

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2009-2010

15 DECEMBER 2009

Wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning, aangenomen te New York op 20 december 2006

VERSLAG

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

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

15 DÉCEMBRE 2009

Projet de loi portant assentiment à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée à New York le 20 décembre 2006

RAPPORT

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

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Présidente : Marleen Temmerman.

Leden / Membres :

CD&V	Sabine de Bethune, Els Schelfhout, Elke Tindemans, Els Van Hoof.
MR	Alain Destexhe, Philippe Fontaine, Philippe Monfils.
Open VLD	Bart Tommelein, Paul Wille.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Karim Van Overmeire.
PS	Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
sp.a	Fatma Pehlivan, Marleen Temmerman.
CDH	Jean-Paul Procureur
Écolo	Benoit Hellings.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Wouter Beke, Cindy Franssen, Nahima Lanjri, Pol Van Den Driessche, Tony Van Parys.
Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne, Caroline Persoons.
Nele Lijnen, Martine Taelman, Marc Verwilghen.
Anke Van dermeersch, Freddy Van Gaever, Joris Van Hauthem.
Christophe Collignon, Caroline Désir, Christiane Vienne.
John Crombez, Guy Swennen, Myriam Vanlerberghe.
Dimitri Fourny, Vanessa Matz.
Zakia Khattabi, Cécile Thibaut.

Zie :

Stukken van de Senaat :

4-1505 - 2009/2010 :

Nr. 1 : Wetsontwerp.

Voir :

Documents du Sénat :

4-1505 - 2009/2010 :

N° 1 : Projet de loi.

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 15 december 2009.

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

Het voorliggend ontwerp van wet heeft betrekking op de instemming met het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning, voor ondertekening opgesteld op 6 februari 2007 en op dezelfde datum door België ondertekend. De snelle ratificatie van dit Verdrag is één van de beloftes die ons land deed ter gelegenheid van zijn verkiezing in de Mensenrechtenraad van de VN in mei 2009.

De instemmingsprocedure verloopt zowel op federaal niveau als op het niveau van de gefedereerde entiteiten, aangezien dit Verdrag ook betrekking heeft op de bevoegdheden van deze laatste. De federale regering zal dit ratificatieproces van nabij opvolgen, zodat een spoedige Belgische ratificatie desgevallend nog kan bijdragen tot de inwerkingtreding van het Verdrag. Het Verdrag kan immers pas inwerking treden nadat er 20 ratificaties zijn. Op dit ogenblik hebben 81 staten het Verdrag ondertekend en zijn er reeds 18 ratificaties, waaronder deze van Duitsland, Spanje en Frankrijk.

Artikel 2 van het Verdrag omschrijft gedwongen verdwijning als « de arrestatie, gevangenhouding, ontvoering of elke andere vorm van vrijheidsontneming door vertegenwoordigers van de Staat of door personen of groepen personen die optreden met de machtiging of steun van of bewilliging door de Staat, gevolgd door een weigering een dergelijke vrijheidsontneming te erkennen of door verhulling van het feit zelf of van de verblijfplaats van de verdwenen persoon, waardoor deze buiten de bescherming van de wet geplaatst wordt » (stuk Senaat, nr. 4-1505/1, blz. 24)

De belangrijkste doelstelling van dit Verdrag bestaat erin gedwongen verdwijning te omschrijven, te voorzien in nieuwe rechten (waaronder het recht van alle personen niet te worden blootgesteld aan gedwongen verdwijningen) en deze rechten te verbinden met een strafbaarstelling. Dat is een belangrijke vooruitgang in het internationale recht en een grote stap in de richting van de uitbanning van de gedwongen verdwijningen.

Het Verdrag bevat tevens preventieve maatregelen, inzonderheid door de waarborgen met betrekking tot de hechtenis te versterken, alsook bepalingen tot invoering van een orgaan voor de monitoring van de toepassing van het Verdrag.

I. INTRODUCTION

La commission a examiné le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport au cours de sa réunion du 15 décembre 2009.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le projet de loi à l'examen porte sur l'assentiment à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, qui a été ouverte à la signature le 6 février 2007 et qui a été signée par la Belgique à la même date. L'une des promesses que la Belgique avait faites lors de son élection en qualité de membre du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en mai 2009 était de ratifier rapidement cette convention.

La procédure d'assentiment se déroule tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées, étant donné que la convention porte aussi sur les compétences de celles-ci. Le gouvernement fédéral suivra de près le processus de ratification de la convention afin de s'assurer qu'une ratification rapide du texte par la Belgique puisse encore contribuer, le cas échéant, à l'entrée en vigueur de celui-ci. Il faut savoir en effet que la convention ne peut entrer en vigueur qu'après 20 ratifications. À ce jour, 81 États ont signé la convention et on dénombre déjà 18 ratifications, dont celles de l'Allemagne, de l'Espagne et de la France.

L'article 2 de la Convention définit la disparition forcée comme « l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté par des agents de l'État ou par des personnes ou groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'État, suivi du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort réservé à la personne disparue ou du lieu où elle se trouve, la soustrayant à la protection de la loi » (doc. Sénat, n° 4-1505/1, p. 24).

Le principal objet de cette Convention est donc de définir la disparition forcée, d'énoncer de nouveaux droits dont entre autres le droit de toute personne à ne pas être soumise à une disparition forcée, et d'assortir ces droits d'une incrimination pénale. Il s'agit là d'une avancée majeure en droit international et un grand pas vers l'éradication du phénomène des disparitions forcées.

La Convention contient également des mesures préventives, notamment en renforçant les garanties autour de la détention ainsi que des dispositions instaurant un organe de suivi de son application.

III. BESPREKING

Mevrouw Schelfhout stelt vast dat in artikel 6 van het Verdrag wordt verwezen naar het nationaal strafrecht van de staten. De lidstaten zijn verplicht het aan te passen aan de bepalingen van het Verdrag. Hetzelfde probleem rijst voor artikel 25, waarbij de strafbaarstelling van gedragingen die het welzijn van kinderen in gevaar brengen, ook in het intern recht moeten worden opgenomen.

Mevrouw Zrihen vraagt of het Verdrag zowel minderjarigen als volwassenen bescherming biedt.

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie antwoordt dat in de memorie van toelichting wordt bepaald dat: «Indien een minderjarige het slachtoffer is van gedwongen verdwijning, is de situatie gelijk te stellen met de gedwongen verdwijning van een volwassene en dat wordt dan ook geregeld in de bepalingen van het Verdrag, met als verschil dat ten aanzien van de dader een verzwarende omstandigheid kan worden ingeroepen bij de beslissing over de opgelegde straf.» (stuk Senaat, nr. 4-1505/1, blz. 16). Voor de minderjarigen wordt er voorzien in een specifieke strafbaarstelling in art. 25 van het Verdrag.

De heer Monfils stelt tevens vast dat alles afhangt van de staten, die de nodige maatregelen moeten treffen om een specifieke strafbaarstelling op te nemen in hun strafrecht krachtens artikel 4 van het Verdrag. Waarom heeft België dan zo lang gewacht om het Verdrag te bekrachtigen, terwijl het reeds op 6 februari 2007 werd ondertekend?

De vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken antwoordt dat er veel voorbereidend werk is nodig geweest vooraleer het wetsontwerp aan de Senaat kon worden voorgelegd.

De heer Mahoux vraagt of de plicht tot strafbaarstelling krachtens het Verdrag betekent dat er een vervolgingsplicht is. Hoe regelt men het probleem van de vervolging, wat een voorrecht van de staat blijft, wanneer de staat de dader is van de verdwijning, of er medeplichtig aan is? Hoe kan men voorkomen dat dit Verdrag louter een intentieverklaring blijft?

Spreker wenst te weten of de strafbaarstelling door elke verdragsluitende staat tegenwerpelijk is ten aanzien van staten die het verdrag mede-ondertekend hebben en het niet in acht nemen. Staat het feit dat men een verdrag ondertekend heeft elke ondertekende staat toe het initiatief te nemen van een klacht wegens het niet-nakomen van het Verdrag?

Er bestaat bij de Interparlementaire Unie (IPU) een Comité voor de mensenrechten van parlementsleden. Verscheidene parlementsleden zijn de laatste jaren het slachtoffer geworden van verdwijningen. De staat, die vaak dader of medeplichtige is aan de misdaad, heeft

III. DISCUSSION

Mme Schelfhout constate que l'article 6 de la convention renvoie au droit pénal national des États. Les États membres sont tenus d'aligner celui-ci sur les dispositions de la convention. Le même problème se pose pour l'article 25, en vertu duquel les mesures nécessaires à l'incrimination des comportements nuisibles au bien-être des enfants doivent également figurer dans le droit interne.

Mme Zrihen demande si la Convention protège aussi bien les mineurs que les adultes.

Le représentant du ministre de la Justice répond que l'exposé des motifs prévoit que «Lorsqu'un mineur est victime de disparition forcée, la situation est assimilable à la disparition forcée d'un adulte et est donc régie par les dispositions de la Convention, à la différence qu'une circonstance aggravante peut être prévue à l'encontre de l'auteur lors de la décision sur la peine encourue» (doc. Sénat, n° 4-1505/1, p. 16). Pour les mineurs, il y a une incrimination spécifique prévue à l'article 25 du Traité.

M. Monfils constate également que tout dépend des États, qui doivent prendre les dispositions nécessaires pour introduire une incrimination spécifique dans leur droit pénal, en vertu de l'article 4 de la Convention. Pourquoi dès lors la Belgique a-t-elle tardé à ratifier, alors qu'elle a signé la Convention, le 6 février 2007?

Le représentant du ministre des Affaires étrangères répond qu'il a fallu un énorme travail préparatoire avant de pouvoir soumettre le projet de loi au Sénat.

M. Mahoux demande si l'obligation de l'incrimination pénale signifie, dans l'esprit de la Convention, qu'il y a obligation de poursuivre. Si l'État est l'auteur de la disparition ou est complice de celle-ci, comment règle-t-on le problème des poursuites, qui reste une prérogative de l'État? Comment peut-on éviter que cette Convention demeure une simple déclaration d'intention?

L'orateur souhaite savoir si l'incrimination de chaque État partie implique qu'elle est opposable aux États co-signataires qui ne la respecteraient pas. La qualité de signataire d'une convention permet-elle à chaque État signataire d'être à l'initiative de la plainte pour non-respect?

Au niveau de l'Union internationale des parlementaires (UIP), il y a un Comité des droits de l'homme des parlementaires. Au cours des années, différents parlementaires ont été victimes de disparitions. L'État, souvent auteur ou complice du crime, est exclusive-

het exclusieve recht om vervolging in te stellen. Indien de mogelijkheid echter bestaat om internationaal vervolging in te stellen, kan dat de toepasbaarheid van het Verdrag veel efficiënter maken.

De vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken stipt aan dat er inderdaad een soort van paradoxale situatie bestaat wanneer de staat die de strafrechtelijke vervolging moet instellen, betrokken is bij de verdwijning. In zo'n geval kan het Verdrag slechts effectief zijn wanneer de normale garanties die gelden in een rechtsstaat worden geëerbiedigd.

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie voegt er aan toe dat de staten die het Verdrag geratificeerd hebben hun interne recht moeten aanpassen door een nieuwe strafbaarstelling in hun strafrecht op te nemen. De FOD Justitie werkt aan een voorontwerp van wet om de nieuwe strafbaarstelling in het Strafwetboek op te nemen.

Artikel 12 van het Verdrag bepaalt dat slachtoffers het recht moeten hebben om de feiten aan de bevoegde autoriteiten te melden, waarna het gemeenschappelijk strafprocesrecht toepasselijk is.

Er bestaat een mechanisme voor de follow-up van het Verdrag, dat het Comité voor gedwongen verdwijningen wordt genoemd en waarvan de functies in artikel 30 en volgende van het Verdrag worden opgesomd. Het Comité moet onder andere rapporteren over de tenuitvoerlegging van het Verdrag binnen de betreffende staat. Tevens zijn er de individuele verzoeken om spoedacties. Er kunnen bij het Comité individuele klachten van slachtoffers van gedwongen verdwijning aanhangig worden gemaakt. Daarnaast zijn er de verzoeken tussen staten die tot het Comité kunnen worden gericht, waardoor een staat aan een andere staat rekenschap kan vragen. Dat impliceert niet alleen dat ze het Verdrag geratificeerd hebben, maar ook dat ze een verklaring hebben afgelegd waarin zij de bevoegdheid van het Comité erkennen overeenkomstig artikel 32 van het Verdrag. Het gaat om een facultatieve verklaring, die België wil afleggen bij het neerleggen van zijn akte van bekrachtiging.

Mevrouw Schelfhout stelt vast dat het Verdrag slechts 20 dagen vanaf de twintigste ratificatie in werking treedt. Is het al in werking getreden en hoeveel landen hebben de akte van bekrachtiging ondertussen neergelegd ?

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie legt uit dat er momenteel 18 ratificaties zijn, zodat het Verdrag nog niet in werking is getreden. De lijst van de staten die het Verdrag ondertekend of geratificeerd hebben, gaat als bijlage bij dit verslag.

ment en droit d'intenter des poursuites mais s'il y a une possibilité d'initier des poursuites sur le plan international, on arrive à une applicabilité de la Convention qui pourrait se révéler beaucoup plus efficace.

Le représentant du ministre des Affaires étrangères souligne qu'effectivement l'on se trouve en quelque sorte face à une situation paradoxale lorsque l'État qui doit engager les poursuites pénales est impliqué dans la disparition. Dans un tel cas de figure, la convention ne peut être efficace que si les garanties normales en vigueur dans un État de droit sont respectées.

Le représentant du ministre de la Justice ajoute que les États ayant ratifié la Convention doivent adapter leur droit interne en insérant une nouvelle incrimination dans leur droit pénal. Il y a un avant-projet de loi en cours d'élaboration au sein du SPF Justice, pour l'insertion d'une nouvelle incrimination dans le Code pénal.

L'article 12 de la Convention prévoit une obligation de pouvoir dénoncer les faits pour la victime, après quoi la procédure pénale de droit commun s'applique.

Il y a un mécanisme de suivi de la Convention, appelé le Comité des disparitions forcées, dont les fonctions sont énumérées aux articles 30 et suivants de la Convention. Celui-ci a notamment des fonctions de rapportage sur la mise en œuvre de la Convention au niveau interne de l'État en cause. Il y a également les requêtes individuelles urgentes. Le Comité peut être saisi d'une plainte individuelle de victimes de disparition forcée. De plus, il y a les requêtes interétatiques qui peuvent être adressées au Comité et en vertu desquelles un État peut demander des comptes à un autre État. Cela implique, non seulement, qu'ils aient ratifié la Convention, mais aussi qu'ils aient fait une déclaration d'acceptation de la compétence du Comité aux termes de l'article 32 de la Convention. Il s'agit d'une déclaration facultative que la Belgique a l'intention de faire lors du dépôt de son instrument de ratification.

Mme Schelfhout constate que la convention n'entre en vigueur qu'au terme d'un délai de vingt jours suivant la date de la vingtième ratification. Cette convention est-elle déjà entrée en vigueur et combien de pays ont-ils déposé entre-temps l'acte de ratification ?

Le représentant du ministre de la Justice explique qu'il existe pour l'instant 18 ratifications, ce qui fait qu'il n'y a pas encore d'entrée en vigueur. La liste des États qui ont signé ou ratifié la Convention est jointe au présent rapport.

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2, alsook het wetsontwerp in zijn geheel, worden eenparig aangenomen door de 14 aanwezige leden.

*
* *

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

De rapporteur,

Paul WILLE.

De voorzitter,

Marleen TEMMERMAN

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp
(zie stuk Senaat, nr. 4-1505/1 — 2009/2010).**

IV. VOTES

Les articles 1^{er} et 2, ainsi que l'ensemble du projet de loi, ont été adoptés à l'unanimité des 14 membres présents.

*
* *

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

Le rapporteur,

Paul WILLE.

La présidente,

Marleen TEMMERMAN.

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet de loi
(voir le doc. Sénat, n° 4-1505/1 — 2009/2010).**

BIJLAGE — ANNEXE**CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DE TOUTES
LES PERSONNES CONTRE LES DISPARITIONS FORCÉES***New York, 20 décembre 2006***NON ENCORE EN VIGUEUR :**

Conformément à l'article 39 qui se lit comme suit : « 1. La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion. 2. Pour tout État qui ratifiera la présente Convention ou adhèrera après le dépôt du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion, la présente Convention entrera en vigueur le trentième jour après la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion. »

ÉTAT :

Signataires : 81. Parties : 18.

TEXTE :

Doc. A/61/488. C.N.737 2008.TREATIES-12 du 2 octobre 2008 [Proposition de corrections du texte original de la Convention (Textes authentiques anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe) et des exemplaires certifiés conformes] et C.N.1040 2008.TREATIES-20 du 2 janvier 2009 (corrections).

Note :

La Convention susmentionnée a été adoptée le 20 décembre 2006 au cours de la soixante-et-unième session de l'Assemblée générale par la résolution A/RES/61/177. Conformément à l'article 38, cette Convention sera ouverte à la signature de tous les États membres de l'Organisation des Nations unies. La Convention susmentionnée sera ouverte à la signature à Paris (France) le 6 février 2007 et par la suite au Siège de l'Organisation des Nations unies à New York.

<i>Participant</i>	<i>Signature</i>	<i>Adhésion(a), Ratification</i>
Albanie	6 févr. 2007	8 nov. 2007
Algérie	6 févr. 2007	
Allemagne	26 sept. 2007	24 sept. 2009
Argentine	6 févr. 2007	14 déc. 2007
Arménie	10 avr. 2007	
Autriche	6 févr. 2007	
Azerbaïdjan	6 févr. 2007	
Belgique	6 févr. 2007	
Bolivie	6 févr. 2007	17 déc. 2008
Bosnie-Herzégovine	6 févr. 2007	
Brésil	6 févr. 2007	
Bulgarie	24 sept. 2008	
Burkina Faso	6 févr. 2007	3 déc. 2009
Burundi	6 févr. 2007	
Cameroun	6 févr. 2007	
Cap-Vert	6 févr. 2007	
Chili	6 févr. 2007	8 déc. 2009

Chypre	6 févr. 2007	
Colombie	27 sept. 2007	
Comores	6 févr. 2007	
Congo	6 févr. 2007	
Costa Rica	6 févr. 2007	
Croatie	6 févr. 2007	
Cuba	6 févr. 2007	2 févr. 2009
Danemark	25 sept. 2007	
Équateur	24 mai 2007	20 oct. 2009
Espagne	27 sept. 2007	24 sept. 2009
Ex-République yougoslave de Macédoine	6 févr. 2007	
Finlande	6 févr. 2007	
France	6 févr. 2007	23 sept. 2008
Gabon	25 sept. 2007	
Ghana	6 févr. 2007	
Grèce	1 ^{er} oct. 2008	
Grenade	6 févr. 2007	
Guatemala	6 févr. 2007	
Haïti	6 févr. 2007	
Honduras	6 févr. 2007	1 ^{er} avr. 2008
Inde	6 févr. 2007	
Irlande	29 mars 2007	
Islande	1 ^{er} oct. 2008	
Italie	3 juil. 2007	
Japon	6 févr. 2007	23 juil. 2009
Kazakhstan		27 févr. 2009 a
Kenya	6 févr. 2007	
Liban	6 févr. 2007	
Liechtenstein	1 ^{er} oct. 2007	
Lituanie	6 févr. 2007	
Luxembourg	6 févr. 2007	
Madagascar	6 févr. 2007	
Maldives	6 févr. 2007	
Mali	6 févr. 2007	1 ^{er} juil. 2009
Malte	6 févr. 2007	
Maroc	6 févr. 2007	
Mexique	6 févr. 2007	18 mars 2008
Monaco	6 févr. 2007	
Mongolie	6 févr. 2007	
Monténégro	6 févr. 2007	
Mozambique	24 déc. 2008	
Niger	6 févr. 2007	
Nigéria		27 juil. 2009 a
Norvège	21 déc. 2007	
Ouganda	6 févr. 2007	

Panama	25 sept. 2007	
Paraguay	6 févr. 2007	
Pays-Bas	29 avr. 2008	
Portugal	6 févr. 2007	
République démocratique populaire lao	29 sept. 2008	
République de Moldova	6 févr. 2007	
République-Unie de Tanzanie	29 sept. 2008	
Roumanie	3 déc. 2008	
Samoa	6 févr. 2007	
Sénégal	6 févr. 2007	11 déc. 2008
Serbie	6 févr. 2007	
Sierra Leone	6 févr. 2007	
Slovaquie	26 sept. 2007	
Slovénie	26 sept. 2007	
Suède	6 févr. 2007	
Swaziland	25 sept. 2007	
Tchad	6 févr. 2007	
Tunisie	6 févr. 2007	
Uruguay	6 févr. 2007	4 mars 2009
Vanuatu	6 févr. 2007	
Venezuela (République bolivarienne du)	21 oct. 2008	

|