

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

28 JANVIER 2014

Projet de loi portant assentiment au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à New York le 10 décembre 2008

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR
**M. HELLINGS
ET MME TALHAOUI**

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2013-2014

28 JANUARI 2014

Wetsontwerp houdende instemming met het Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, aangenomen te New York op 10 december 2008

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
**DE HEER HELLINGS
EN MEVROUW TALHAOUI**

Composition de la commission : / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Karl Vanlouwe.**Membres / Leden :**

N-VA	Patrick De Grootte, Bart De Nijn, Karl Vanlouwe, Sabine Vermeulen.
PS	Marie Arena, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
MR	Armand De Decker, Dominique Tilmans.
CD&V	Sabine de Bethune, Johan Verstreken.
sp.a	Dalila Douifi, Jan Roegiers.
Open Vld	Jean-Jacques De Gucht.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.
Écolo	Benoit HELLINGS.
cdH	Vanessa Matz.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Huub Broers, Lieve Maes, Elke Sleurs, Wilfried Vandaele.
Hassan Bouseffa, Jean-François Istasse, Fatiha Saïdi, Louis Siquet.
Jacques Brotchi, Christine Defraigne, Richard Miller.
Cindy Franssen, Etienne Schouppe, Els Van Hoof.
Bert Anciaux, Fatma Pehlivan, Fauzaya Talhaoui.
Nele Lijnen, Yoeri Vastersavendts.
Yves Buysse, Bart Laeremans.
Zakia Khattabi, Jacky Mrael.
André du Bus de Warnaffe, Bertin Mampaka Mankamba.

*Voir :***Documents du Sénat :****5-2394 - 2013/2014 :**

N° 1 : Projet de loi.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****5-2394 - 2013/2014 :**

Nr. 1 : Wetsontwerp.

I. INTRODUCTION

La commission a examiné le projet de loi faisant l'objet du présent rapport au cours de sa réunion du 28 janvier 2014.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Le préambule rappelle que les États parties au Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels (le Pacte) se réfèrent aux principaux textes internationaux des Nations unies en matière de droits de l'homme qui garantissent la dignité et les droits égaux de tous les êtres humains. Il réaffirme aussi que tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés.

L'article 1^{er} établit que tout État partie au Pacte reconnaît la compétence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (le Comité) chargé du contrôle du Pacte pour recevoir et examiner les communications. Le Comité ne reçoit aucune communication intéressant un État qui n'est pas partie au Protocole.

Le Protocole introduit la possibilité d'un contrôle non étatique du Pacte sous forme de communications. Celles-ci sont prévues dans l'article 2 et peuvent être présentées par des particuliers ou des groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers qui affirment être victimes d'une violation par un État partie au Pacte d'un des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans ce Pacte.

La recevabilité des communications est réglée par l'article 3 qui spécifie qu'avant d'examiner une communication, le Comité vérifie que toutes les voies de recours nationaux ont été épuisées. Cette règle ne s'applique pas en cas de délai de recours déraisonnablement long. Le texte prévoit l'irrecevabilité dans une série de cas : les communications tardives, incompatibles avec les dispositions du Pacte, anonymes...

L'article 4 permet au Comité de refuser d'examiner une communication dont il ne ressort pas que l'auteur a subi un désavantage notable, à moins qu'elle ne soulève une grave question d'importance générale. Par ailleurs, le Comité peut demander, selon l'article 5, à l'État concerné de prendre des mesures provisoires pour éviter des préjudices irréparables.

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 28 januari 2014.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN EUROPESE ZAKEN

De preambule herinnert eraan dat de Staten die partij zijn bij het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (het Verdrag) verwijzen naar de belangrijkste internationale teksten van de Verenigde Naties inzake mensenrechten die de waardigheid en gelijke rechten van alle mensen waarborgen. Dit bevestigt nogmaals dat alle mensenrechten universeel, ondeelbaar, nauw samenhangend en onderling afhankelijk zijn.

Artikel 1 bepaalt dat iedere Staat die partij is bij het Verdrag de bevoegdheid erkent van het Comité voor economische, sociale en culturele rechten (het Comité) voor het ontvangen en bestuderen van de kennisgevingen. Het Comité neemt geen kennisgevingen in ontvangst die een Staat betreffen die geen Partij is bij het Protocol.

Het Protocol maakt een niet-staatsgebonden controle op het Verdrag mogelijk via de kennisgevingen. Zij worden beschreven in artikel 2 en kunnen worden gedaan door of in naam van personen of groepen van personen die stellen slachtoffer te zijn van een schending van een van de in het Verdrag genoemde economische, sociale en culturele rechten door die Staat die Partij is.

De ontvankelijkheid van de kennisgevingen wordt geregeld in artikel 3, dat bepaalt dat het Comité geen kennisgevingen bestudeert zonder zich er van te hebben vergewist dat alle beschikbare nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Deze regel is niet van toepassing indien de beroepstermijnen onredelijk wordt gerekend. De tekst voorziet in een aantal gevallen van onontvankelijkheid : kennisgevingen die laattijdig zijn ingediend, die onverenigbaar zijn met de bepalingen van het Verdrag, die anoniem zijn, ...

Artikel 4 bepaalt dat het Comité kan weigeren kennisgeving te bestuderen indien daar niet uit blijkt dat de opsteller duidelijk nadeel heeft geleden, tenzij het Comité meent dat de kennisgeving een ernstige aangelegenheid van algemeen belang betreft. Krachtens artikel 5 kan het Comité de betrokken Staat vragen om voorlopige maatregelen te nemen teneinde onherstelbare schade te voorkomen.

L'article 6 prévoit que le Comité porte confidentiellement à l'attention de l'État concerné toute communication déclarée recevable. Ce dernier a un délai de six mois pour présenter au Comité des explications en indiquant, le cas échéant, les mesures correctives qu'il a prises.

Le Comité, conformément à l'article 7, met ses bons offices à la disposition des parties concernées en vue de parvenir à un règlement amiable fondé sur le respect des obligations énoncées dans le Pacte. Cet accord met un terme à l'examen de la communication.

L'article 8 décrit la manière dont le Comité examine une communication.

L'article 9 stipule que le Comité, après avoir examiné une communication, transmet aux parties intéressées ses constatations et éventuelles recommandations. L'État Partie au Pacte doit répondre dans les six mois sur toute action menée à la lumière de celles-ci. Un contrôle de l'action se poursuivra, si le Comité le juge nécessaire, sur la base des rapports gouvernementaux périodiques exigés par le Pacte.

L'article 10 décrit la procédure de communication entre les États en précisant que tout État Partie au Pacte doit déclarer qu'il reconnaît la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications, dans lesquelles un État Partie au Pacte affirme qu'un autre État Partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte. Le Comité ne reçoit aucune communication émanant d'États Parties n'ayant pas fait une telle déclaration.

Le Pacte prévoit enfin une procédure d'enquête instituée à l'article 11. Si le Comité reçoit des renseignements crédibles sur d'éventuelles atteintes graves par un État Partie à l'un des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte, il invite celui-ci, dans le cas où l'État Partie a déclaré qu'il reconnaît la compétence du Comité dans cette procédure, à coopérer avec lui à l'examen de ces informations et à présenter ses observations. Le Comité peut charger un ou plusieurs de ses membres d'effectuer une enquête sur le territoire de l'État concerné. Il communique les résultats de celle-ci à l'État concerné qui dispose de six mois pour réagir.

Des mesures de protection en faveur des personnes qui ont introduit des communications sont prévues à l'article 13.

Une possibilité d'assistance et de coopération internationales sur la base des communications examinées, notamment par le biais de la création d'un fond spécial, est établie à l'article 14.

Artikel 6 bepaalt dat het Comité iedere ontvankelijke kennisgeving vertrouwelijk mededeelt aan de betrokken Staat. De Staat moet binnen zes maanden aan het Comité uitleg geven, met vermelding van de door die Staat eventueel genomen corrigerende maatregelen.

Artikel 7 bepaalt dat het Comité de betrokken partijen behulpzaam is teneinde, op basis van eerbiediging van de verplichtingen vervat in het Verdrag, een minnelijke schikking te bereiken. Deze overeenstemming beëindigt de behandeling van de kennisgeving.

Artikel 8 beschrijft de manier waarop het Comité een kennisgeving onderzoekt.

Artikel 9 bepaalt dat het Comité, na onderzoek van een kennisgeving, zijn vaststellingen en eventuele aanbevelingen aan de betrokken partijen bekendmaakt. De Staat die Partij is, moet binnen zes maanden reageren op alle acties die in het licht van voormelde vaststellingen en aanbevelingen zijn ondernomen. Indien het Comité dit gepast acht, kan het zijn controle voortzetten op grond van de periodieke regeringsverslagen die het Verdrag oplegt.

Artikel 10 beschrijft de procedure van kennisgevingen tussen Staten. Een Staat die Partij is bij dit Protocol kan te allen tijde verklaren dat hij de bevoegdheid van het Comité erkent om kennisgevingen te ontvangen en te bestuderen waarin een Staat die Partij is stelt dat een andere Staat die Partij is niet voldoet aan zijn verdragsverplichtingen. Het Comité neemt geen kennisgevingen in ontvangst die betrekking hebben op een Staat die Partij is en die een dergelijke verklaring niet heeft afgelegd.

Ten slotte voorziet het Verdrag in een onderzoeksprocedure, die in artikel 11 wordt ingesteld. Indien het Comité betrouwbare inlichtingen ontvangt die wijzen op ernstige of systematische schendingen door een Staat van de economische, sociale en culturele rechten omschreven in het Verdrag, en indien die Staat verklaard heeft de bevoegdheid van het Comité in deze procedure te erkennen, nodigt het Comité die Staat uit mee te werken aan het onderzoek van de inlichtingen en daartoe opmerkingen in te dienen. Het Comité kan één of meer van zijn leden aanwijzen om een onderzoek uit te voeren op het grondgebied van de betrokken Staat. Hij deelt de resultaten ervan mee aan de betrokken Staat, die zes maanden tijd heeft om te reageren.

Artikel 13 voorziet in beschermende maatregelen voor personen die kennisgevingen hebben ingediend.

Artikel 14 voorziet in internationale bijstand en samenwerking op grond van de behandelde kennisgevingen, met name door het instellen van een fonds.

L'article 15 impose un récapitulatif des activités visées par le Protocole dans le rapport annuel du Comité.

L'article 16 concerne la diffusion du Pacte et l'accès aux informations.

Les articles 17 à 22 contiennent des dispositions portant respectivement sur la signature, la ratification et l'adhésion (article 17), l'entrée en vigueur (article 18), les amendements (article 19), la dénonciation (article 20), la notification par le Secrétaire général (article 21) et les langues officielles (article 22).

III. DISCUSSION

M. Anciaux aimerait connaître l'état d'avancement de la procédure d'assentiment par les États parties.

Mme Talhaoui déclare que quarante-huit ans après la conclusion du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Protocole facultatif s'y rapportant est aujourd'hui soumis à l'assentiment du Sénat. C'était nécessaire parce que depuis, les droits sociaux et économiques fondamentaux ont été ancrés dans notre Constitution et doivent donc pouvoir être exécutés. En revanche, les droits civils et politiques sont plus facilement exécutables parce qu'ils ont également été inscrits dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et dans notre droit pénal, et parce que le Comité des droits de l'homme des Nations unies peut également jouer un rôle en la matière.

Dans notre pays, comment peut-on forcer le respect des droits économiques et sociaux fondamentaux tels que le droit au logement et le droit au travail? Une efficacité suffisante est-elle garantie en la matière par le Comité d'experts créé par le Pacte comme mécanisme de surveillance et complété par le Protocole facultatif? Au cas où une plainte serait déposée par un citoyen ou une organisation belge, ce Comité d'experts pourra-t-il également prier notre pays de veiller au respect des droits économiques et sociaux?

M. Verstreken demande si notre pays a formulé des réserves à ce Protocole. Où en est la procédure d'assentiment menée au sein des Parlements régionaux? Peut-on également compter sur la ratification effective de ce Protocole facultatif par les autres États parties?

La représentante de la ministre de l'Emploi répond que les Parlements de la Région flamande et de la Communauté germanophone ont déjà donné leur assentiment au Protocole. Les procédures au niveau des Parlements de la Région wallonne et de la Région bruxelloise sont en cours.

Artikel 15 bepaalt dat het Comité in zijn jaarverslag een overzicht geeft van zijn werkzaamheden uit hoofde van het Protocol.

Artikel 16 betreft de bekendmaking van het Verslag en de toegang tot informatie.

De artikelen 17 tot 22 houden bepalingen in betreffende de ondertekening, de bekrachtiging en de toetreding (artikel 17), de inwerkingtreding (artikel 18), de wijzigingen (artikel 19), de opzegging (artikel 20), de kennisgeving door de secretaris-generaal (artikel 21) en de officiële talen (artikel 22).

III. BESPREKING

De heer Anciaux peilt naar de stand van zaken inzake de instemmingsprocedure bij de verdragsluitende Partijen.

Mevrouw Talhaoui stelt dat achtenveertig jaar na de totstandkoming van het Internationaal Pact inzake de economische, sociale en culturele rechten, nu het Facultatief Protocol ter instemming aan de Senaat wordt voorgelegd. Dat is echt noodzakelijk geworden omdat ondertussen de sociale en economische grondrechten in onze Grondwet verankerend zijn en dus moeten uitgevoerd worden. De burgerlijke en politieke rechten zijn echter gemakkelijker afdwingbaar omdat zij ook in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en in ons strafrecht zijn opgenomen en het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties hier ook een rol kan spelen.

Hoe kunnen de economische en sociale grondrechten, zoals het recht op huisvesting en het recht op werk in ons land worden afgedwongen? Volstaat hiervoor de tussenkomst van het Expertencomité, opgericht door het Pact als controlemechanisme en aangevuld door het Facultatief Protocol? Zal dit Expertencomité, naar aanleiding van een klacht ingediend door een Belgische burger of organisatie, ons land ook kunnen verzoeken toe te zien op de naleving van de economische en sociale rechten?

De heer Verstreken vraagt of ons land enig voorbehoud heeft geformuleerd bij dit Protocol. Hoeveel staan de instemmingsprocedure binnen de deelstaatparlementen? Zullen de andere verdragsluitende Partijen dit Facultatief Protocol ook daadwerkelijk ratificeren?

De vertegenwoordigster van de minister van Werk antwoordt dat de Parlementen van de Vlaamse en Duitstalige Gemeenschap reeds hebben ingestemd met het Protocol. De procedures bij het Waals en Brussels Parlement zijn aan de gang.

Jusqu'ici seulement trois partenaires européens ont ratifié le Protocole facultatif: l'Espagne, la Slovaquie et le Portugal. Au niveau international, il y a à l'heure actuelle dix États membres qui ont ratifié le Protocole, permettant ainsi une ouverture à la ratification générale.

La procédure de ratification a duré longtemps pour plusieurs raisons. Le Pacte lui-même n'était réellement mis en œuvre qu'à partir de la fin des années nonante. Cela est principalement dû au fait que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui a dû être créé car il n'apparaît pas dans le texte du Pacte. De plus, au bout de dix ans de négociations, la nature du Protocole facultatif a changé fondamentalement.

IV. VOTES

Les articles 1^{er}, 2, 3, ainsi que l'ensemble du projet de loi, sont adoptés à l'unanimité des 10 membres présents.

Confiance a été faite aux rapporteurs pour la rédaction du présent rapport.

Les rapporteurs,

Benoit HELLINGS.
Fauzaya TALHAOUI.

Le président,

Karl VANLOUWE.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet de loi
(voir le doc. Sénat, n° 5-2394/1 — 2013/2014).**

Tot nu toe hebben slechts drie Europese landen het Facultatief Protocol bekrachtigd: Spanje, Slovaquie en Portugal. Op internationaal vlak hebben momenteel tien lidstaten het Protocol bekrachtigd, waardoor een algemene bekrachtiging mogelijk wordt.

De bekrachtigingsprocedure heeft om verschillende redenen lang geduurd. Het Verdrag zelf is pas eind jaren negentig echt uitgevoerd. Dit is vooral te wijten aan het feit dat het Comité voor economische, sociale en culturele rechten moest worden opgericht, omdat het niet voorzien was in de tekst van het Verdrag. Bovendien is de aard van het facultatief Protocol na tien jaar onderhandelen grondig gewijzigd.

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1, 2 en 3, alsmede het wetsontwerp in zijn geheel, worden eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

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

De rapporteurs,

Benoit HELLINGS.
Fauzaya TALHAOUI.

De voorzitter,

Karl VANLOUWE.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp
(zie stuk Senaat, nr. 5-2394/1 — 2013/2014).**