif à ce Pacte, qui avait été ratifié séparément par dix de ces Etats, est entré en vigueur à la même date. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est entré en vigueur le 3 janvier 1976.

Au 31 décembre 1980, soixante-cinq Etats sont parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et soixante-six Etats sont parties au Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Depuis le dépôt du projet de loi, le 30 novembre 1977, la ratification et l'adhésion des pays suivants ont été enregistrées :

a) *Pour le Pacte international relatif aux droits civils et politiques :*

Australie : 13 août 1980.

Autriche : 10 septembre 1978.

France (adhésion) : 4 novembre 1980.

Gambie (adhésion) : 22 mars 1979.

Guinée : 24 janvier 1978.

Inde (adhésion) : 10 avril 1979.

Islande : 22 août 1979.

Italie : 15 septembre 1978.

Japon : 21 juin 1979.

Maroc : 3 mai 1979.

Nicaragua (toetreding) : 12 maart 1980.
 Nieuw-Zeeland : 28 december 1978.
 Nederland : 11 december 1978.
 El Salvador : 30 november 1979.
 Sri Lanka (toetreding) : 11 juni 1980.
 Peru : 28 april 1978.
 Portugal : 15 juni 1978.
 Dominikaanse Republiek (toetreding) : 4 januari 1978.
 Senegal : 13 februari 1978.
 Trinidad-en-Tobago (toetreding) : 21 december 1978.
 Venezuela : 10 mei 1978.

b) *Voor het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten :*

Oostenrijk : 10 september 1978.
 El Salvador : 30 november 1979.
 Frankrijk (toetreding) : 4 november 1980.
 Gambia (toetreding) : 26 december 1978.
 Guinea : 24 januari 1978.
 India (toetreding) : 10 april 1979.
 IJsland : 22 augustus 1979.
 Italië : 15 september 1978.
 Japan : 21 juni 1979.
 Marokko : 3 mei 1979.
 Nicaragua (toetreding) : 12 maart 1980.
 Nieuw-Zeeland : 28 december 1978.
 Nederland : 11 december 1978.
 Peru : 28 april 1978.
 Portugal : 31 juli 1978.
 Dominikaanse Republiek (toetreding) : 4 januari 1978.
 Senegal : 13 februari 1978.
 Sri Lanka (toetreding) : 11 juni 1980.
 Trinidad-en-Tobago (toetreding) : 8 december 1978.
 Venezuela : 10 mei 1978.

De Lid-Staten van de Raad van Europa die de Verdragen hebben bekrachtigd of tot de Verdragen zijn toegetreden, zijn : Oostenrijk, Cyprus, Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland, Noorwegen, Portugal, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en IJsland.

Malta heeft het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten niet ondertekend.

Van de andere Lid-Staten van de Raad van Europa hebben Griekenland en Turkije de Verdragen niet ondertekend evenmin als Zwitserland en Liechtenstein (die geen lid zijn van de Verenigde Naties).

Er valt bovendien aan te stippen dat de Verenigde Staten de Verdragen op 5 oktober 1977 hebben ondertekend maar ze nog niet hebben bekrachtigd.

Drieëntwintig Staten zijn partij bij het Facultatief Protocol waaronder de volgende leden van de Raad van Europa :

Nicaragua (adhésion) : 12 mars 1980.
 Nouvelle-Zélande : 28 décembre 1978.
 Pays-Bas : 11 décembre 1978.
 El Salvador : 30 novembre 1979.
 Sri Lanka (adhésion) : 11 juin 1980.
 Pérou : 28 avril 1978.
 Portugal : 15 juin 1978.
 République dominicaine (adhésion) : 4 janvier 1978.
 Sénégal : 13 février 1978.
 Trinité-et-Tobago (adhésion) : 21 décembre 1978.
 Venezuela : 10 mai 1978.

b) *Pour le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels :*

Autriche : 10 septembre 1978.
 El Salvador : 30 novembre 1979.
 France (adhésion) : 4 novembre 1980.
 Gambie (adhésion) : 26 décembre 1978.
 Guinée : 24 janvier 1978.
 Inde (adhésion) : 10 avril 1979.
 Islande : 22 août 1979.
 Italie : 15 septembre 1978.
 Japon : 21 juin 1979.
 Maroc : 3 mai 1979.
 Nicaragua (adhésion) : 12 mars 1980.
 Nouvelle-Zélande : 28 décembre 1978.
 Pays-Bas : 11 décembre 1978.
 Pérou : 28 avril 1978.
 Portugal : 31 juillet 1978.
 République dominicaine (adhésion) : 4 janvier 1978.
 Sénégal : 13 février 1978.
 Sri Lanka (adhésion) : 11 juin 1980.
 Trinité-et-Tobago (adhésion) : 8 décembre 1978.
 Vénézuëla : 10 mai 1978.

Parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié ou adhéré aux Pactes à ce jour : l'Autriche, Chypre, le Danemark, la RFA, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Suède, le Royaume-Uni et l'Islande.

Malte n'a pas signé le Pacte relatif aux droits civils et politiques.

Parmi les autres Etats membres du Conseil de l'Europe, on relèvera que la Grèce, la Turquie n'ont pas signé les Pactes ainsi que la Suisse et le Liechtenstein, (qui ne sont pas membres des Nations Unies).

Il est à noter, par ailleurs, que les Etats-Unis ont signé les Pactes le 5 octobre 1977, mais ne les ont pas encore ratifiés.

Vingt-trois Etats sont Parties au Protocole facultatif dont, parmi les membres du Conseil de l'Europe : le Danemark,

Denemarken, Italië, Noorwegen en Nederland. Acht Staten zijn toegetreden, waaronder Zweden en IJsland, die eveneens lid zijn van de Raad van Europa.

Dertien Staten hebben de Verklaring, bepaald in artikel 41, afgelegd (klachten tussen Staten) : de Bondsrepubliek Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, IJsland, Italië, Noorwegen, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, (die alle lid zijn van de Raad van Europa), Finland, Nieuw-Zeeland, Canada en Sri Lanka.

4. Voorbehoud van België en van andere staten

Een lid wenst te vernemen welk voorbehoud België heeft gemaakt en welke voorbehouden zijn gemaakt door andere Europese landen met een vergelijkbaar democratisch stelsel.

In verband met het voorbehoud gemaakt door België verstrekt de Minister het volgende antwoord :

De Regering is van plan om ten aanzien van die verdragen slechts één voorbehoud in de strikte zin van het woord te maken nl. het voorbehoud betreffende de koninklijke macht, die volgens de Grondwet alleen kan worden uitgeoefend door de nakomelingen van ZM Leopold I, « van man op man volgens eerstgeboorterecht en met altyddurende uitsluiting van de vrouwen en van hun nakomelingschap ».

De andere verklaringen hebben enkel een interpretatieve betekenis en beogen uitsluitend de legitimiteit van de intern-rechtelijke bepalingen ten aanzien van die Verdragen te verzekeren, welke bepalingen volgens de Regering in ieder geval volkomen verenigbaar zijn met de geest van de Verdragen en geen wijziging behoeven als gevolg van de bekrachtiging van de Verdragen door België.

Bovendien is het normaal dat de Regering, alvorens de akten van bekrachtiging van een internationaal verdrag neer te leggen, nagaat of het voorbehoud dat in overweging werd genomen toen het goedkeuringsontwerp bij de Kamers werd ingediend, nog altijd gegrond is.

Vervallen de redenen van het voorbehoud na de neerlegging van de akten van bekrachtiging, dan kan het volgens het internationaal verdragsrecht te allen tijde worden ingetrokken (art. 22 van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragsrecht van 23 mei 1969).

Het voorbehoud dat andere Staten hebben gemaakt ver-schilt al naar het geval, maar het steunt hoofdzakelijk op de eigen grondwettelijke en wettelijke bepalingen van ieder land.

De Secretaris-Generaal van de UNO maakt de tekst van het voorbehoud bekend in de verzameling van de Multilaterale verdragen waarvoor de Secretaris-Generaal het ambt van bewaarder vervult. De laatstverschenen verzameling bevat de stand van de verklaringen en de voorbehouden met betrekking tot de twee Verdragen per 31 december 1979 (ST - LEG - SER. D - 13).

l'Italie, la Norvège et les Pays-Bas. Huit Etats y ont adhéré dont la Suède et l'Islande, également membres du Conseil de l'Europe.

Treize Etats ont fait la déclaration prévue à l'article 41 (plaintes interétatiques) : la RFA, l'Autriche, le Danemark, l'Islande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, (tous membres du Conseil de l'Europe), la Finlande, la Nouvelle-Zélande, le Canada et le Sri Lanka.

4. Les réserves de la Belgique et celles émanant d'autres Etats

Un membre souhaiterait connaître les réserves émises par la Belgique, en comparaison avec celles d'autres pays d'Europe, dont le régime démocratique est comparable au nôtre.

Le Ministre lui donne la réponse suivante en ce qui concerne les réserves belges :

Il convient de remarquer que le Gouvernement n'envisage qu'une seule réserve au sens strict de ce terme, à propos des Pactes. Il s'agit de celle relative à l'exercice des pouvoirs royaux, constitutionnellement réservée à la descendance de SM Léopold I^{er}, « de mâle en mâle, par ordre de primogéniture et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance ».

Les autres déclarations ne sont qu'interprétatives et ne visent qu'à assurer la légitimité, au regard des Pactes, de normes internes que le Gouvernement estime correspondre en tout état cause à l'esprit des Pactes, et qui, en la circonstance, ne sont pas susceptibles de recevoir des modifications du seul fait de la ratification des Pactes par la Belgique.

Il est par ailleurs normal que le Gouvernement, au moment de déposer les instruments de ratification d'un instrument international, vérifie si les réserves envisagées au moment du dépôt du projet de loi d'approbation devant les Chambres ont toujours leur raison d'être, avant de les déposer avec les instruments de ratification.

Enfin, si les raisons d'être d'une réserve disparaissent après le dépôt des instruments de ratification, le droit international des traités en autorise à tout moment le retrait (voir l'art. 22 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités du 23 mai 1969).

Les réserves déposées par d'autres Etats varient selon les cas : elles sont, en effet, essentiellement basées sur les dispositions constitutionnelles et légales propres à chaque pays.

Le Secrétaire général de l'ONU publie le texte de ces réserves dans le recueil des « Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire ». Le dernier recueil paru contient la situation des déclarations et réserves concernant les deux Pactes au 31 décembre 1979 (référence : ST - LEG - SER. D - 13).

5. Rechtstreekse toepassing van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Een lid wenst te weten wat de dwingende kracht is van de verdragen in België, vooral van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

De Minister antwoordt als volgt :

Dit probleem is reeds ter sprake gekomen in de memorie van toelichting en het advies van de Raad van State, maar ook in de Kamercommissie voor de Buitenlandse Zaken. In ieder geval moet erop worden gewezen dat de vraag of een norm vervat in een internationaal verdrag rechtstreeks kan worden toegepast, volgens de eensgezinde rechtsleer in laatste instantie tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoort. De rechtbanken moeten vooraf nagaan :

- of de internationale norm van kracht is in de internationale rechtsorde;
- of zij technisch gesproken kan worden toegepast, d.w.z. of zij « self sufficient » is op het internationale vlak en dus geen normatieve aanvulling op het internationale vlak behoeft;
- of zij behoorlijk in de internrechtelijke orde is ingevoerd, wanneer dit noodzakelijk is (goedkeuringswet en bekendmaking).

Als die voorafgaande voorwaarden vervuld zijn moeten de rechtbanken nagaan of de individuele personen zich zonder nadere uitvoeringsmaatregelen even goed op die internationale norm kunnen beroepen als op een internrechtelijke norm. Zij moeten dan geval per geval bekijken of de Partijen de bedoeling hadden van de internationale norm een rechtstreeks toepasselijke regel te maken, en zo ja, of de regel duidelijk en nauwkeurig genoeg is om technisch te kunnen worden toegepast zonder normatieve aanvulling in de interne orde, dus « self sufficient » is op het interne vlak. Daartoe moet de rechter de traditionele uitleggingsnormen van het verdragrecht hanteren, met name de gangbare betekenis van de tekst, en zo nodig, de voorbereidende werkzaamheden.

De Regering meent te mogen verklaren dat de Partijen niet de bedoeling hadden het Verdrag van rechtstreekse toepassing te doen zijn. Maar zij meent dat deze kwestie meer theoretisch dan praktisch belang heeft, omdat :

- het mechanisme van rechtstreekse toepassing niet het enige procédé is waardoor rekening kan worden gehouden met de internationale regel;
- de Belgische wetgeving met de inhoud van het Verdrag overeenstemt;
- er een groot verschil bestaat tussen de controlemechanismen van het Verdrag en die van het Europees Verdrag, waarvan de rechtstreekse toepasselijkheid in België niet wordt betwist.

6. Controlemechanismen

Verscheidene leden stellen vragen over het dwingend karakter van de Verdragen in de verschillende Staten die ze heb-

5. L'applicabilité directe du pacte relatif aux droits civils et politiques

Un membre souhaite connaître la force contraignante des Pactes en Belgique, en particulier de celui qui est relatif aux droits civils et politiques.

Le Ministre répond comme suit :

Cette question a déjà été évoquée non seulement dans l'exposé des motifs et dans l'avis du Conseil d'Etat, mais aussi devant la Commission des Affaires étrangères de la Chambre. Il convient en tout état de cause de rappeler qu'il est de doctrine constante que la question de savoir si une norme contenue dans un traité international peut être appliquée directement relève en dernière instance de la compétence des tribunaux. Les tribunaux doivent au préalable vérifier :

- si la norme internationale est en vigueur dans l'ordre international;
- si elle se prête techniquement à application, c'est-à-dire si elle est « self sufficient » au plan international et ne nécessite donc pas un complément normatif au plan international;
- si elle a été dûment introduite dans l'ordre interne lorsque cette procédure est nécessaire (loi d'approbation et publication).

Ces préalables réunis, les tribunaux devront alors vérifier si la norme internationale considérée est apte à être invoquée par des particuliers au même titre qu'une norme de droit interne, sans aucune mesure d'exécution. Ils devront alors, cas par cas, voir si l'intention des Parties, était de faire de celle-ci une règle directement applicable, et dans l'affirmative, voir si la règle est suffisamment claire et précise pour être techniquement applicable sans complément normatif dans l'ordre interne, donc « self sufficient » au plan interne. Pour ce faire, le juge devra appliquer les critères traditionnels d'interprétation en droit des traités, notamment le sens ordinaire du texte et, en cas de besoin, les travaux préparatoires.

Le Gouvernement pour sa part estime pouvoir préciser qu'il n'entrait pas dans l'intention des parties que le Pacte fût d'application directe. Il pense en outre que la question est plus théorique que pratique, compte tenu.

- du fait que le mécanisme d'application directe n'est pas le seul procédé qui permette de tenir compte de la règle internationale;
- de la conformité de la législation belge au contenu du Pacte;
- des différences notables entre les mécanismes de contrôle du Pacte et de la Convention européenne, dont le caractère d'applicabilité directe n'est pas contesté en Belgique.

6. Les mécanismes de contrôle

Plusieurs membres s'interrogent sur le caractère contraignant des Pactes dans les différents Etats signataires. Les

ben ondertekend. Maakt men zich geen begoochelingen over de controlemechanismen, en met name over de mogelijkheid dat Staten elkaar kennisgevingen sturen over schendingen van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten?

Sommige leden noemen concrete gevallen van schending van mensenrechten vroeger en nu, b.v. in Oeganda of El Salvador. Welke sancties kunnen eventueel worden genomen tegen ondertekenende Staten waar de Regering dader is of medeplichtige van zulke schendingen? In hoeverre zijn de maatregelen die de Commissie voor de rechten van de mens kan nemen, werkelijk doeltreffend? Het verleden schijnt te hebben geleerd dat de mechanismen ingesteld binnen de Verenigde Naties, dikwijls zijn ontwricht door politieke overwegingen, zoals de weigerachtigheid van bepaalde Staten om controle op hun grondgebied toe te staan.

Een commissielid meent dat het om die reden wenselijk is dat zoveel mogelijk Lid-Staten van de Raad van Europa zitting hebben in de Commissie voor de rechten van de mens.

Bij wijze van antwoord op deze vragen zegt de Minister in het kort hoe de grote internationale mechanismen van controle op de naleving van de mensenrechten werken, vooral de twee controlesystemen die meer bepaald voor België van belang zijn, nl. dat van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en dat van de Verenigde Naties.

Het Europees Verdrag voorziet in rechterlijke controle door de Commissie voor de rechten van de mens, een orgaan van onderzoek en verzoening, en door het Europese Hof, dat bindende arresten velt in zaken die de betrokken partijen ahangig maken. Maar tevens wordt rechtsprekende bevoegdheid verleend aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa, dat optreedt als orgaan van het Verdrag. Het voornaamste kenmerk van dat systeem is dat de dossiers behandeld worden met de grootst mogelijk jurisdictionele waarborgen, als gevolg van de procedureregels zowel als van de samenstelling van de twee voornaamste organen: de Commissie en het Hof.

Bij de Verenigde Naties bestaan er twee verschillende procedures. De procedure neergelegd in resolutie 15/03 van de ECOSOC draagt het onderzoek van de klachten op aan de Commissie voor de rechten van de mens wanneer er een geheel van klaarblijkelijke en stelselmatige schendingen bestaat. Dat onderzoek kan worden besloten met de aanneming van niet-bindende resoluties waarbij de betrokken Staat verzocht wordt een einde te maken aan de schendingen. Het onderzoek van de klachten verloopt in besloten zitting die niet dezelfde jurisdictionele garanties biedt als het Europees Verdrag. Daarenboven treden de « politieke » factoren er natuurlijk veel sterker op de voorgrond.

De tweede controleprocedure in het raam van de Verenigde Naties komt geleidelijk op gang sinds de inwerkingtreding van de VN-Verdragen, die aan het Parlement zijn voorgelegd. De controle verschilt naargelang het gaat om het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten of het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. In beide verdragen worden de Staten die partij zijn bij het Verdrag

mécanismes de contrôle prévus, notamment la possibilité de procéder à des communications entre Etats sur les violations du Pacte relatif aux droits civils et politiques, ne sont-ils pas illusoires?

Certains membres citent des cas concrets de violation des droits de l'homme passés ou actuels, comme ceux qui ont été constatés en Ouganda ou au Salvador. Quelles sanctions peuvent éventuellement être prises contre les Etats signataires dont le Gouvernement serait auteur ou complice de telles violations? Quelle est l'efficacité réelle des mesures que peut prendre le Comité des droits de l'homme? Le passé semble démontrer que les mécanismes mis en place dans le cadre des Nations unies ont souvent été paralysés par des considérations politiques, comme la réticence de certains Etats à accepter des contrôles sur leur territoire.

Dans cette optique, un commissaire estime qu'il est souhaitable qu'un maximum de pays membres du Conseil de l'Europe détiennent un siège au Comité des Droits de l'homme.

En réponse le Ministre expose brièvement les grands mécanismes de contrôle du respect des droits de l'homme qui existent sur le plan international et retient principalement les deux systèmes de contrôle qui concernent plus directement la Belgique, c'est-à-dire celui de la Convention européenne des droits de l'homme et celui des Nations Unies.

La Convention européenne institue un mécanisme de contrôle juridictionnel dans lequel interviennent la Commission des droits de l'homme, organe d'instruction et de conciliation des affaires, et la Cour européenne qui rend des arrêts obligatoires lorsqu'elle est saisie par les parties concernées. Parallèlement est donnée une compétence juridictionnelle au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui agit en qualité d'organe de la Convention. La caractéristique principale de ce système est que les dossiers sont traités avec un maximum de garanties juridictionnelles, de par les règles de procédure et de par la composition même des deux organes principaux: la Commission et la Cour.

Sur le plan des Nations Unies il existe deux procédures distinctes. Celle qui a été organisée par la Résolution 15/03 de l'ECOSOC qui confie à la Commission des droits de l'homme l'examen de plaintes lorsqu'il existe un ensemble de violations « flagrantes et systématiques ». Cet examen de plaintes peut déboucher sur l'adoption de résolutions non obligatoires, qui invitent l'Etat concerné à mettre fin aux violations. L'examen des plaintes se déroule suivant une procédure confidentielle qui n'offre pas les mêmes garanties juridictionnelles que l'on peut trouver dans le cadre de la Convention européenne. Par ailleurs l'élément « politique » y est évidemment plus marqué.

Le deuxième système de contrôle dans le cadre des Nations Unies se met progressivement en place suite à l'entrée en vigueur des Pactes des Nations Unies qui sont soumis à l'assentiment du Parlement. Ce contrôle est d'ailleurs de nature différente lorsqu'il s'agit du Pacte relatif aux droits civils et politiques ou du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Pour l'un et l'autre il est demandé aux

verzocht geregeld verslag uit te brengen over de uitvoering van de bepalingen van beide verdragen op hun grondgebied. Deze verslagen worden bestudeerd door de Commissie voor de rechten van de mens als het gaat om het Verdrag inzake burgerrechten en de politieke rechten, en door een werkgroep als het gaat om het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Deze twee organen kunnen aan de regeringen aanvullende informatie vragen en commentaar geven zonder dwingende kracht.

Wat betreft het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten kunnen, voor zover de ondertekenende Staat is toetreden tot het Facultatief Protocol, bij de Commissie voor de rechten van de mens, bovendien ook individuele klachten worden aanhangig gemaakt, die na onderzoek kunnen leiden tot aanbevelingen van de Commissie aan het land dat de bepalingen van het Verdrag niet naleeft. Ook dit is een niet-dwingende procedure, waarvan het goed gevolg hoofdzakelijk afhankelijk is van de wil van de Staat om te goeder trouw en volledig mee te werken aan het controlemechanisme. Er zij opgemerkt dat zelfs individuele klachten betrekking moeten hebben op toestanden waar de mensenrechten massaal, klaarblijkelijk en stelselmatig worden geschonden.

7. Politieke rechten van de Belgen in het buitenland

Een lid toont belangstelling voor de rechten die de Verdragen toekennen aan de burgers van een land wanneer zij zich in het buitenland bevinden. Dit probleem heeft vooral betrekking op de kiesrechten.

De Minister antwoordt als volgt :

De Verdragen verlenen aan de Belgische overheid geen bijzonder recht van toezicht met betrekking tot de bescherming van haar onderdanen wanneer die zich in het buitenland bevinden. Deze bescherming blijft dus berusten op het vroegere internationaal recht en behoort ten dele tot de taak van onze ambassades. Wat betreft de rechten die de Belgen in het buitenland tegen de Belgische Regering zouden willen uitoefenen op het stuk van de rechten van de mens, deze hebben slechts een zeer beperkte draagwijdte, omdat de economische, sociale en culturele rechten slechts kunnen worden uitgeoefend in overeenstemming met de plaatselijke wetgeving en de burgerrechten en de politieke rechten krachtens het desbetreffende Verdrag slechts moeten worden toegepast op het grondgebied van de verdragsluitende staat.

Zoals de memorie van toelichting nader aangeeft, is de uitwerking van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden niet beperkt tot het grondgebied van de verdragsluitende partij. Indien ten opzichte van het Verdrag hetzelfde was gebeurd, zou het bijvoorbeeld nog gewettigd geweest zijn om de uitoefening van het kiesrecht door de Belgen in het buitenland voor verkiezingen in België niet te organiseren, daar geen enkel nadelig onderscheid zou zijn ingevoerd binnen die categorie van burgers en het onderscheid — in dit geval gewettigd — tussen Belgen in het buitenland en Belgen op het

Etats parties aux Pactes, de soumettre régulièrement des rapports relatifs à la mise en œuvre sur leur territoire des dispositions des deux Pactes. Ces rapports sont examinés par le Comité des droits de l'homme pour le Pacte relatif aux droits civils et politiques et par un Groupe de travail pour le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces deux organes peuvent demander aux gouvernements des explications complémentaires et faire des commentaires, mais sans que cela soit contraignant.

Pour le Pacte relatif aux droits civils et politiques, dans la mesure où l'état signataire a adhéré au protocole facultatif, le Comité des droits de l'homme peut en outre être saisi de plaintes individuelles, qui, après examen, peuvent aboutir à des recommandations du Comité à l'égard du pays qui ne respecte pas les dispositions du Pacte. Ici aussi il s'agit d'une procédure non contraignante, dont le succès repose essentiellement sur la volonté de l'Etat de coopérer de bonne foi et entièrement au mécanisme de contrôle. Il faut noter que même lorsqu'il s'agit de plaintes individuelles il faut que cela ait trait à des situations où les violations des droits de l'homme sont massives, flagrantes et systématiques.

7. Les droits politiques des Belges à l'étranger

Un membre s'intéresse aux droits que les Pactes reconnaîtraient aux citoyens d'un pays lorsqu'ils se trouvent à l'étranger. La question a principalement trait aux droits électoraux.

Le Ministre répond comme suit :

Les Pactes ne donnent pas un droit de regard particulier aux autorités belges quant à la protection de leurs ressortissants lorsque ceux-ci se trouvent à l'étranger. Cette protection reste donc basée sur le droit international antérieur et relève partiellement de nos ambassades. Quant aux droits que les Belges à l'étranger entendraient exercer à l'encontre du Gouvernement belge dans le domaine des droits de l'homme, ils n'ont qu'une portée très limitée, les droits économiques, sociaux et culturels ne pouvant s'exercer qu'en conformité avec les législations locales, et les droits civils et politiques ne devant être appliqués, en vertu du Pacte y relatif, que sur le territoire de l'Etat contractant.

Comme le précise à ce propos l'exposé des motifs, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne restreint pas sa portée au territoire de l'Etat partie. Si le Pacte avait suivi cette voie, il serait, par exemple, resté légitime de ne pas organiser l'exercice du droit de vote par les Belges à l'étranger pour des élections se déroulant en Belgique, dès lors qu'aucune distinction de caractère défavorable ne serait établie au sein de cette catégorie de citoyens et que celle — légitime en l'occurrence — entre Belges à l'étranger et Belges sur le territoire national reste conforme à la définition de la non discrimi-

ationale grondgebied in overeenstemming blijft met de bepaling van het begrip « discriminatie », die reeds is ter sprake gebracht in verband met de rechten van de vreemdelingen in België.

8. Eventuele goedkeuring van de Verdragen door de gemeenschapsraden

Een lid vraagt zich af of het al dan niet noodzakelijk is de verdragen te doen goedkeuren door de gemeenschapsraden en hij wenst te vernemen tot welke conclusies de Raad van State is gekomen in het advies dat hem is gevraagd door de Voorzitter van de Raad voor de Franse Gemeenschap.

Uit dit advies, verschenen op 7 januari 1981 (Gedr. St. CCF 55 (1979-1980) - nr. 2), blijkt dat de Raad van State zich enkel heeft uitgesproken over de vraag of het voorstel van decreet ingediend bij de Raad van de Franse Gemeenschap, in overeenstemming was met artikel 16 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen. Het advies heeft geen betrekking op de bevoegdheid van de raden.

III. STEMMINGEN

De artikelen en het wetsontwerp in zijn geheel zijn aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

Dit verslag is goedgekeurd met dezelfde eenparigheid.

De Verslaggevers,
J. KEVERS.
J. WYNINCKX.

De Voorzitter,
E. LEEMANS.

nation déjà évoquée à propos des droits des étrangers en Belgique.

8. L'approbation éventuelle des Pactes par les Conseils communautaires

Un membre s'inquiète de la nécessité ou non de faire approuver les Pactes par les Conseils communautaires et souhaite connaître les conclusions auquel le Conseil d'Etat a abouti à la suite de l'avis que lui a demandé le Président du Conseil de la Communauté française.

Il ressort de cet avis, paru le 7 janvier 1981 (CCF- - Doc. 55 (1979-1980) - n° 2), que le Conseil d'Etat s'est seulement prononcé sur la conformité de la proposition de décret déposée au Conseil de la Communauté française à l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. L'avis ne traite pas de la compétence des Conseils.

III. VOTES

Les articles et l'ensemble du projet de loi sont adoptés à l'unanimité des 12 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à la même unanimité.

Les Rapporteurs,
J. KEVERS.
J. WYNINCKX.

Le Président,
E. LEEMANS.