

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1974-1975**

21 MEI 1975.

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Internationale Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, opgemaakt te New York op 7 maart 1966.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE BUITENLANDSE ZAKEN UITGEBRACHT DOOR DE HEER DE STEXHE.

INHOUDSOPGAVE.

	Bladz.
Hoofdstuk 1. — Verdrag van 7 maart 1966 en samenhang met andere internationale verdragen	2
Hoofdstuk 2. — Traditie van België inzake eerbiediging van de rechten van de mens	4
a) In het internationaal recht	4
b) In het intern recht	5
Hoofdstuk 3. — Betekenis van de woorden « zonder discriminatie »	7
Hoofdstuk 4. — Conclusies en stemmingen	8
Bijlagen :	
1. Resolutie (68) 30 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa betreffende de maatregelen die moeten worden genomen tegen de aanzetting tot haat uit sociale, nationale en godsdienstige overwegingen . .	9
2. Toelichtende verklaring van de Belgische Regering . .	11

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Harmel, voorzitter; Aerts, Boey, Cornet d'Elzies, Daulne, de Bruyne, Deschamps, Dewulf, Herbage, Hulpiau, Leynen, Rombaut, Van der Elst, Vandewiele, Verhaegen en de Stexhe, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren De Facq en Verleysen.

R. A 10035

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

492 (1974-1975) : N° 1.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1974-1975**

21 MAI 1975.

Projet de loi portant approbation de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, faite à New York le 7 mars 1966.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES PAR M. DE STEXHE.

TABLE DES MATIERES.

	Page
Chapitre 1. — La Convention du 7 mars 1966 et sa connexité avec d'autres Conventions internationales	2
Chapitre 2. — La tradition de la Belgique en matière de respect des droits de l'homme	4
a) En droit international	4
b) En droit interne	5
Chapitre 3. — Portée des termes « sans discrimination »	7
Chapitre 4. — Conclusion et votes	8
Annexes :	
1. Résolution (68) 30 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant les mesures à prendre contre l'incitation à la haine raciale, nationale et religieuse . .	9
2. Déclaration explicative du Gouvernement belge	11

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Harmel, président; Aerts, Boey, Cornet d'Elzies, Daulne, de Bruyne, Deschamps, Dewulf, Herbage, Hulpiau, Leynen, Rombaut, Van der Elst, Vandewiele, Verhaegen et de Stexhe, rapporteur.

Membres suppléants : MM. De Facq et Verleysen.

R. A 10035

Voir :

Document du Sénat :

492 (1974-1975) : N° 1.

HOOFDSTUK I.

Verdrag van 7 maart 1966 en samenhang
met andere internationale verdragen.

Als gevolg van de apartheid, de rassenscheiding in sommige landen, heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een bijzondere verklaring aangenomen tot uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie: zij werd op 21 december 1965 goedgekeurd met 106 stemmen bij één onthouding (Mexico) en op 7 maart 1966 te New York opengesteld voor ondertekening door de Staten.

Op 11 september 1974 hadden 80 landen ze geratificeerd en het Verdrag is in werking getreden op 4 januari 1969.

België heeft het getekend op 17 augustus 1967.

De traagheid waarmee dit Verdrag ter goedkeuring aan het Parlement is voorgelegd, zou wel verwondering kunnen wekken.

Het goedkeuringsontwerp werd op 15 oktober 1974 ingediend en op 19 december 1974 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangenomen met 159 stemmen bij één onthouding.

Maar in werkelijkheid was deze aangelegenheid, zoals wij hierna zullen zien, reeds in zeer ruime mate geregeld door andere internationale overeenkomsten, evenals door onze Grondwet en onze democratische tradities.

Bovendien moest aandachtig worden nagegaan hoe dit nieuwe Verdrag van 7 maart 1966 kon worden overeengebracht met andere Europese verdragen.

In dit verband heeft de Minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking gewezen op wat volgt:

De Regering was voornemens de drie volgende verdragen tegelijk aan het Parlement ter goedkeuring voor te leggen:

1. het Internationaal Verdrag tot uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, opgemaakt te New York op 7 maart 1966;
2. het Internationaal Verdrag inzake de economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966;
3. het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966.

Aan de andere kant wenste zij onze interne wetgeving zonder langer te wachten aan te passen na de goedkeuring van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (zie in dit verband het voorstel van wet betreffende de xenofobie van de heer Glinne c.s.; Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, B.Z. 1974, nr. 54-1 en 2) en het desbetreffende advies van de Raad van State.

Bovendien was de Raad van Europa bezig met een studie over de samenhang tussen het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966 en de Europese Conventie van de Rechten van de Mens, enerzijds, en het Internationaal Verdrag inzake de economische, sociale en culturele

CHAPITRE I^{er}.La Convention du 7 mars 1966 et sa connexité
avec d'autres conventions internationales.

L'apartheid, la ségrégation raciale pratiquée dans certains pays a amené l'Assemblée générale des Nations Unies à adopter une déclaration spéciale visant l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale: elle fut votée par 106 voix et une abstention (Mexique) le 21 décembre 1965 et ouverte à la signature des Etats, à New York, le 7 mars 1966.

A la date du 11 septembre 1974, 80 pays l'ont ratifiée et la Convention est entrée en vigueur le 4 janvier 1969.

La Belgique l'a signée le 17 août 1967.

L'on pourrait s'étonner de la lenteur avec laquelle cette Convention est soumise à l'approbation du Parlement:

Le projet de loi d'approbation a été déposé le 15 octobre 1974, et adopté à la Chambre des Représentants le 19 décembre 1974, par 159 voix et une abstention.

Mais en réalité, comme nous le verrons ci-après, la matière était déjà très largement couverte par d'autres conventions internationales, comme par notre Constitution et nos traditions démocratiques.

D'autre part, il convenait d'analyser attentivement la conciliation entre cette nouvelle Convention du 7 mars 1966 et d'autres conventions européennes.

A cet égard, le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au Développement a souligné ce qui suit:

Le Gouvernement avait l'intention de soumettre simultanément à l'approbation parlementaire les trois traités suivants:

1. la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, faite à New York le 7 mars 1966;
2. le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966;
3. le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966.

D'autre part, il souhaitait adapter notre législation interne, sans attendre trop longtemps, après l'approbation de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (voir à ce sujet, la proposition de loi de MM. Glinne et consorts sur la xénophobie et l'avis, sur celle-ci, du Conseil d'Etat — doc. Chambre, S.E. 1974, N° 54-1 et 2).

En plus, une étude était en cours au sein du Conseil de l'Europe concernant la coexistence du Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966 et la Convention européenne des Droits de l'Homme d'une part, et du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de la Charte sociale

rechten en het Europees Sociaal Handvest, anderzijds. Alleen de eerste studie is op dit ogenblik beëindigd (zie bijlagen 1 en 2).

De Regering had liever gehad dat al die studies voltooid waren ten einde de eventuele verklaringen en voorbehoudsbepalingen te kunnen opstellen met volle kennis van zaken en met inachtneming van alle elementen van het probleem.

Maar, gelet op het decennium van de Verenigde Naties inzake strijd tegen het racisme en de rassendiscriminatie, werd besloten niet meer te wachten op de voltooiing van de studies op het Europese zowel als op het nationale vlak, noch op de definitieve afwerking van de maatregelen die nodig blijken om onze interne wetgeving aan te passen.

De Regering heeft verkozen trapsgewijze te werk te gaan, waarbij in de eerste plaats gestreefd werd naar de bekrachtiging van het Verdrag betreffende de rassendiscriminatie vóór de dertigste zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 1975. Hierbij valt aan te stippen dat de Regering van plan is het probleem van de rassendiscriminatie los te koppelen van de discriminatie wegens politieke, wijsgerige of godsdienstige opvattingen. Op het Ministerie van Justitie wordt thans een ontwerp van wet in die zin bestudeerd. In de Verenigde Naties is de kwestie van de godsdienstige onverdraagzaamheid namelijk nog niet verder gevorderd dan het stadium van een ontwerp-verklaring en zullen ongetwijfeld nog verscheidene jaren verlopen alvorens een Verdrag wordt opgesteld.

Gevolg gevend aan de aanbeveling van de Raad van Europa (resolutie (68) 30, waarvan een vertaling in bijlage 1) is de Regering van plan een toelichtende verklaring te formuleren waarvan sprake is in de memorie van toelichting (zie de tekst van deze verklaring in bijlage 2).

In feite vult het Verdrag van 7 maart 1966 de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens op bepaalde punten aan, bijv. inzake het erfrecht, het recht van toegang tot alle plaatsen en diensten voor openbaar gebruik, zoals vervoermiddelen, hotels, restaurants, cafés, schouwburgen, parken.

Bovendien stelt dat Verdrag een commissie in die moet toezien op haar tenuitvoerlegging. Zij bestaat uit 18 deskundigen van hoog zedelijk aanzien en erkende onpartijdigheid.

Die 18 personen worden bij geheime stemming gekozen uit een lijst van kandidaten voorgedragen door de Staten die partij zijn bij het Verdrag (wat de samenstelling betreft, zie het verslag van de Kamer, Gedr. St. nr. 263-2 (1974-1975), blz. 6, bijlage II).

Iedere verdragsluitende Staat moet aan die commissie verslag uitbrengen over de maatregelen die hij ter uitvoering van de bepalingen van het Verdrag genomen heeft, een eerste maal binnen een jaar na de bekrachtiging van het Verdrag en vervolgens om de twee jaar.

Ieder jaar brengt die commissie verslag uit aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

De commissie is bevoegd om de klachten van een Lid-Staat tegen een andere Staat te ontvangen en te behandelen (art. 11 tot en met 13).

européenne, d'autre part. Seule la première de ces études est terminée à l'heure actuelle (voir annexes 1 et 2).

Le Gouvernement aurait souhaité que toutes ces études soient terminées afin d'élaborer les déclarations et réserves éventuelles en parfaite connaissance de cause et en tenant compte de tous les éléments du problème.

Toutefois, dans le cadre de la décennie des Nations unies de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, la décision a été prise de ne plus attendre ni la fin des études en cours, tant à l'échelon européen qu'au niveau national, ni la mise au point définitive des mesures qui s'avèrent nécessaires pour adapter notre législation interne.

Le Gouvernement a choisi de procéder par paliers successifs, le principal objectif étant de ratifier d'abord la Convention sur la discrimination raciale, avant la trentième session de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 1975. Il est à noter que le Gouvernement a l'intention de dissocier la question de la discrimination raciale et les discriminations pour des opinions politiques, philosophiques ou religieuses. Un projet de loi dans ce sens est à l'examen au Ministère de la Justice. En effet, au sein des Nations unies, la question de l'intolérance religieuse n'est qu'au stade d'un projet de déclaration et il faudra plusieurs années sans doute avant qu'on arrive à l'établissement d'une convention.

Suite à la recommandation du Conseil de l'Europe (résolution (68) 30, dont copie ci-jointe en annexe 1) il entre dans les intentions du Gouvernement de formuler une déclaration explicative dont question dans l'exposé des motifs (voir en annexe 2 le texte de la déclaration).

En fait, cette Convention du 7 mars 1966 complète, sur certains points, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, par exemple sur le droit d'hériter, le droit d'accès à tous lieux et services destinés à l'usage public, tels que les moyens de transport, hôtels, restaurants, cafés, spectacles, parcs ...

En outre, cette Convention organise un comité chargé de veiller à son exécution, comité composé de 18 experts connus par leur haute moralité et leur impartialité.

Ces 18 personnalités sont élues au scrutin secret sur une liste de candidats choisis par les Etats parties à la Convention (pour sa composition, voir le rapport doc. Chambre, n° 263-2 (1974-1975) p. 6, annexe II).

Chaque Etat partie doit remettre à ce comité un rapport sur les mesures arrêtées par lui et qui doivent donner effet aux dispositions de la Convention, une première fois dans l'année de la ratification de cette Convention, puis de deux en deux ans.

Chaque année, ce comité fait rapport à l'Assemblée générale des Nations unies.

Ce comité est compétent pour recevoir et instruire les plaintes d'un Etat membre contre un autre Etat (art. 11 à 13).

Klachten kunnen ook uitgaan van « personen of groepen van personen », maar uitsluitend indien de desbetreffende Staat die facultatieve bevoegdheid heeft aanvaard (art. 14). Tot nog toe hebben slechts drie landen die partij zijn bij het Verdrag, die bevoegdheid van de commissie aanvaard.

De Regering meent bijgevolg dat het voorbarig zou zijn om reeds van bij de bekrachtiging van het Verdrag, een soortgelijke verklaring van aanvaarding af te leggen; zij wenst eerst na te gaan hoe het Verdrag op dit gebied zal worden toegepast.

HOOFDSTUK II.

Belgische traditie inzake eerbiediging van de rechten van de mens.

Het onderzoek van dit wetsontwerp biedt ons de gelegenheid te wijzen op de lange traditie die in België bestaat op het gebied van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden evenals op het belang van enkele internationale verdragen die sinds 1945 zijn tot stand gekomen.

A. Internationaal recht.

Het streven van de Verenigde Naties naar de bescherming van de minderheden en naar vrijwaring van de rechten van de mens en zijn vrijheden « zonder discriminatie » heeft aanleiding gegeven tot een vloed van « verklaringen, proclamaties, grondwettelijke bepalingen, wetten, rechtsgedingen... ».

Onmiddellijk na de oorlog 1940-1945, toen men zich nog levendig de gruwelen herinnerde die o.m. ontdekt waren in de concentratie- en uitroeiingskampen, waar de meest elementaire « mensrechten » werden vertrappt en samen met de hoop op een tijdperk van vrede, vrijheid en eerbied voor de mens in vlammen opgingen, werd in artikel 1, § 3, van het Handvest van San Francisco (1945) als een van de voornaamste doelstellingen van de organisatie der Verenigde Naties vooropgezet :

« Internationale samenwerking te verwezenlijken bij het oplossen van internationale vraagstukken van economische, sociale, culturele of humanitaire aard en bij het bevorderen en aanmoedigen van eerbied voor de rechten van de mens en voor de grondvrijheden voor allen zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst. »

Op 10 december 1948 proclameert de Algemene Vergadering der Verenigde Naties te Parijs...

« Deze Universele Verklaring van de Rechten van de Mens tot het gemeenschappelijk door alle volkeren en alle naties te bereiken ideaal, opdat ieder individu en elk orgaan van de gemeenschap, met deze Verklaring voortdurend voor ogen, ernaar zal streven, door onderwijs en opvoeding de eerbied voor deze rechten en vrijheden te bevorderen, en door vooruitstrevende maatregelen, op nationaal en internationaal terrein, deze rechten algemeen en daadwerkelijk te doen erkennen en toepassen... »

Des plaintes peuvent également émaner de « personnes ou groupes de personnes », mais seulement dans l'hypothèse où l'Etat concerné a accepté cette compétence facultative (art. 14). Jusqu'à présent, trois Etats parties seulement ont accepté cette compétence du comité.

Le Gouvernement estime en conséquence qu'il serait prématuré de faire, dès la ratification de la Convention, semblable déclaration d'acceptation et il attendra de voir comment, en cette matière, la Convention sera appliquée.

CHAPITRE II.

La tradition de la Belgique en matière de respect des droits de l'homme.

L'examen de ce projet de loi nous donne l'occasion de souligner la longue tradition de la Belgique dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme aussi l'intérêt de quelques-unes des conventions internationales intervenues depuis 1945.

A. Droit international.

Le souci des Nations de protéger les minorités et d'assurer le respect des droits de l'homme et des libertés « sans discrimination », a donné le jour à une floraison de « déclarations, proclamations, dispositions constitutionnelles, lois, procédures de recours... ».

Au lendemain de la guerre 1940-1945, le souvenir proche de ses horreurs, notamment de celles qui avaient été découvertes dans les camps de concentration ou d'extermination, où les « droits de l'homme » les plus élémentaires avaient été écrasés, mis en pièces ou en flammes, comme l'espérance d'une ère de paix, de liberté, de respect de l'homme, avaient déjà amené la Charte de San Francisco (1945) à inscrire en son article 1^{er}, § 3, qu'un des objectifs essentiels de l'Organisation des Nations unies est de :

« Réaliser la coopération internationale, en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »

Le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations unies, réunie à Paris...

« Proclame la présente déclaration universelle des Droits de l'homme comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations, afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelle et effective... »

Artikel 2 bepaalt :

« Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status... »

Hoewel deze Universele Verklaring de nadruk legt op het gemeenschappelijk te bereiken ideaal, heeft ze als zodanig alleen een morele waarde, en geen « juridische waarde » waarop men zich kan beroepen voor de rechtbanken; zo heeft het Hof van Cassatie (in een arrest van 15 maart 1965, Pas. 1965, I, blz. 736) beslist dat « De Universele Verklaring niet werd opgenomen in het door de Belgische rechtbanken toe te passen recht. »

Die Verklaring bevatte nochtans een uitdrukkelijke oproep tot de Staten om zich aan die regels te houden. De Staten van West-Europa, verenigd in de Raad van Europa, hebben aan die oproep gehoor willen geven door er in hun eigen regionaal kader uitwerking aan te geven.

De Raad van Europa heeft het « Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden » tot stand gebracht, dat op 4 november 1950 werd ondertekend en op 3 september 1953 in werking trad; dat Verdrag is nadien aangevuld met 5 protocollen : « Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens dat vijftien beginselen, afgekondigd door de O.V.N., omzette in rechtsverplichtingen, waarborgde aldus de fundamentele burgerlijke en politieke rechten van de mens. »

Onder die beginselen vermelden wij de vrijheid van gedachte, van geweten, van godsdienst, het recht op onderwijs : « ... de Staat zal het recht eerbiedigen van de ouders om (voor hun kinderen) zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren welke overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen. »

« Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging. »

Op de naleving van die verplichtingen door de ondertekenaars van het Verdrag wordt toegezien door de Europese Commissie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

De oorspronkelijkheid van dat Verdrag ligt dus niet zozeer in de omstandigheid dat, op Europees internationaal vlak, een aantal fundamentele rechten opnieuw worden bevestigd, dan wel in het feit dat die rechten afdwingbaar zijn.

B. Intern recht.

België heeft op die internationale verdragen niet gewacht om de « fundamentele vrijheden » af te kondigen. De Grondwet van 1831, die steunde op een lange traditie en een algemeen gedeelde overtuiging, wijdt er de gehele Titel II, artikelen 4 t/m 24, aan.

L'article 2 précise :

« Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation... »

Si cette Déclaration universelle souligne l'idéal commun à atteindre, elle n'a cependant comme telle qu'une valeur morale : elle n'a pas de « valeur juridique », susceptible d'être invoquée devant les tribunaux : ainsi la Cour de Cassation (arrêt du 15 mars 1965, Pas. 1965, I, p. 736) a décidé que « La Déclaration universelle n'a pas été incorporée dans le droit devant être appliqué par les tribunaux belges ».

Elle était cependant une invitation pressante aux Etats de s'y conformer : les Etats d'Europe occidentale réunis au sein du Conseil de l'Europe ont voulu répondre à cet appel, et lui donner effet, dans le cadre régional qui lui est propre.

Il a mis au point « la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales » signée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953; cette Convention est ensuite complétée par 5 protocoles additionnels. La Convention européenne des Droits de l'homme, en transformant quinze des principes proclamés par l'O.N.U. en obligations juridiques garantissait ainsi les droits civils et politiques fondamentaux de l'homme.

Parmi ces principes, rappelons la liberté de pensée, de conscience, de religion, le droit à l'instruction : « ... l'Etat respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. »

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions. »

Le respect de ces obligations par les signataires de la Convention est assuré par une Commission européenne des Droits de l'Homme et une Cour de Justice.

L'originalité de cette Convention ne réside donc pas tant dans la réaffirmation, sur le plan international européen, d'un certain nombre de droits fondamentaux, que dans le fait de donner au respect de ces droits une possibilité de recours.

B. Droit interne.

La Belgique n'a pas attendu ces conventions internationales pour proclamer « les libertés fondamentales ». La Constitution de 1831, s'inspirant d'une longue tradition, exprimant une opinion commune, y consacre tout son Titre II en ses articles 4 à 24.

Het is kenschetsend dat deze Titel II, « De Belgen en hun rechten », in de Grondwet vóór de artikelen betreffende « De machten » staat : deze machten zijn verplicht die rechten altijd te eerbiedigen.

Die rechten, die persoonlijke vrijheden, zijn niet neergelegd in een preambule of een verklaring van abstracte beginselen.

Zij worden nauwkeurig aangegeven in concrete teksten die de rechtbanken binden, zonder dat toepassingswetten nodig zijn.

Die beginselen hebben hun volle waarde behouden : het is kentekenend dat, niettegenstaande de grondwet driemaal is herzien, nooit geraakt werd aan de treffende bewoordingen van 1831.

« Wij zijn er stellig van overtuigd ... dat de persoon van de kleinste burger oneindig kostbaar is en dat het doel en het teken van de beschaving erin bestaat ze steeds meer te ontwikkelen » (P. Wigny, Droit constitutionnel, 1952, n° 144).

De grondwetgever van 1968-1971 heeft het evenwel wenselijk geacht de toepassing van bepaalde beginselen nader te omschrijven, de oude teksten aan te vullen en feitelijke overeenkomsten in de grondwet op te nemen (voorbeeld : schoolpakt), ten einde rekening te houden met nieuwe toestanden :

1. In 1831 waren er geen geschillen over « taalproblemen », noch een politiek debat over « cultuurgemeenschappen », maar nu stond een en ander in het brandpunt van de debatten over de grondwetsherziening van 1968-1971.

Het werd dus wenselijk de « cultuurrechten en de taalrechten » te beschermen.

2. Ons land was het toneel geweest van een ideologische en wijsgerige strijd in een nauwelijks geluwde « schooloorlog » en men diende te voorkomen dat hij opnieuw zou oplaaien met al de daarmee gepaard gaande misbruiken.

3. De toekenning van cultuurautonomie aan de cultuurgemeenschappen, en van « soevereine » macht aan de cultuurraden, die echte wetten tot stand brengen zonder toezicht van een voogdijmacht, dreigde te leiden tot een verstoring van het ideologisch evenwicht in die raden, welk evenwicht min of meer in het nationale Parlement zelf bestaat.

4. In 1831 overheerste de individuele conceptie van de vrijheden : deze heeft plaats moeten ruimen voor een meer sociaal begrip, als gevolg van de technische evolutie, de ontwikkeling en de kostprijs der communicatiemiddelen, de noodzakelijkheid om steeds meer een beroep te doen op de tussenkomst van de overheid voor een doeltreffende uitoefening van deze vrijheden (CEPESS-bladen, Het Cultuurpact, 1971, nr. 4).

Kortom, de gelijkheid van de Belgen voor de wet, het genot van de rechten en vrijheden zonder discriminatie dienden op « pragmatische » wijze te worden bijgewerkt.

Dat is het doel met name van de artikelen 6bis, 59bis, § 7, die aan de Grondwet zijn toegevoegd evenals van de uitvoeringswetten, de wet van 3 juli 1971, artikelen 4, 5 en 6; het Cultuurpact van 24 februari 1972 en de wet van 16 juli 1973).

Il est symptomatique de noter que ce Titre II « Des Belges et de leurs droits » est inséré avant même les articles consacrés aux « Pouvoirs » : ceux-ci sont contraints de les respecter toujours.

Ces droits, ces libertés individuelles ne font pas l'objet d'un préambule ou d'une déclaration de principes abstraits.

Ils sont précisés dans les textes concrets qui lient les tribunaux, sans devoir recourir nécessairement à l'adoption de lois d'application.

Ces principes ont conservé toute leur valeur : il est symptomatique de constater que malgré trois révisions constitutionnelles, ils sont restés intangibles dans leur libellé frappant de 1831.

« Nous sommes fort convaincus... que la personne du plus humble citoyen est infiniment précieuse et que le but et le signe de la civilisation est de la développer toujours davantage » (P. Wigny, Droit constitutionnel, 1952, n° 144).

Toutefois, le Constituant de 1968-1971 a jugé opportun de préciser l'application de certains principes, de compléter les textes anciens, de constitutionnaliser des accords de fait (exemple : le Pacte scolaire), pour tenir compte des situations nouvelles :

1. En 1831, il n'y avait pas de contentieux sur les « problèmes linguistiques », ni de débat politique concernant des « communautés culturelles », mais actuellement tout cela était au cœur des débats de la révision constitutionnelle de 1968-1971.

Il devenait donc opportun d'assurer la protection des droits « culturels et linguistiques ».

2. Notre pays avait été le théâtre de luttes idéologiques et philosophiques, de la « guerre scolaire » à peine apaisée, et il fallait en empêcher la renaissance et leurs abus.

3. L'octroi de l'autonomie culturelle à des communautés culturelles, le pouvoir « souverain » accordé aux conseils culturels qui votent de véritables lois, sans le contrôle d'un pouvoir de tutelle, risquait d'entraîner un déséquilibre idéologique, au sein de ces conseils, par rapport à l'équilibre relatif existant au sein du Parlement national.

4. En 1831, la conception des libertés était essentiellement individuelle : elle est devenue plus « sociale », suite à l'évolution de la technique, au développement des moyens de diffusion, à leur coût, à la nécessité de recourir toujours davantage à l'intervention des pouvoirs publics pour que l'exercice des libertés puisse être pleinement efficace (CEPESS, Pacte culturel, 1971, n° 4).

En bref, l'égalité des Belges devant la loi, la jouissance des droits et libertés sans discrimination, méritait une mise à jour « pragmatique ».

Tel est l'objet, notamment, des articles 6bis, 59bis, § 7, ajoutés à la Constitution, comme des lois d'exécution (loi du 3 juillet 1971, articles 4, 5 et 6; Pacte culturel du 24 février 1972 et la loi du 16 juillet 1973).

HOOFDSTUK III.

Strekking van de woorden « zonder discriminatie ».

Uw verslaggever meent er goed aan te doen de inhoud van de woorden « zonder discriminatie », die voorkomen zowel in onze wetten (art. 6bis en 59bis, § 7, van de Grondwet) als in internationale verdragen, beknopt te ontleiden in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg (zie o.m. de zaak Belgische taalproblemen, uitspraak van 23 juli 1968) :

Discriminatie, die verboden is, mag niet worden verward met verschil in behandeling, hetgeen wel wordt gedoogd.

« Op dit punt is het Hof, in navolging van de principes die uit de rechtspraak van een groot aantal democratische landen kunnen worden afgeleid, van oordeel dat de gelijkheid van behandeling pas geschonden wordt als er voor het gemaakte onderscheid geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Het bestaan van een dergelijke rechtvaardiging moet beoordeeld worden in verband met het doel en de gevolgen van de betreffende maatregel, en rekening houdend met de in een democratische samenleving algemeen heersende principes. Een onderscheid ... moet niet alleen een wettig doel nastreven ... de aangewende middelen moeten redelijkerwijs ... evenredig zijn aan het beoogde doel ...

» ... Bij het onderzoek of in een bepaald geval al dan niet een arbitrair onderscheid gemaakt wordt, kan het Hof de wettelijke en feitelijke gegevens die de samenleving kenmerken van de Staat, die als verdragsluitende partij van de betwiste maatregel rekenschap aflegt, niet voorbijgaan. Niettemin mag het zich daarbij niet in de plaats stellen van de bevoegde nationale autoriteiten, aangezien het anders het subsidiaire karakter van het internationale mechanisme voor de collectieve handhaving zoals door het Verdrag gevestigd, uit het oog zou verliezen ... »

Het Hof, dat uitspraak moest doen over de bezwaren tegen de Belgische taalwetten die zich verzetten tegen de oprichting en de subsidiëring door de Staat van scholen welke zich niet aan de algemene voorschriften op taalgebied onderwerpen, heeft dan ook gezegd :

« Artikel 14 van het Verdrag belet niet een verschil in behandeling, als dit berust op een objectieve waardering van de feitelijke omstandigheden, die in wezen verschillend zijn, en als op grond van het algemeen belang hierdoor een zuiver evenwicht tot stand wordt gebracht tussen de bescherming van de belangen van de gemeenschap en de eerbiediging van de door het Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden.

» Bij zijn onderzoek of de gelaakte wettelijke bepalingen aan deze maatstaven voldoen, merkt het Hof op dat zij ten doel hebben de taaleenheid te bewerkstelligen binnen de twee grote gebieden van België ...

» Een dergelijke maatregel kan niet als arbitrair beschouwd worden. In de allereerste plaats berust deze maatregel op een objectieve factor, namelijk de streek. De grondslag ervan is bovendien een algemeen belang, namelijk zeker te stellen dat alle schoolinstellingen die van de Staat afhankelijk zijn en

CHAPITRE III.

Portée des termes « sans discrimination ».

Concernant la portée des termes « sans discrimination », qui se retrouvent et dans nos lois (art. 6bis et 59bis, § 7, de la Constitution) et dans les conventions internationales, votre rapporteur croit opportun de l'analyser brièvement à la lumière de la jurisprudence de la Cour des Droits de l'Homme de Strasbourg (voir notamment affaires linguistiques belges, arrêt du 23 juillet 1968) :

Il ne faut pas confondre la discrimination, qui est interdite, et la différenciation qui est tolérée.

« La Cour, suivant en cela les principes qui se dégagent de la pratique judiciaire d'un grand nombre d'Etats démocratiques, retient que l'égalité de traitement est violée si la distinction manque de justification objective et raisonnable. L'existence d'une pareille justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure considérée, eu égard aux principes qui prévalent généralement dans les sociétés démocratiques. Une distinction de traitement ... ne doit pas seulement poursuivre un but légitime ... il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ...

» ... Les discriminations sont des « distinctions non justifiées » ou arbitraires en tenant compte des données de fait et de droit ... la Cour ne saurait ignorer les données de droit et de fait caractérisant la vie de la société dans l'Etat qui, en qualité de partie contractante, répond de la mesure contestée ... elle ne saurait se substituer aux autorités nationales compétentes faute de quoi elle perdrait de vue le caractère subsidiaire du mécanisme international de garantie collective instauré par la Convention ... »

Ainsi, la Cour devant se prononcer sur le reproche fait aux lois linguistiques belges de refuser la création ou le subventionnement d'écoles qui ne se conformeraient pas aux prescriptions générales d'ordre linguistique énonce :

« L'article 14 de la Convention n'empêche pas une distinction de traitement si elle repose sur une appréciation objective de circonstances de fait essentiellement différentes et si, s'inspirant de l'intérêt public, elle ménage un juste équilibre entre la sauvegarde des intérêts de la communauté et le respect des droits et libertés garantis par la Convention.

» ... La Cour relève que les dispositions légales incriminées ont pour but de réaliser l'unité linguistique à l'intérieur des deux grandes régions de la Belgique ...

» On ne saurait considérer une telle mesure comme arbitraire. Elle repose tout d'abord sur cet élément objectif que constitue la région. Elle s'inspire en outre d'un intérêt public, celui d'assurer que tous les établissements scolaires dépendant de l'Etat et existant dans une région unilingue, dispen-

zich in een eentalig gebied bevinden, hun onderwijs geven in de taal die uitgesproken die van de streek is. »

*
**

HOOFDSTUK IV.

Besluit en stemmingen.

Zoals hierboven door de Minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking is uiteengezet, wenst de Regering nu de goedkeuring van dit verdrag om steun te kunnen verlenen aan een edelmoedig initiatief, dat in feite betrekking heeft op de buitensporigheden gepleegd in andere landen.

Uw Commissie heeft de bedoelingen van de Regering goedgekeurd, zowel wat betreft de bekrachtiging van het Verdrag zelf als inzake de verklaring die erbij zal worden gevoegd op het ogenblik van de nederlegging van de bekrachtigingsoorkonde.

Er dient namelijk te worden verwezen naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, evenals naar de eerbiediging van de rechten vermeld in het Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, om te voorkomen dat sommige bepalingen van het Verdrag, met name artikel 4, zouden worden uitgelegd als een beperking van de vrijheid van mening en van meningsuiting of van de vrijheid van vereniging.

Tot besluit van haar onderzoek heeft uw Commissie het ontwerp aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

Dit verslag is goedgekeurd bij een zelfde eenparigheid.

De Verslaggever,
P. DE STEXHE.

De Voorzitter,
P. HARMEL.

sent leur enseignement dans la langue qui est, au premier chef, celle de la région. »

*
**

CHAPITRE IV.

Conclusion et votes.

Comme il a été exposé ci-dessus par le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, le Gouvernement souhaite l'approbation de cette convention, actuellement, pour manifester son appui à une initiative généreuse visant, en fait, les excès commis en d'autres pays.

Votre Commission a approuvé les intentions du Gouvernement tant en ce qui concerne la ratification de la Convention elle-même, que la déclaration qui y sera jointe au moment du dépôt des instruments de ratification.

Il convient, en effet, de faire référence à la Déclaration universelle des Droits de l'homme, comme au respect des droits énoncés dans la Convention européenne pour la sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales : cela permettra d'éviter que certaines dispositions de la Convention et notamment l'article 4 ne soient interprétés comme une restriction à la liberté d'opinion et d'expression ou à la liberté d'association.

Au terme de son examen, votre Commission a adopté le projet à l'unanimité des 12 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à la même unanimité.

Le Rapporteur,
P. DE STEXHE.

Le Président,
P. HARMEL.

BIJLAGE 1.

Raad van Europa.

Comité van Ministers.

Resolutie (68) 30

(aangenomen door de Afgevaardigden van de Ministers
op 31 oktober 1968).

(Vertaling.)

MAATREGELEN TE NEMEN TEGEN DE AANZETTING
TOT NATIONALE, GODSDIENST- EN RASSENHAAT.

Het Comité van Ministers,

Gelet op de Aanbeveling nr. 453 van de Raadgevende
Vergadering met betrekking tot de maatregelen tegen de
aanzetting tot nationale, godsdienst- en rassenhaat;

Overwegende dat een evenwichtige ontwikkeling van de
gemeenschap der Europese Naties inhoudt dat voor eenieder
wordt gewaarborgd de verdraagzaamheid, het wederzijds
begrip en de eerbied voor de menselijke waardigheid die
nodig zijn voor de instandhouding van de democratische
tradities en voor een ruime en vruchtbare samenwerking
tussen de democratische Staten;

Van oordeel dat de toepassing van die beginselen zal kun-
nen worden bevorderd door passende maatregelen op natio-
naal en internationaal vlak;

Gelet op het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning
van alle vormen van rassendiscriminatie, gesloten onder aus-
piciën van de Organisatie der Verenigde Naties;

Het wenselijk achtend dat dit Verdrag onverwijld in wer-
king treedt;

Rekening houdend met het feit dat de voorbereiding van
een ontwerp-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen
van onverdraagzaamheid en discriminatie, op grond van
godsdienst of geloof, thans aan de gang is onder auspiciën
van de Verenigde Naties;

A. Beveelt de regeringen van de Lid-Staten van de Raad
van Europa aan :

1. Dat zij, voor zover zij dit nog niet hebben gedaan,
het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van
rassendiscriminatie, gesloten onder auspiciën van de Vere-
nigde Naties, ondertekenen en bekrachtigen en dat zij,
zoveel als doenlijk is, de werkelijke toepassing ervan bevor-
deren als die akte eenmaal in werking zal zijn getreden;

2. Dat zij, bij de nederlegging van hun akten van
bekrachtiging bij de Verenigde Naties, door een toelichtende
verklaring het belang onderstrepen dat zij hechten, enerzijds,
aan de verwijzing in het Verdrag naar de uitbanning van
alle vormen van rassendiscriminatie, gesloten onder auspi-

ANNEXE 1.

Conseil de l'Europe.

Comité des Ministres.

Résolution (68) 30

(adoptée par les Délégués des Ministres
le 31 octobre 1968).

MESURES A PRENDRE CONTRE L'INCITATION
A LA HAINE RACIALE, NATIONALE ET RELIGIEUSE.

Le Comité des Ministres,

Vu la Recommandation 453 de l'Assemblée consultative
relative aux mesures à prendre contre l'incitation à la haine
raciale, nationale et religieuse;

Considérant qu'un développement harmonieux de la com-
munauté des nations européennes implique que soient garan-
tis à chacun la tolérance, la compréhension réciproque et le
respect de la dignité humaine nécessaires au maintien des
traditions démocratiques et à une collaboration large et
féconde entre des Etats démocratiques;

Estimant que l'application de ces principes pourrait être
favorisée par des mesures appropriées sur le plan national
et international;

Vu la Convention internationale sur l'élimination de toutes
les formes de discrimination raciale conclue sous les auspices
de l'Organisation des Nations unies;

Estimant souhaitable que cette Convention entre en vigueur
sans retard;

Tenant compte du fait que la préparation d'un projet de
convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolé-
rance et de discrimination fondées sur la religion ou des
croyances est actuellement en cours sous les auspices des
Nations unies;

A. Recommande aux gouvernements des Etats membres
du Conseil de l'Europe :

1. qu'ils signent et ratifient, pour autant qu'ils ne l'ont
pas déjà fait, la Convention sur l'élimination de toutes les
formes de discrimination raciale, conclue sous les auspices
des Nations unies, et qu'ils en favorisent dans toute la
mesure du possible l'application effective une fois que cet
instrument sera entré en vigueur;

2. que, lors du dépôt de leurs instruments de ratification
auprès des Nations unies, ils soulignent par une déclaration
explicative l'importance qu'ils attachent, d'une part, à la
référence faite par la Convention sur l'élimination de toutes
les formes de discrimination raciale conclue sous les aus-

ciën van de Verenigde Naties, aan de bescherming van alle rechten afgekondigd door de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en, anderzijds, aan de eerbiediging van de rechten vermeld in het Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden;

3. Dat zij in de Organisatie der Verenigde Naties optreden om zo snel mogelijk te verkrijgen dat de voorbereidende werkzaamheden van het ontwerp-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en discriminatie op grond van godsdienst of geloof, op een bevredigende wijze worden beëindigd;

4. Dat zij hun wetten onderzoeken om zich ervan te vergewissen dat deze voorzien in doeltreffende maatregelen op het stuk van het verbod van rassendiscriminatie, alsmede op het aanverwante gebied van de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en discriminatie op grond van godsdienst of geloof;

B. Verzoekt de Lid-Staten van de Raad van Europa de Secretaris-Generaal op de hoogte te houden van alle maatregelen betreffende de tenuitvoerlegging van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.

pices des Nations unies, à la sauvegarde de tous les droits proclamés par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et, d'autre part, au respect des droits énoncés dans la Convention européenne pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales;

3. qu'ils interviennent au sein de l'Organisation des Nations unies pour obtenir aussitôt que possible une conclusion satisfaisante des travaux de préparation du projet de Convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou des croyances;

4. qu'ils examinent leur législation pour l'assurer qu'elle prévoit des mesures effectives dans le domaine de l'interdiction de la discrimination raciale, ainsi que dans le domaine connexe d'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou les croyances;

B. Invite les Etats membres du Conseil de l'Europe à tenir le Secrétaire général informé de toutes les mesures concernant la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

BIJLAGE 2.

Toelichtende verklaring van de Belgische Regering.

« Ten einde te voldoen aan de voorschriften van artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie zal België er voor zorgen dat zijn wetgeving in overeenstemming wordt gebracht met de verbintenissen die het aangaat door Partij te worden bij het bedoelde Verdrag.

» Het Koninkrijk België wil evenwel de nadruk leggen op het belang dat het hecht aan het feit dat artikel 4 van het Verdrag bepaalt dat de in de alinea's *a)*, *b)* en *c)* bedoelde maatregelen zullen worden genomen met inachtneming van de beginselen vervat in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en van de rechten die uitdrukkelijk worden genoemd in artikel 5 van dat Verdrag. Bijgevolg is het Koninkrijk België van oordeel dat de bij artikel 4 opgelegde verplichtingen dienen samen te gaan met het recht op vrijheid van mening en meningsuiting, alsmede met het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging. Deze rechten worden afgekondigd in de artikelen 19 en 20 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en opnieuw bevestigd in de artikelen 19 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Ze worden insgelijks vermeld in de punten viii en ix van alinea *d)* van artikel 5 van het bedoelde Verdrag.

» Daarenboven wil het Koninkrijk België de nadruk leggen op het belang dat het eveneens hecht aan de eerbiediging van de rechten vermeld in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, met name in de artikelen 10 en 11 respectievelijk met betrekking tot de vrijheid van mening en van meningsuiting en de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging. »

ANNEXE 2.

Déclaration explicative du Gouvernement belge.

« Afin de répondre aux prescriptions de l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Royaume de Belgique veillera à adapter sa législation aux engagements souscrits en devenant Partie à ladite Convention.

» Le Royaume de Belgique tient cependant à souligner l'importance qu'il attache au fait que l'article 4 de la Convention dispose que les mesures prévues aux alinéas *a)*, *b)* et *c)* seront adoptées en tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la Convention. Le Royaume de Belgique considère en conséquence que les obligations imposées par l'article 4 doivent être conciliées avec le droit à la liberté d'opinion et d'expression, ainsi que le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. Ces droits sont proclamés dans les articles 19 et 20 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et ont été réaffirmés dans les articles 19 et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ils sont également énoncés aux points viii et ix de l'alinéa *d)* de l'article 5 de ladite Convention.

» Le Royaume de Belgique tient en outre à souligner l'importance qu'il attache également au respect des droits énoncés dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment en ses articles 10 et 11 concernant respectivement la liberté d'opinion et d'expression ainsi que la liberté de réunion pacifique et d'association. »