

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

**SESSION DE 2006-2007**


---

28 NOVEMBRE 2006

**Projet de loi portant assentiment au Protocole n° 7 à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, fait à Strasbourg le 22 novembre 1984**

**RAPPORT**

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

**BELGISCHE SENAAAT**


---

**ZITTING 2006-2007**


---

28 NOVEMBER 2006

**Wetsontwerp houdende instemming met het Protocol nr. 7 bij het Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, gedaan te Straatsburg op 22 november 1984**

**VERSLAG**

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN  
VOOR DE LANDSVERDEDIGING  
UITGEBRACHT DOOR  
DE HEER GALAND**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

**Président / Voorzitter :** François Roelants du Vivier.**Membres / Leden :**

SP.A-SPIRIT	Staf Nimmegeers, Fatma Pehlivan, Lionel Vandenberghe.
VLD	Margriet Hermans, Annemie Van de Casteele, Paul Wille.
PS	Jean Cornil, Pierre Galand, Olga Zrihen.
MR	Marie-Hélène Crombé-Berton, Alain Destexhe, François Roelants du Vivier.
CD&V Vlaams Belang CDH	Sabine de Bethune, Erika Thijs. Jurgen Ceder, Karim Van Overmeire. Christian Brotcorne.

**Suppléants / Plaatsvervangers :**

Mimount Bousakla, Jacinta De Roeck, Bart Martens, Fauzaya Talhaoui.  
Pierre Chevalier, Stefaan Noreilde, Patrik Vankrunkelsven, Luc Willems.  
Jean-Marie Happart, Joëlle Kapompolé, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.  
Jihane Annane, Jean-Marie Cheffert, Berni Collas, Christine Defraigne.  
Wouter Beke, Luc Van den Brande, Marc Van Peel.  
Yves Buysse, Joris Van Hauthem, Wim Verreycken.  
Francis Delpérée, Clotilde Nyssens.

*Voir :***Documents du Sénat :****3-1760 - 2005/2006 :**

N° 1 : Projet de loi.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****3-1760 - 2005/2006 :**

Nr. 1 : Wetsontwerp.

## I. INTRODUCTION

La commission a examiné le projet de loi au cours de ses réunions des 24 octobre et 28 novembre 2006

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des Libertés Fondamentales a pour but d'accroître l'arsenal européen de protection des droits de l'homme, en maintenant le parallèle avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies de 1966 (doc. Sénat, n° 3-1760/2, p. 3)

Le Protocole contient cinq articles à contenu normatif. Il impose notamment aux États de prévoir des garanties procédurales nouvelles, en droit pénal ainsi qu'en droit des étrangers. (doc. Sénat, n° 3-1760/2, p. 3)

## III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Galand souhaite savoir pourquoi on a attendu aussi longtemps pour ratifier le dit protocole.

Le protocole s'applique-t-il uniquement aux étrangers résidant régulièrement sur le territoire belge ?

Chaque État définit de manière autonome les motifs de sécurité nationale qui permettent d'expulser un étranger. L'État qui soumet un protocole à l'assentiment du parlement et qui ne fait mention des réserves qu'il émet sur les règles d'application en matière de sécurité laisse un flou.

Le représentant de la ministre de la Justice répond qu'à l'exception de son article 1<sup>er</sup> qui s'applique uniquement aux étrangers résidant régulièrement sur le territoire des Hautes Parties Contractantes, le Protocole n° 7 s'applique « à toute personne relevant de leur juridiction », et ce, à l'instar de la majorité des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Le représentant de la ministre de la Justice répond que le Protocole n° 7 ne vise pas les motifs d'éloignement d'étrangers du territoire. En effet, le Protocole n° 7 se limite à prévoir certaines garanties en cas d'éloignement d'étrangers résidant régulièrement sur le territoire des États contractants. A noter que ces derniers peuvent être éloignés avant l'exercice des garanties prévues, lorsque l'éloignement est nécessaire

## I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 24 oktober en 28 november 2006.

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

Het Protocol nr. 7 bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wil het Europese arsenaal voor de bescherming van de rechten van de mens verruimen door het behoud van een parallel met het internationale Pact inzake de burgerlijke en politieke rechten van de Verenigde Naties van 1966 (stuk Senaat, nr. 3-1760-1, blz. 3).

Het Protocol bevat vijf artikelen met normatieve inhoud. Het dwingt de Staten namelijk om nieuwe procedurele waarborgen in het strafrecht en in het vreemdelingenrecht in te voeren. (stuk Senaat, nr. 3-1760/1, blz. 3).

## III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Galand wenst te vernemen waarom er zo lang gewacht is met de ratificatie van dit protocol.

Is het protocol louter van toepassing op buitenlanders die regelmatig op Belgisch grondgebied verblijven ?

Iedere Staat stelt autonoom vast om welke redenen van nationale veiligheid een buitenlander kan worden uitgezet. Een Staat die een protocol ter instemming aan het parlement voorlegt en niet vermeldt welk voorbehoud zij maakt bij de regels die gelden inzake veiligheid, laat onduidelijkheid bestaan.

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie antwoordt dat met uitzondering van artikel 1, dat uitsluitend van toepassing is op buitenlanders die regelmatig op het grondgebied van de Hoge Verdragsluitende Partijen verblijven, het Protocol nr. 7 van toepassing is op « eenieder die ressorteert onder hun rechtsmacht », zoals de meerderheid van de bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie antwoordt dat Protocol nr. 7 geen betrekking heeft op motieven om buitenlanders van het grondgebied te verwijderen. Het beperkt zich er immers toe bepaalde waarborgen te bieden als vreemdelingen die regelmatig op het grondgebied van de Verdragsluitende Staten verblijven, worden verwijderd. Zij kunnen evenwel worden verwijderd voordat deze waarborgen

dans l'intérêt de l'ordre public ou est basé sur des motifs de sécurité nationale. En ce cas, néanmoins, les garanties de l'article 1<sup>er</sup> doivent trouver à s'appliquer après l'éloignement effectif.

L'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 7 ne pose pas de problèmes pour la Belgique car la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoit une procédure d'adoption des arrêtés ministériels de renvoi (éloignement des étrangers non établis pour atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale) ainsi que des arrêtés royaux d'expulsion (éloignement des étrangers établis pour atteinte « grave » à l'ordre public ou à la sécurité nationale) qui est conforme aux exigences de cette disposition. Les renvois et les expulsions n'interviennent, en effet, qu'après avis de la Commission Consultative des Étrangers.

M. Galand se réfère à l'avis du Conseil d'État (doc. Sénat, n° 3-1760/1, p. 22). Ce dernier se montre critique envers la motivation des motifs invoqués par le protocole en matière de sécurité.

Mme de Bethune voudrait savoir pourquoi l'on a tant tardé à ratifier ce protocole. A-t-il été tenu compte de toutes les remarques du Conseil d'État? Ne serait-il pas opportun de recueillir l'avis de la commission de la Justice du Sénat pour adapter la législation, étant donné que ce protocole remonte à plus de 20 ans?

Le SPF Justice pourrait également élaborer une version adaptée de ce protocole, tenant compte des observations du Conseil d'État.

Mme Van de Castele est également d'avis qu'il faut réexaminer en détail les observations du Conseil d'État avant de pouvoir poursuivre la discussion.

M. Roelants du Vivier estime qu'il appartient plutôt à sa commission de discuter des remarques et des adaptations de la législation qui s'imposent.

Le représentant de la ministre de la Justice répond qu'au 24 novembre 2006, 39 États membres du Conseil de l'Europe sur 46 États ont ratifié le Protocole additionnel n° 7 à la CEDH (ci-après « P7 »). Le P7 date du 22 novembre 1984.

Aucun motif particulier n'explique le retard mis par la Belgique à ratifier le P7. De manière générale, on peut qualifier le P7 d'assez « discret », étant peu invoqué par les particuliers devant la Cour européenne

worden uitgevoerd, gesteld dat de verwijdering noodzakelijk is voor de openbare orde of de nationale veiligheid. In dat geval moet echter wel worden voldaan aan de waarborgen in artikel 1 voordat tot de effectieve verwijdering wordt overgegaan.

Aangezien de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voorziet in een procedure voor het aannemen van ministeriële besluiten tot terugwijzing (verwijdering van niet-gevestigde vreemdelingen omdat zij een gevaar opleveren voor de openbare orde of de nationale veiligheid) en van koninklijke besluiten tot uitzetting (verwijdering van gevestigde vreemdelingen omdat zij een ernstig gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid), die rekening houdt met het bepaalde in artikel 1 van Protocol nr. 7, vormt die bepaling voor België geen probleem. Terugwijzing en uitzetting vinden slechts plaats na advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen.

De heer Galand verwijst naar het advies van de Raad van State (stuk Senaat, nr. 3-1760-1, blz. 22). Dat staat kritisch tegenover de motivering inzake de motieven die het Protocol inzake veiligheid aanhaalt.

Mevrouw de Bethune wenst te weten waarom men zolang gewacht heeft met het ratificeren van dit protocol. Heeft men met alle opmerkingen van de Raad van State rekening gehouden? Zou het niet aangewezen zijn het advies in te winnen van de Senaatscommissie voor de Justitie voor de aanpassing van de wetgeving gezien dit protocol meer dan 20 jaar oud is.

De FOD Justitie zou ook een aangepaste versie van dit protocol kunnen uitwerken rekening houdend met de opmerkingen van de Raad van State.

Mevrouw Van de Castele is ook van oordeel dat de opmerkingen van de Raad van State grondig moeten doorgenomen worden vooraleer de discussies kan voortgezet worden.

Volgens de heer Roelants du Vivier is het veeleer aan zijn commissie om te debatteren over de opmerkingen en aanpassingen aan de wetgeving.

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie antwoordt dat op 24 november 2006 39 van de 46 lidstaten van de Raad van Europa het Protocol nr. 7 op het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna « P7 » genoemd) hebben geratificeerd. P7 dateert van 22 november 1984.

Er is geen bijzondere reden waarom België zolang gewacht heeft met de ratificatie van P7. In het algemeen kan P7 als vrij « discreet » worden bestempeld, er wordt niet vaak een beroep op gedaan door

des Droits de l'Homme et par les auteurs de doctrine. Il n'existe pas beaucoup de jurisprudence significative par rapport au P7.

En ce qui concerne le fait qu'un an se soit écoulé entre l'avis du Conseil d'État et le premier examen du P7 par le Parlement, il convient de noter deux éléments : Le P7 a été déclaré « mixte » début 2006, suivant en cela l'avis du Conseil d'État (par rapport au principe *non bis in idem*, article 4 du P7). Les régions et communautés peuvent ériger en infraction certains comportements contrevenant aux décrets et ordonnances communautaires et régionales. D'autre part, la priorité a été accordée au Protocole 14 additionnel à la Convention, s'agissant d'un Protocole à caractère procédural dont la ratification est nécessaire par tous les États membres du Conseil de l'Europe pour que le nouveau système de fonctionnement de la Cour puisse être instauré. La Belgique y a porté assentiment par une loi du 22 août 2006, publiée le 3 octobre dernier (1).

On compare l'avis du Conseil d'État (doc. Sénat, n° 3-1760/1, p. 22) à l'exposé des motifs du projet de loi :

En ce qui concerne le point I qui porte sur le caractère mixte du traité et qui est une question de compétences, l'avis du Conseil d'État a été suivi.

Pour le point II qui concerne l'adhésion à l'article 2.7 du Protocole n° 11 et qui est une précision purement technique, l'avis du Conseil d'État a été suivi (voir exposé des motifs, § 8).

En ce qui concerne le point III qui porte sur la déclaration interprétative de notre pays relatif à l'article 1<sup>er</sup> du P7 et qui est une précision purement technique, l'avis du Conseil d'État a également été suivi (voir exposé des motifs, § 19).

Pour le point IV qui concerne l'incidence de l'assentiment sur le droit positif belge :

— pour l'article 1<sup>er</sup>, l'avis du Conseil d'État a été suivi, en précisant que l'article 1<sup>er</sup> du Protocole ne visait que les cas de renvois et d'expulsions en Belgique. Au regard de la nouvelle loi sur les étrangers qui entre en vigueur en avril 2007, la Belgique reste en conformité avec les exigences de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 7. Le Protocole ne se prononce pas sur la question de l'appréciation des motifs d'éloignement qui relève du ministre de l'Intérieur (voir exposé des motifs, §§ 19 et 20).

(1) À ce jour, la Fédération de Russie reste le seul État en défaut d'avoir ratifié le P14.

particulieren voor het Europees Hof voor de rechten van de mens, noch door de auteurs van de rechtsleer. Er bestaat niet veel belanghebbende rechtspraak over P7.

Dat er tussen het advies van de Raad van State en de eerste bespreking van P7 door het Parlement een jaar is verlopen, heeft met twee zaken te maken. Begin 2006 werd P7 beoordeeld als « gemengd », het advies van de Raad van State indachtig (met betrekking tot artikel 4, P7, het *non bis in idem* beginsel). De gemeenschappen en gewesten kunnen bepaalde feiten die strijdig zijn met hun decreten en verordeningen, strafbaar stellen. Voorts werd voorrang gegeven aan Protocol 14 bij het Verdrag, dat van procedurele aard is, waarvoor de ratificatie door alle lidstaten van de Raad van Europa vereist was om de nieuwe werkwijze van het Hof op te starten. België heeft dit goedgekeurd bij de wet van 22 augustus 2006, verschenen op 3 oktober 2006 (1).

Men vergelijkt het advies van de Raad van State (stuk Senaat, nr. 3-1760-1, blz. 22) met de memorie van toelichting van het wetsontwerp :

Inzake punt I, dat handelt over de gemengde aard van het verdrag en een bevoegdheidskwestie is, werd het advies van de Raad van State gevolgd.

Ook inzake punt II, dat handelt over de onderschrijving van artikel 2.7 van protocol nr. 11 en een strikt technische kwestie is, werd het advies van de Raad van State gevolgd (zie memorie van toelichting, § 8).

Inzake punt III, dat gaat over de interpretatieve verklaring van de Belgische regering betreffende artikel 1 van P7 en dat een strikt technische kwestie is, werd het advies van de Raad van State eveneens gevolgd (zie memorie van toelichting, § 19).

Inzake punt IV, dat handelt over de gevolgen van de instemming voor het Belgische positieve recht :

— werd het advies van de Raad van State inzake artikel 1 gevolgd door duidelijk te stellen dat artikel 1 van het Protocol alleen betrekking heeft op gevallen van terugwijzing en uitzetting in België. In het licht van de nieuwe vreemdelingenwet, die in werking treedt in april 2007, blijft België voldoen aan de vereisten van artikel 1 van P7. Het Protocol spreekt zich niet uit over de beoordeling van de motieven inzake verwijdering, waarvoor de minister van Buitenlandse Zaken bevoegd is (zie memorie van toelichting, §§ 19 en 20).

(1) De Russische Federatie is nu de enige Staat die P14 nog niet heeft geratificeerd.

— pour l'article 2, l'avis du Conseil d'État n'a pas été suivi. Il avait constaté la conformité du droit belge avec cette disposition mais estimait, néanmoins, prudent d'émettre une réserve. Au regard du libellé de la disposition, du rapport explicatif du Protocole n° 7 et de la jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, la Belgique a, néanmoins, décidé de ne pas émettre de réserve. Il a été rappelé que les réserves revêtent, par nature, un caractère temporaire et qu'à ce jour, notre pays n'a émis aucune réserve substantielle à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme que le pourvoi en cassation satisfait au double degré de juridiction en matière pénale (voir exposé des motifs, § 24).

— pour l'article 3, l'avis du Conseil d'État n'a pas été suivi, en ce qu'il est basé sur une lecture erronée de l'article 447 du C.I.cr. qui en combinaison avec son article 443 ne se limite pas aux seuls cas d'homicide. Il convient également de comparer les versions francophone et néerlandophone de l'article 447 du C.I.cr. Cette dernière est plus claire puisqu'elle prévoit le «of» tandis que la première parle de «et». Cet article s'applique, dès lors, également aux matières correctionnelles. En ce qui concerne la matière contraventionnelle, il n'existe pas de procédure spécifique d'indemnisation en cas d'erreur judiciaire mais il est permis de penser que cette matière échappe à l'article 3 du P7 (voir exposé des motifs, § 30).

— pour l'article 4, l'avis du Conseil d'État a été suivi. Il constate la conformité (voir exposé des motifs, § 38).

— pour l'article 5 : le Conseil d'État estime qu'il y a possible non-conformité. La Suisse a émis une réserve à l'égard de cet article qui concerne la transmission du non patronymique. L'oratrice se réfère à l'affaire Burghartz du 22 février 1994 contre la Suisse devant la Cour européenne des Droits de l'Homme. La Cour a contourné la réserve suisse en analysant l'affaire sous l'angle de l'article 8 de la Convention des Droits de l'Homme relatif au droit au respect de la vie privée et familiale (voir exposé des motifs, § 45).

Mme de Bethune fait observer que la législation relative à la transmission du nom patronymique à l'enfant n'a toujours pas été adaptée dans notre pays. Elle fait référence à sa proposition de loi modifiant l'article 335 du Code civil en ce qui concerne le nom de famille de l'enfant (doc. Sénat, n° 3-154/1). Il lui semble que notre pays ne respecte pas ses obligations dans le cadre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ce qui pourrait donner lieu à une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme.

— werd het advies van de Raad van State inzake artikel 2 niet gevolgd. Het Belgisch recht was wel in overeenstemming met deze bepaling, maar voorzichtigheid was toch geboden. België heeft echter besloten geen voorbehoud te maken gelet op de tekst van de bepaling, op het verklarende verslag bij P7 en op de vaststaande rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens ter zake. Er werd op gewezen dat voorbehoud per definitie tijdelijk is en dat ons land tot nu toe geen wezenlijk voorbehoud heeft aangetekend bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het behoort tot de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens dat de voorziening in cassatie beantwoordt aan het rechtspreken in twee instanties in strafzaken (zie memorie van toelichting, § 24).

— werd het advies van de Raad van State inzake artikel 3 niet gevolgd, aangezien het gebaseerd is op een foutieve lezing van artikel 447 Sv., dat zich in samenhang met artikel 443 Sv. niet beperkt tot gevallen van doodslag. Het is ook nuttig de Franse en Nederlandse versie van artikel 447 Sv. te vergelijken. Deze laatste is veel duidelijker omdat er «of» staat, tegenover «et» in de Franse versie. Dit artikel is dus eveneens van toepassing op correctionele zaken. Inzake overtredingen geldt er geen specifieke procedure voor schadevergoeding bij een gerechtelijke dwaling, maar men kan ervan uitgaan dat deze materie niet valt onder artikel 3, P7 (zie memorie van toelichting, § 30).

— werd het advies van de Raad van State inzake artikel 4 gevolgd. De overeenstemming wordt vastgesteld (zie memorie van toelichting, § 38).

— stelt het advies van de Raad van State inzake artikel 5 dat er mogelijk geen overeenstemming is. Zwitserland maakte voorbehoud bij dit artikel over de overdracht van de familienaam. Spreekster verwijst naar de zaak Burghartz van 22 februari 1994 tegen Zwitserland bij het Europees Hof voor de rechten van de mens. Het Hof heeft het Zwitserse voorbehoud omzeild door de zaak te analyseren in het licht van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens betreffende het recht op eerbiediging van privé- en gezinsleven (zie memorie van toelichting, § 45).

Mevrouw de Bethune merkt op dat de wetgeving inzake de overdracht van de naam van de ouders op het kind in ons land nog steeds niet aangepast is. Zij verwijst naar haar wetsvoorstel tot wijziging van artikel 335 van het Burgerlijk Wetboek inzake de familienaam van het kind (stuk Senaat, nr. 3-154/1). Ons land is volgens spreekster niet in conformiteit met haar verplichtingen in het kader van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, wat tot een veroordeling door het Europees hof voor de Rechten van de mens aanleiding kan geven.

Le représentant de la ministre de la Justice répond que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme reste imprédictible mais confirme qu'il est possible que notre pays soit condamné sur ce point.

#### IV. VOTES

Les articles 1 et 2 ainsi que l'ensemble du projet de loi n° 3-1760/1 ont été adoptés à l'unanimité des 11 membres présents.

\*  
\* \*

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

*Le rapporteur,*

Pierre GALAND.

*Le président,*

François ROELANTS du VIVIER.

\*  
\* \*

**Le texte adopté par la commission  
est identique au texte  
du projet de loi  
(doc. Sénat, n° 3-1760/1 - 2005/2006)**

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie antwoordt dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens onvoorspelbaar blijft maar bevestigt dat ons land mogelijk op dit punt wordt veroordeeld.

#### IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 tot en met 2, alsook het wetsontwerp nr. 3-1760/1 in zijn geheel worden eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

\*  
\* \*

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

*De rapporteur,*

Pierre GALAND.

*De voorzitter,*

François ROELANTS du VIVIER.

\*  
\* \*

**De door de commissie aangenomen tekst  
is dezelfde als de tekst  
van het wetsontwerp  
(stuk Senaat, nr. 3-1760/1 - 2005/2006)**