

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2020-2021

14 JUILLET 2021

Proposition de résolution visant à instaurer un mécanisme interfédéral de «monitoring» des recommandations émanant du Conseil de l'Europe visant la Belgique

AVIS

du SPF Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2020-2021

14 JULI 2021

Voorstel van resolutie om een interfederaal «monitoringmechanisme» in te voeren voor de aanbevelingen van de Raad van Europa betreffende België

ADVIES

van de FOD Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking

Voir:

Documents du Sénat:
7-91-2 – 2019/2020:

N° 1: Proposition de résolution.

Zie:

Stukken van de Senaat:
7-91-2 – 2019/2020:

Nr. 1: Voorstel van resolutie.

Étant donné que le Conseil de l'Europe a pour objectif de promouvoir l'unification du continent européen par la création d'un espace démocratique et juridique commun qui garantit la démocratie, l'État de droit et les droits humains, cette organisation régionale a développé un acquis considérable dans ces domaines depuis sa création en 1949.

Le Conseil de l'Europe a établi des conventions, que la Belgique, membre fondateur, a en grande partie ratifiées, mais a également mis en place différents mécanismes de monitoring, qui permettent une surveillance active du respect de ces normes.

Cette surveillance est assurée, généralement au moyen de rapports nationaux et/ou de visites, à travers des mécanismes de monitoring indépendants qui fonctionnent bien et dont l'expertise et le professionnalisme sont reconnus. Grâce à ces mécanismes, le Conseil de l'Europe peut mettre en lumière des cas de non-respect de ses normes et formuler des recommandations à l'État membre concerné. Chacun des mécanismes instaurés par le Conseil de l'Europe possède ses propres caractéristiques.

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) constitue la principale réalisation du Conseil de l'Europe. Elle définit les droits et les libertés fondamentales que les États membres doivent garantir à toutes les personnes relevant de leur juridiction. Elle est complétée par 16 protocoles additionnels.

La mission de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui occupe une place unique au sein du Conseil de l'Europe, consiste à vérifier que les droits et les garanties prévus par la Convention sont respectés par les États. Pour cela, il faut qu'elle soit saisie d'une plainte (appelée «requête»), introduite par des individus ou, parfois, par des États. Lorsqu'elle constate une violation par un État membre d'un ou de plusieurs de ces droits et garanties, la Cour rend un arrêt. Cet arrêt a force obligatoire: l'État concerné est tenu de l'exécuter. La fonction d'agent du gouvernement belge auprès de la Cour européenne des droits de l'homme est exercée au sein du SPF Justice. Elle consiste à défendre l'État belge devant la Cour ainsi qu'à assurer l'exécution des arrêts de la Cour. Depuis 2015, le Bureau de l'agent du gouvernement belge rend compte chaque année du suivi des arrêts de la Cour au Parlement.

Aangezien de doelstelling van de Raad van Europa is om de eenmaking van het Europese continent te bevorderen door het creëren van een gemeenschappelijke democratische en juridische ruimte waarin de democratie, de rechtstaat en de rechten van de mens worden gewaarborgd, heeft deze regionale organisatie sinds haar oprichting in 1949 een aanzienlijk *acquis* ontwikkeld in deze domeinen.

In de schoot van de Raad van Europa werden niet alleen verdragen ontwikkeld, waarvan België als stichtend lid het merendeel heeft geratificeerd, maar werden eveneens verschillende monitoringmechanismen ontwikkeld, waardoor een actief toezicht voorzien is op de naleving van deze normen.

Dit toezicht wordt uitgeoefend, meestal middels nationale rapporten en/of bezoeken, door verschillende goed werkende onafhankelijke mechanismen waarvan de deskundigheid en het professionalisme worden erkend. Via deze mechanismen kan de Raad van Europa gevallen van niet-naleving van haar normen aan het licht brengen en aanbevelingen formuleren aan de betrokken lidstaat. Elk van de door Raad van Europa opgerichte mechanismen beschikt over eigen kenmerken.

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vormt de belangrijkste verwezenlijking van de Raad van Europa. Het legt de fundamentele rechten en vrijheden vast die de lidstaten dienen te waarborgen aan alle personen binnen hun rechtsgebied. Het EVRM werd aangevuld met 16 protocollen.

Het is de taak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat een unieke plaats bekleedt binnen de Raad van Europa, erop toe te zien dat de lidstaten de in het Verdrag neergelegde rechten en vrijheden eerbiedigen. Daartoe neemt dit internationaal gerechtshof kennis van klachten (verzoekschriften genaamd) ingediend door individuen of soms door Staten. Als het Hof tot de vaststelling komt dat een lidstaat één of meerdere van deze rechten en vrijheden heeft geschonden, wordt dat in een uitspraak neergelegd. Deze uitspraak (arrest genaamd) is bindend: de betrokken lidstaat is verplicht er gevolg aan te geven. De functie van agent van de Belgische regering bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt uitgeoefend binnen de FOD Justitie. Zij bestaat erin de Staat te verdedigen voor het Hof en de arresten van het Hof uit te voeren. Sinds 2015 brengt het Bureau van de agent van de Belgische regering inderdaad jaarlijks verslag uit aan het Parlement over de opvolging van de arresten van het Hof.

La Charte sociale européenne (CSE) est le traité du Conseil de l'Europe garantissant les droits sociaux et économiques et est le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme, qui porte sur les droits civils et politiques. Le contrôle du respect de la Charte sociale européenne incombe au Comité européen des droits sociaux (CEDS).

Ce contrôle se déroule selon deux mécanismes complémentaires: d'une part, un système de rapports et, d'autre part, une procédure de réclamations collectives, prévus par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne.

La Belgique a ratifié la Charte sociale européenne (2 mars 2004) ainsi que son Protocole additionnel (26 juin 2003).

Le Conseil de l'Europe dispose en outre d'un certain nombre de mécanismes spécifiques pour contrôler le respect des normes qui ont été développées ces dernières décennies. Les principaux mécanismes de suivi sont:

- Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a été institué par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Ce Comité effectue des visites afin d'examiner le traitement de personnes privées de leur liberté et rédige ensuite un rapport qui contient des recommandations. La Belgique a ratifié ce traité (1^{er} novembre 1991). Le Comité a déjà rendu plusieurs visites à notre pays.

- La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été établie lors du premier sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe à Vienne en 1993. Cette Commission rend également des visites aux États membres et formule dans ses rapports des recommandations en matière de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.

- Le Comité de Lanzarote est le Comité des parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, également connue sous le nom de Convention de Lanzarote. Le Comité adresse des questionnaires aux États parties afin de déterminer, sur la base de leurs réponses, s'ils respectent la convention.

- Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) a été institué par la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et

Het Europees Sociaal Handvest (ESH) is het verdrag van de Raad van Europa dat sociale en economische rechten waarborgt en zo de tegenhanger is van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat verwijst naar burgerlijke en politieke rechten. Het toezicht op de naleving van het Europees Sociaal Handvest is toevertrouwd aan het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR).

Dit toezicht gebeurt onder twee complementaire mechanismen: enerzijds door een rapporteringsstelsel en anderzijds door een collectieve klachtenprocedure, voorzien door het Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest.

België heeft zowel het Europees Handvest (2 maart 2004) als het Aanvullend Protocol (26 juni 2003) geratificeerd.

De Raad van Europa beschikt verder over een aantal specifieke mechanismen om de naleving te monitoren van de normen die de voorbije decennia werden ontwikkeld. De belangrijkste monitoringmechanismen zijn:

- Het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering (CPT) werd opgericht door het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Dit Comité onderzoekt door middel van bezoeken de behandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, waarna het een rapport opstelt dat aanbevelingen bevat. België heeft dit Europees Folterpreventieverdrag geratificeerd (1 november 1991). Het Comité legde reeds verschillende bezoeken af aan ons land.

- De Europese Commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid (ECRI) werd in het leven geroepen op de eerste Top van staats- en regeringsleiders van de Raad van Europa te Wenen in 1993. Deze Commissie legt eveneens bezoeken af aan de lidstaten en formuleert in haar rapporten aanbevelingen over de strijd tegen racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en onverdraagzaamheid.

- Het Lanzarote Comité is het Comité van de Partijen bij het Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, ook gekend als het Verdrag van Lanzarote. Het Comité voorziet vragenlijsten aan de verdragspartijen om na te gaan of ze het verdrag naleven.

- De Expertengroep inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO) werd opgericht door het Verdrag van Istanbul inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk

la violence domestique. Ce groupe d'experts publie un rapport d'évaluation sur le respect de la convention sur la base de rapports nationaux émis par les États parties. Le Comité des parties à la convention, qui veille également au respect de la convention, formule des recommandations sur la base de ces rapports d'évaluation. La Belgique a ratifié cette convention (11 septembre 2012).

- Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a été institué par la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, que la Belgique a ratifiée (27 avril 2009). Ce groupe d'experts évalue le respect de la convention sur la base de questionnaires fournis aux États parties, et effectue ensuite une visite débouchant sur un rapport d'évaluation. Le Comité des parties à la Convention, qui veille également au respect de la convention, formule des recommandations sur la base du rapport d'évaluation.

À noter qu'en plus des mécanismes susmentionnés, composés d'experts indépendants, divers mécanismes intergouvernementaux existent au Conseil de l'Europe.

Au sein des Nations Unies, un certain nombre de conventions et de protocoles facultatifs ont également été établis. Le contrôle du respect de ces conventions a été confié à des organes de surveillance spécialement créés à cet effet.

Toutes ces conventions imposent aux États parties une obligation de rapport périodique aux organes respectifs du traité, qui clôturent un cycle de rapportage par l'adoption de recommandations finales à l'intention de l'État partie concerné.

Dans la pratique, des recommandations semblables ou qui se chevauchent sont souvent formulées par les organes de surveillance des Nations Unies et du Conseil de l'Europe.

Les obligations en matière de rapportage et le suivi des recommandations formulées à la Belgique relèvent de la responsabilité du ou des services publics belges (fédéraux et/ou fédérés) compétents. En principe, le SPF Affaires étrangères assume la tâche de coordinateur général, dans le cadre de laquelle il fait souvent appel à la CoorMulti.

Outre les coordinations ad hoc pour certains groupes de travail, les rapportages ou le suivi des recommandations, le SPF Affaires étrangères organise des réunions CoorMulti semestrielles spécifiques pour le Conseil de

geweld. Deze expertengroep publiceert een evaluatierapport over de naleving van het verdrag op basis van nationale rapporten van de verdragspartijen. Op basis van deze evaluatierapporten formuleert het Comité van Verdragspartijen, dat eveneens toeziet op de naleving van het verdrag, aanbevelingen. België heeft dit verdrag geratificeerd (11 september 2012).

- De expertengroep mensenhandel (GRETA) werd opgericht door het Verdrag inzake mensenhandel, dat door België werd geratificeerd (27 april 2009). Deze expertengroep evalueert de naleving van het verdrag op basis van vragenlijsten aan de verdragspartijen, gevolgd door een bezoek, waarna een evaluatierapport volgt. Op basis van het evaluatierapport formuleert het Comité van Verdragspartijen, dat eveneens toeziet op de naleving van het verdrag, aanbevelingen.

Noteer dat naast de hierboven vermelde mechanismen, samengesteld uit onafhankelijke experten, er ook nog diverse mechanismen van intergouvernementeel aard bestaan in de Raad van Europa.

Noteer eveneens dat in de schoot van de Verenigde Naties eveneens een aantal verdragen en facultatieve protocollen werden ontwikkeld, waarbij het toezicht op de naleving van deze verdragen is toevertrouwd aan speciaal daarvoor opgerichte toezichtorganen.

Al deze verdragen voorzien in een periodieke rapporteringsplicht voor de verdragspartijen aan de respectieve verdragsorganen, die een rapporteringscyclus afronden met het aannemen van zogeheten Slotbemerkingen, waarin aanbevelingen worden geformuleerd aan de betrokken Verdragspartij.

In de praktijk worden er vaak gelijkaardige of overlappende aanbevelingen geformuleerd door de toezichtorganen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa.

De rapporteringsverplichtingen en de opvolging van de geformuleerde aanbevelingen aan België vallen onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde Belgische (federale en/of gefedereerde) overheidsdienst(en). De FOD Buitenlandse Zaken neemt in principe wel de taak van algemene coördinator op zich, waarvoor vaak een beroep wordt gedaan op de CoorMulti.

Naast ad-hoccoördinaties voor bepaalde werkgroepen, rapporteringen of opvolging van aanbevelingen, organiseert de FOD Buitenlandse Zaken specifiek betreffende de Raad van Europa semestriële CoorMulti's.

l'Europe. Ces dernières ont pour objectif de dresser un bilan des dernières évolutions au sein du Conseil de l'Europe, mais aussi de préparer l'agenda des prochains mois. Toutes les entités fédérales et fédérées concernées sont invitées à ces réunions et y participent activement. À l'issue de chaque réunion, un rapport très détaillé est rédigé. Il contient également des conclusions opérationnelles et des points de suivi, qui seront à nouveau évoqués lors de la réunion suivante. Il va sans dire que ces réunions aborderont les obligations de rapportage de la Belgique ainsi que le suivi des recommandations formulées par les différents mécanismes de monitoring du Conseil de l'Europe. Le cas échéant, le suivi se poursuit lors d'une réunion du groupe de travail intercabineaux (GTI) ou des Directeurs de la politique générale (DPG), ou d'une Conférence interministérielle.

L'instauration d'un mécanisme de monitoring interfédéral supplémentaire pourrait être assimilée à la duplication d'une pratique déjà existante et ne témoignerait pas d'un pragmatisme, certainement si elle prend la forme d'un rapport annuel, compte tenu de l'utilisation supplémentaire nécessaire de ressources publiques qui ne sont pas illimitées et doivent être exploitées le plus efficacement possible tant pour les obligations de rapportage périodique aux mécanismes internationaux que pour le suivi des recommandations émanant de ces mécanismes.

De bedoeling van deze semestriële CoorMulti's van de RvE is niet alleen om een balans op te maken van de laatste ontwikkelingen binnen de RvE maar ook een vooruit te blikken op de agenda van de volgende maanden. Alle betrokken federale en gefedereerde entiteiten worden voor deze vergaderingen uitgenodigd en nemen er actief aan deel. Na elke vergadering wordt een zeer uitgebreid verslag opgesteld waarbij ook operationele conclusies en opvolgingspunten worden geformuleerd. Deze worden tijdens de volgende vergadering opnieuw aangekaart. Het spreekt voor zich dat zowel de BE rapporteringsverplichtingen alsook de opvolging van de aanbevelingen geformuleerd door de verschillende monitoringsmechanismen van de Raad van Europa tijdens deze vergaderingen aan bod komen. Desgevallend gebeurt verdere opvolging middels een IKW, DAB of Interministeriële Conferentie.

De invoering van een bijkomend, interfederaal monitoringmechanisme zou derhalve neerkomen op een duplicatie van een reeds bestaande praktijk en zou, zeker in de vorm van een jaarlijks verslag, niet getuigen van pragmatisme, gelet op de benodigde, extra aanwending van overheidsmiddelen die niet onbeperkt zijn en zo efficiënt mogelijk dienen aangewend te worden voor zowel de periodieke rapporteringsverplichtingen aan de internationale mechanismen als de opvolging van de aanbevelingen van deze mechanismen.