

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2008-2009

13 JANUARI 2009

Wetsontwerp houdende instemming met volgende Internationale Akten :

- **Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap,**
- **Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap,**

aangenomen te New York op 13 december 2006

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN VOOR DE LANDSVERDEDIGING UITGEBRACHT DOOR DE HEER PROCUREUR

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2008-2009

13 JANVIER 2009

Projet de loi portant assentiment aux Actes internationaux suivants :

- **Convention relative aux droits des personnes handicapées,**
- **Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées,**

adoptés à New York le 13 décembre 2006

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET DE LA DÉFENSE PAR M. PROCUREUR

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Présidente : Marleen Temmerman.**Leden / Membres :**

CD&V	Sabine de Bethune, Els Schelfhout, Miet Smet, Elke Tindemans.
MR	Alain Destexhe, Philippe Monfils, François Roelants du Vivier.
Open VLD	Margriet Hermans, Paul Wille.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Karim Van Overmeire.
PS	Anne-Marie Lizin, Olga Zrihen.
sp.a	Marleen Temmerman.
CDH	Jean-Paul Procureur.
Écolo	Josy Dubié.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Wouter Beke, Nahima Lanjri, Pol Van Den Driessche, Tony Van Parys.
 Jacques Brotchi, Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne.
 Nele Lijnen, Martine Taelman, Patrik Vankrunkelsven.
 Anke Van dermeersch, Freddy Van Gaeve, Joris Van Hauthem.
 Sfia Bouarfa, Joëlle Kapompolé, Philippe Mahoux.
 Bart Martens, Guy Swennen, Myriam Vanlerberghe.
 Anne Delvaux, Marc Elsen.
 José Daras, Isabelle Durant.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****4-1069 - 2008/2009 :**

Nr. 1 : Wetsontwerp.
 Nr. 2 : Amendement.

*Voir :***Documents du Sénat :****4-1069 - 2008/2009 :**

N° 1 : Projet de loi.
 N° 2 : Amendement.

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 13 januari 2008.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Het wetsontwerp heeft betrekking op twee Internationale Akten, namelijk het Verdrag inzake personen met een handicap en het Facultatief Protocol bij dit verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

In december 2001 richtte de algemene Vergadering van de VN een *ad hoc* comité op dat met de onderhandelingen voor het opstellen van een internationaal verdrag werd belast. Dit *ad hoc* comité heeft een achttal keer vergaderd en op 13 december 2006 heeft de algemene vergadering van de VN dit Verdrag en het Facultatief Protocol dan definitief goedgekeurd.

Deze twee instrumenten konden worden ondertekend vanaf 30 maart 2007 en België heeft samen met 91 andere VN-lidstaten het Verdrag ondertekend en heeft, samen met 43 andere VN-lidstaten, ook het Facultatief Protocol ondertekend. Op dit moment is het Verdrag ondertekend door 137 lidstaten, maar slechts bekrachtigd door 44 lidstaten. Het Facultatief Protocol is ondertekend door 81 lidstaten en bekrachtigd door 26 lidstaten.

Het Verdrag is in werking getreden op het internationale niveau. Alle lidstaten van de Europese Unie hebben het verdrag ondertekend. Slechts 5 EU-lidstaten hebben het Verdrag bekrachtigd namelijk: Hongarije, Oostenrijk, Slovenië, Spanje en Zweden.

Het gaat om een gemengd verdrag waarmee de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten moeten instemmen. Op dit moment is nog geen enkele procedure tot instemming voltooid.

België zal geen voorbehoud maken maar enkel een interpretatieve verklaring formuleren met betrekking tot artikel 15 van het Verdrag.

Het Verdrag heeft niet tot doel nieuwe mensenrechten toe te kennen aan personen met een handicap. Rekening houdend met de specifieke aard van de personen met een handicap die bijzonder kwetsbaar zijn in de dagelijkse uitoefening van hun rechten, is echter wel gebleken dat een systematische nadruk op de mensenrechten op algemene wijze niet langer volstaat, maar dat een specifieke erkenning van deze rechten voor deze personen noodzakelijk is. Het gaat in de eerste plaats om een verduidelijking van bestaande rechten van de mens zonder nieuwe rechtsregels in het leven te roepen.

I. INTRODUCTION

La commission a examiné le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport au cours de sa réunion du 13 janvier 2009.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le projet de loi qui vous est soumis porte sur deux actes internationaux, à savoir la Convention relative aux droits des personnes handicapées et le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

En décembre 2001, l'Assemblée générale des Nations unies a créé un comité *ad hoc* chargé de mener les négociations en vue de l'élaboration d'une convention internationale. Celui-ci s'est réuni huit fois. Le 13 décembre 2006, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait définitivement cette Convention et le Protocole facultatif.

Ces deux instruments ont été ouverts à la signature des États le 30 mars 2007. La Belgique a signé la Convention, tout comme 91 autres États membres des Nations unies, et elle a aussi signé le Protocole facultatif, à l'instar de 43 autres États membres des Nations unies. À ce jour, la Convention a été signée par 137 États membres, mais n'a été ratifiée que par 44 d'entre eux. Quant au Protocole facultatif, il a été signé par 81 États membres et ratifié par 26 d'entre eux.

La Convention est entrée en vigueur au niveau international. Tous les États membres de l'Union européenne l'ont signée, mais seuls cinq l'ont ratifiée, à savoir la Hongrie, l'Autriche, la Slovaquie, l'Espagne et la Suède.

Il s'agit d'une Convention à caractère mixte sur laquelle les parlements de communauté et de région doivent marquer leur assentiment. À ce jour, aucune procédure d'assentiment n'a encore été menée à terme.

La Belgique n'émettra aucune réserve mais se contentera de formuler une déclaration interprétative concernant l'article 15 de la Convention.

La Convention n'a pas pour objectif de conférer de nouveaux droits humains aux personnes handicapées. Mais compte tenu du caractère spécifique de ce groupe de personnes particulièrement vulnérables dans l'exercice quotidien de leurs droits, il est apparu qu'il ne suffisait plus d'insister systématiquement sur les droits des personnes handicapées d'une manière générale, mais qu'il était indispensable de leur reconnaître ces droits de manière spécifique. La Convention a pour finalité première de clarifier les droits humains existants sans créer de nouvelles règles juridiques.

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is de juridische uitdrukking van een wijziging van paradigma, van een verandering in de medische en beschermende perceptie van de handicap ten gunste van een nieuw leefmodel dat is toegespitst op zelfstandigheid, participatie en een volwaardige en volledige integratie van deze personen in de maatschappij.

Het Verdrag heeft een horizontale benadering van de thematiek met aandacht voor alle rechten van de personen met een handicap. Het Verdrag voorziet bovendien in controle-mechanismen zowel op nationaal als op internationaal vlak. Op nationaal niveau worden de verdragspartijen opgeroepen om een coördinatie-systeem alsook een opvolginginstantie aan te wijzen of op te richten. Op internationaal niveau, zijn de controle-mechanismen die ingeschreven zijn in het Verdrag en het Facultatief Protocol geïnspireerd door de bestaande VN mensenrechtenverdragen. De verdragspartijen zijn met name verplicht regelmatig te rapporteren over de toepassing van het verdrag aan een toezichtscomité bestaande uit onafhankelijke experts. In het Facultatief Protocol wordt tevens in de mogelijkheid voorzien voor individuele personen om klacht in te dienen bij het toezichtscomité tegen België wegens schending van de verdragsbepalingen.

III. BESPREKING

De heer Roelants du Vivier verwijst naar het advies van de Raad van State waarin staat: «Om het parlement de mogelijkheid te bieden de regering ervan in kennis te stellen dat het niet instemt met een bepaalde wijziging (en dat het dus met betrekking tot die wijziging terugkomt op zijn voorafgaande instemming), dient het ontwerp te worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de verplichting voor de regering om elke wijziging van de artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag binnen een werkzame termijn aan het parlement mee te delen.» (stuk Senaat, nr. 4-1069/1, p. 103).

Het tweede lid van artikel 2 van het wetsontwerp bepaalt: «De wijzigingen aan de artikelen 34, 38, 39 en 40 van het Verdrag, die in werking zullen treden overeenkomstig artikel 47, lid 3, van het Verdrag, zullen volkomen gevolg hebben.» (stuk Senaat, nr. 4-1069/1, p. 67). Spreker meent dat de Raad van State suggereert dat de regering minstens informatie moet verstrekken over de amendementen die ze wil indienen, anders zou de uitvoerende macht een blanco volmacht krijgen van het parlement, wat volgens hem niet correct lijkt.

De vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken antwoordt dat er op dit ogenblik geen

La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées constitue l'expression juridique d'un changement de paradigme, d'un changement dans la perception médicale et protectrice du handicap au profit d'un nouveau modèle de vie axé sur l'autonomie, la participation et l'inclusion pleine et entière de ces personnes dans la société.

La Convention repose sur une approche horizontale de la thématique et accorde une attention particulière à l'ensemble des droits des personnes handicapées. Elle prévoit en outre des mécanismes de contrôle aux niveaux national et international. Au niveau national, les parties à la Convention sont invitées à mettre sur pied un dispositif de coordination et à désigner ou créer une instance de suivi. Au niveau international, les mécanismes de contrôle prévus par la Convention et le Protocole facultatif s'inspirent des dispositions de conventions existantes des Nations unies en matière de droits de l'homme. Les parties à la Convention ont l'obligation notamment de faire rapport régulièrement de l'application de la Convention à un comité de surveillance composé d'experts indépendants. Le Protocole facultatif prévoit également que des particuliers peuvent introduire une plainte contre un État partie — dont la Belgique — auprès du comité de surveillance parce qu'ils estiment être victimes d'une violation des dispositions de la Convention.

III. DISCUSSION

M. Roelants du Vivier se réfère à l'avis du Conseil d'État qui prévoit que «Pour que le parlement soit en mesure de faire savoir au gouvernement qu'il refuse son assentiment à un amendement déterminé (revenant par conséquent, en ce qui concerne cet amendement, sur son assentiment préalable), il est recommandé d'ajouter au projet une disposition imposant au gouvernement de communiquer dans un délai utile au parlement tout amendement aux articles 34, 38, 39 ou 40 de la convention» (doc. Sénat, n° 4-1069/1, p. 103).

Alinéa 2 de l'article 2 du projet de loi dispose que «Les amendements aux articles 34, 38, 39 et 40 de la Convention, qui seront entrés en vigueur conformément à l'article 47, paragraphe 3, de la Convention, sortiront leur plein et entier effet» (doc. Sénat, n° 4-1069/1, p. 67). L'orateur estime que le Conseil d'État suggère que le gouvernement donne au moins une information sur les amendements qu'il entend déposer, autrement le pouvoir l'exécutif recevrait un blanc seing du parlement, ce qui lui paraît n'être pas correct.

Le représentant du ministre des Affaires étrangères répond qu'à ce stade, aucun amendement n'a été

amendementen worden voorgesteld. Eventuele amendementen zijn slechts van louter technische aard, naar het voorbeeld van andere VN-verdragen inzake mensenrechten.

De heer Roelants du Vivier benadrukt dat het parlement zijn recht op democratische controle moet behouden, ook voor zogenoemde technische amendementen. Zij kunnen immers een impact ten gronde hebben.

De heer Dubié is dezelfde mening toegedaan. Het parlement controleert de uitvoerende macht op elk vlak, dus ook met betrekking tot de amendementen als bedoeld in het tweede lid van artikel 2 van het wetsontwerp.

Ook de heer Wille is van oordeel dat het parlement zijn democratische controle ten volle moet kunnen uitoefenen, ook tegenover toekomstige amendementen van de regering in het kader van dit Verdrag.

Mevrouw Temmerman vraagt of er in in dit verband precedentes bekend zijn in het kader van VN-verdragen inzake mensenrechten. Hoe wordt dit probleem in het buitenland opgelost?

De vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken stipt aan dat het op nationaal niveau en ook op internationaal niveau niet ongebruikelijk is om deze bepaling op te nemen in een wetsontwerp. De kans dat er meteen amendementen worden ingediend op de genoemde artikelen van het Verdrag is trouwens klein en de ervaring leert dat zulke mogelijke amendementen louter van technische aard zijn en gericht op het beter functioneren van voornamelijk het toezichthoudende Comité. Bovendien is het nu uiteraard onmogelijk om de inhoud ervan reeds te kennen. In het advies van Raad van State wordt deze praktijk niet verworpen. Er is geen enkel bezwaar voor de regering om de amendementen te gelegener tijd voor te leggen aan het parlement in het kader van de procedure tot instemming.

Mevrouw Stevens vindt dat de leden van de commissie zich onterecht zorgen maken over eventuele toekomstige amendementen van de regering in het kader van de tweede paragraaf van artikel 2 van het wetsontwerp. Er is nog geen precedent geweest en overeenkomstig artikel 47 van het Verdrag worden de amendementen in laatste instantie ter aanvaarding voorgelegd aan de algemene Vergadering van de VN. Als de regering vooraleer een amendement voor te leggen aan de algemene Vergadering, hierover overleg pleegt met het parlement, verwerft deze laatste eveneens controle.

proposé. Les seuls amendements éventuels seront de nature purement technique, à l'instar de ce qui s'est fait pour d'autres conventions des Nations unies en matière de droits de l'homme.

M. Roelants du Vivier souligne que le parlement doit maintenir son droit de contrôle démocratique également vis-à-vis d'amendements, dits techniques, mais qui risquent d'avoir une incidence sur le fond.

M. Dubié partage cet avis. Il revient au parlement de contrôler l'exécutif dans tous les aspects y compris les amendements auxquels se réfère le deuxième alinéa de l'article 2 du projet de loi.

M. Wille estime, lui aussi, que le parlement doit pouvoir exercer pleinement son contrôle démocratique, y compris sur les amendements futurs que le gouvernement pourrait proposer dans le cadre de cette Convention.

Mme Temmerman se demande s'il existe des précédents à cet égard dans le cadre de conventions des Nations unies sur les droits de l'homme. Comment ce problème est-il résolu à l'étranger?

Le représentant du ministre des Affaires étrangères souligne qu'il n'est pas inhabituel, au niveau national ou même au niveau international, de prévoir une disposition de ce type dans un projet de loi. Il est d'ailleurs peu probable que le gouvernement s'empresse de proposer des amendements aux articles visés de la Convention et l'expérience nous apprend que les amendements éventuels sont de nature purement technique et visent à améliorer surtout le fonctionnement du comité de surveillance. En outre, il est bien sûr impossible d'en connaître d'ores et déjà la teneur. L'avis du Conseil d'État ne rejette pas cette pratique. Rien ne s'oppose à ce que le gouvernement soumette, en temps voulu, les amendements au parlement dans le cadre de la procédure d'assentiment.

Mme Stevens trouve que les membres de la commission n'ont pas lieu de s'inquiéter d'éventuels amendements futurs du gouvernement dans le cadre du deuxième paragraphe de l'article 2 du projet de loi. Il n'y a encore eu aucun précédent et, conformément à l'article 47 de la Convention, les amendements sont soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations unies, en dernière instance. Si, avant de soumettre un amendement à l'Assemblée générale, le gouvernement consulte le parlement à ce sujet, ce dernier peut également exercer son contrôle.

Het zou spijtig zijn dat het parlement zijn toestemming aan deze twee internationale akten niet zou verlenen omwille van de vrees voor toekomstige amendementen.

De heer Roelants du Vivier dient een amendement in (stuk Senaat, nr. 4-1069/2) dat ertoe strekt het tweede lid van artikel 2 van het wetsontwerp te doen vervallen. Op basis van dit artikel kon de regering amendementen indienen op een aantal artikelen van het Verdrag zonder voorafgaande parlementaire instemming. De regering dient de instemmingsprocedure ook te volgen voor eventuele toekomstige amendementen.

IV. STEMMINGEN

Artikel 1 wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Amendement nr. 1 wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Het geamendeerde artikel 2 wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Artikel 3 wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Het geamendeerde wetsontwerp in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

*
* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Jean-Paul PROCUREUR. *De voorzitter,*
Marleen TEMMERMAN.

*
* *

**Tekst aangenomen door de commissie
(zie stuk Senaat, nr. 4-1069/4 - 2007/2008)**

Il serait dommage que le parlement n'accorde pas son assentiment à ces deux actes internationaux par peur d'amendements futurs.

M. Roelants du Vivier dépose un amendement (doc. Sénat, n° 4-1069/2) qui vise à supprimer le deuxième alinéa de l'article 2 du projet de loi. Celui-ci permettait au gouvernement de déposer des amendements à un certain nombre d'articles de la Convention sans pour autant les soumettre à l'assentiment du parlement. Il faut que le gouvernement suive la procédure de demande d'assentiment également pour d'éventuels amendements futurs.

IV. VOTES

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

L'amendement n° 1 est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

L'article 2 amendé est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

L'article 3 est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

L'ensemble du projet de loi amendé est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

*
* *

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Jean-Paul PROCUREUR. *La présidente,*
Marleen TEMMERMAN.

*
* *

**Texte adopté par la commission
(voir doc. Sénat, n° 4-1069/4 - 2007/2008)**