

**BRUSSEL-HOOFDSTAD**

---

**VERENIGDE VERGADERING  
VAN DE  
GEMEENSCHAPPELIJKE  
GEMEENSCHAPSCOMMISSIE**

---

GEWONE ZITTING 2009-2010

14 OKTOBER 2010

---

**ONTWERP VAN ORDONNANTIE**

houdende instemming met :

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

---

**VERSLAG**

uitgebracht namens de verenigde commissies  
voor de Gezondheid en de Sociale Zaken

door de heer Vincent LURQUIN (F)

---

**BRUXELLES-CAPITALE**

---

**ASSEMBLÉE RÉUNIE  
DE LA COMMISSION  
COMMUNAUTAIRE  
COMMUNE**

---

SESSION ORDINAIRE 2009-2010

14 OCTOBRE 2010

---

**PROJET D'ORDONNANCE**

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 des commissions réunies  
de la Santé et des Affaires sociales

par M. Vincent LURQUIN (F)

---

---

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

**Commissie voor de Gezondheid :**

*Vaste leden* : mevr. Jacqueline Rousseaux, de heer Philippe Close, mevr. Anne Herscovici, de heren Jacques Morel, André du Bus de Warnaffe, Pierre Migisha, Herman Mennekens, mevr. Elke Roex, mevr. Bianca Debaets.

*Plaatsvervanger* : de heer Emmanuel De Bock.

**Commissie voor de Sociale Zaken :**

*Vaste leden* : mevr. Anne-Charlotte d'Ursel, mevr. Fatoumata Sidibe, mevr. Nadia El Yousfi, mevr. Dominique Braeckman, de heren Vincent Lurquin, Joël Riguelle, René Coppens, mevr. Elke Van den Brandt.

*Plaatsvervangers* : mevr. Olivia P'tito, mevr. Céline Fremault.

*Andere leden* : mevr. Catherine Moureaux, mevr. Françoise Schepmans.

---

*Zie :*

**Stuk van de Verenigde Vergadering :**

B-19/1 – 2009/2010 : Ontwerp van ordonnantie.

---

Ont participé aux travaux de la commission :

**Commission de la Santé :**

*Membres effectifs* : Mme Jacqueline Rousseaux, M. Philippe Close, Mme Anne Herscovici, MM. Jacques Morel, André du Bus de Warnaffe, Pierre Migisha, Herman Mennekens, Mmes Elke Roex, Bianca Debaets.

*Membre suppléant* : M. Emmanuel De Bock.

**Commission des Affaires sociales :**

*Membres effectifs* : Mmes Anne-Charlotte d'Ursel, Fatoumata Sidibe, Nadia El Yousfi, Dominique Braeckman, MM. Vincent Lurquin, Joël Riguelle, René Coppens, Mme Elke Van den Brandt.

*Membres suppléants* : Mmes Olivia P'tito, Céline Fremault.

*Autres membres* : Mmes Catherine Moureaux, Françoise Schepmans.

---

*Voir :*

**Document de l'Assemblée réunie :**

B-19/1 – 2009/2010 : Projet d'ordonnance.

## I. Inleidende uiteenzetting van Collegelid Jean-Luc Vanraes

Collegelid Jean-Luc Vanraes heeft de volgende toespraak voor de commissie gehouden :

« Het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning, werd voor ondertekening opengesteld te Parijs op 6 februari 2007 en is op deze datum door België ondertekend.

Dit Verdrag is uitgewerkt door een werkgroep die daartoe de opdracht had gekregen van de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties.

De belangrijkste doelstelling van het Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning bestaat erin deze handelingen te omschrijven, te voorzien in nieuwe rechten waaronder het recht niet te worden blootgesteld aan nieuwe verdwijningen en deze rechten te verbinden met een verplichting tot strafbaarstelling.

Dat is een belangrijke vooruitgang in het internationale recht en een grote stap in de richting van de uitbanning van de gedwongen verdwijningen.

Tevens wordt er een nieuw Comité voor gedwongen verdwijningen opgericht. Dat Comité moet de daadwerkelijke verwezenlijking van de bepalingen van het Verdrag en het volle genot van de opgesomde rechten waarborgen. Dat orgaan is belast met heel uiteenlopende opdrachten zoals verslaggeving, plaatsbezoeken, ontvangst van individuele klachten, ... .

In de memorie van toelichting wordt op omstandige wijze de inhoud van de verdragstekst toegelicht.

De goedkeuring van het ontwerp van ordonnantie moet het mogelijk maken dat België dit Internationaal Verdrag bekrachtigt waardoor ons land zich aansluit bij de internationale inspanning om gedwongen verdwijningen te voorkomen en straffeloosheid in het geval van gedwongen verdwijningen te bestrijden.

Ofschoon de kern van het Verdrag federaal is, werd het gemengd karakter ervan vastgelegd omwille van de bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake plaatsen van vrijheidsbeneming (bv. psychiatrische instellingen).

Artikel 62 van de bijzondere wet inzake de Brusselse instellingen bepaalt dat deze bevoegdheid in Brussel door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wordt uitgeoefend. ».

## I. Exposé introductif du membre du Collège Jean-Luc Vanraes

Le membre du Collège Jean-Luc Vanraes a tenu devant la commission le discours suivant :

« La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées a été ouverte à la signature à Paris le 6 février 2007 et a été signée à cette date par la Belgique.

Cette Convention a été élaborée par un groupe de travail mandaté par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies.

Le principal objet de la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées est de définir ces actes, d'énoncer de nouveaux droits dont celui de ne pas être soumis à une disparition forcée et d'assortir ces droits d'une obligation d'incrimination pénale.

Il s'agit là d'une avancée majeure en droit international et d'un grand pas vers l'éradication du phénomène des disparitions forcées.

Par ailleurs, un nouveau Comité des disparitions forcées est créé. Il doit garantir la réalisation effective des dispositions de la Convention et la pleine jouissance des droits énoncés. Cet organe est chargé de missions très diverses telles que le rapportage, les visites sur le terrain, la réception de plaintes individuelles, ... .

Dans l'exposé des motifs, le contenu du texte du traité est expliqué en détail.

L'approbation du projet d'ordonnance doit permettre à la Belgique de ratifier la Convention internationale par laquelle notre pays se rallie à la volonté internationale de prévenir les disparitions forcées et de lutter contre l'impunité du crime de disparition forcée.

Bien que le contenu de la Convention soit fédéral, le caractère mixte de celle-ci a été établi en raison de la compétence des Communautés en matière de lieux de privation de liberté (p.e. institutions psychiatriques).

L'article 62 de la loi spéciale sur les institutions bruxelloises dispose qu'à Bruxelles, cette compétence est exercée par la Commission communautaire commune.

## II. Algemene bespreking

De heer Pierre Migisha is blij met de indiening en de aanstaande goedkeuring van dit ontwerp van ordonnantie houdende instemming met het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning. Hij herinnert eraan dat sommige landen zich gedurende jaren geleend hebben tot die repressieve praktijken, die ze als uiterst doeltreffend beschouwden: geen zichtbare slachtoffers, geen beschuldigen en dus geen misdaden. De spreker geeft Chili, Argentinië, Zaïre (thans Congo) ten tijde van Mobutu of Algerije onder de Franse bezetting als voorbeeld.

De belangrijkste doelstelling van het Verdrag bestaat erin te voorzien in nieuwe rechten en die rechten te koppelen aan een verplichting tot strafbaarstelling. Het Verdrag bevat ook preventieve maatregelen. Het voert vooral het recht in voor elk slachtoffer om de waarheid te kennen over de omstandigheden van een gedwongen verdwijning en over hetgeen er gebeurd is met de verdwenen persoon.

De Staten die het Verdrag ondertekenen en bekrachtigen moeten de nodige maatregelen treffen om van gedwongen verdwijning een inbreuk te maken op hun nationaal strafrecht. Het Verdrag bevat bepalingen tot oprichting van een orgaan voor de monitoring van de toepassing ervan, wat uiterst belangrijk is. Van de 192 landen die lid zijn van de VN, hebben 86 het Verdrag al ondertekend en 19 hebben het al bekrachtigd (toestand in september 2010). Er is dus nog slechts één bekrachtiging nodig opdat het Verdrag op internationaal vlak in werking kan treden. De spreker betreurt dan ook dat België zo lang gewacht heeft om de tekst te bekrachtigen terwijl het land altijd al een voorbeeld is geweest, zelfs een stuwende kracht, in de internationale organen en het Verdrag al op 20 december 2006 is aangenomen, bijna vier jaar geleden dus.

Volgens artikel 9 van het Verdrag, moet « Elke Staat die partij is de noodzakelijke maatregelen nemen om, inzake gedwongen verdwijning, zijn bevoegdheid tot het uitoefenen van rechtsmacht te vestigen :

- a) als de misdaad gepleegd is op het grondgebied dat onder de rechtsbevoegdheid van die Staat valt, aan boord van vliegtuigen of schepen die zijn ingeschreven in die Staat;
- b) als de vermoedelijke pleger van een gedwongen verdwijning een onderdaan is van die Staat;
- c) als de verdwenen persoon een onderdaan is en de Staat die partij is het vestigen van zijn rechtsmacht opportuun acht. ».

## II. Discussion générale

M. Pierre Migisha se réjouit du dépôt et du prochain vote de ce projet d'ordonnance portant assentiment à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Il rappelle que certains pays ont recouru pendant des années à cette pratique répressive qu'ils jugeaient extrêmement efficace : pas de victimes visibles, pas de coupables incriminés et donc pas de délits. L'intervenant cite l'exemple du Chili, de l'Argentine, du Zaïre à l'époque de Mobutu (actuel Congo) ou encore de l'Algérie sous l'occupation française.

Le principal objet de la Convention est d'énoncer de nouveaux droits et de les assortir d'une obligation d'incrimination pénale. Elle contient également des mesures préventives. Elle établit surtout le droit pour toute victime de connaître la vérité sur les circonstances d'une disparition forcée et sur le sort de la personne disparue.

Les Etats qui signent et ratifient cette Convention doivent prendre les mesures nécessaires pour faire de la disparition forcée une infraction au regard de leur droit pénal national. Cette Convention contient des dispositions instaurant un organe chargé du suivi de son application, ce qui est extrêmement important. Sur les 192 pays membres de l'ONU, 86 ont déjà signé la Convention et 19 l'ont ratifiée (situation au mois de septembre 2010). Il ne manque donc qu'une ratification pour que la Convention entre en vigueur sur le plan international. L'orateur déplore donc que la Belgique ait tardé à ratifier ce texte alors qu'elle a toujours été un exemple, voire même un moteur dans les organes internationaux et que cette Convention a été adoptée le 20 décembre 2006, il y a presque quatre ans.

Selon l'article 9 de la Convention, « Tout Etat partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître d'un crime de disparition forcée :

- a) quand l'infraction a été commise sur tout territoire sous sa juridiction ou à bord d'aéronefs ou de navires immatriculés dans cet État;
- b) quand l'auteur présumé de l'infraction est l'un de ses ressortissants;
- c) quand la personne disparue est l'un de ses ressortissants et que cet Etat partie le juge approprié. ».

De spreker betreurt dat het Verdrag niet dezelfde rechten toekent als de wet op de universele bevoegdheid. Die wet was van toepassing ongeacht de plaats waar de vermoedelijke dader zich kon bevinden. Wat de klacht betreft, volstond het om zich gewoon burgerlijke partij te stellen en onschendbaarheid kon niet worden ingeroepen om een einde te stellen aan de vervolgingen. Die wet heeft meer dan een dictator afgeschrikt en was een hoopvol baken voor de verdrukten in het hele wereld. Die wet is echter zwaar onder druk komen te staan en men heeft ze moeten inperken.

Bovendien, en in tegenstelling tot het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, voorziet deze wetgeving niet in internationale samenwerking, maar enkel in juridische bijstand tussen de ondertekenende Staten (artikel 14 van het Verdrag). Dat is betreurenswaardig omdat echte internationale samenwerking essentieel is om de doelstellingen te halen van het Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning. De spreker neemt de voormalige Tsjaadse leider, Hissène Habré, als voorbeeld. Hij wordt verweten verantwoordelijk te zijn voor de dood van 40.000 personen, waaronder gedwongen verdwijningen. Hissène Habré is gevlucht naar Senegal, dat het Verdrag wel ondertekend en geratificeerd heeft, maar dat naar eigen zeggen niet in staat is om hem te veroordelen, met name wegens de hoge proceskosten. De heer Migisha denkt dat internationale samenwerking dat probleem zou kunnen voorkomen en Hissène Habré in een ander land zou kunnen laten veroordelen eerder dan hem bij verstek te veroordelen.

De spreker betreurt dat de Europese Unie het Verdrag nog niet ondertekend heeft niettegenstaande het nochtans de mogelijkheid biedt om de aanslag op de mensenrechten door sommige Staten een halt toe te roepen.

Hij stelt tot slot voor om de Belgische en Europese ontwikkelingshulp voor bepaalde Staten te koppelen aan hun inspanningen ter bevordering van de mensenrechten, en dus met name aan de toepassing van dit Verdrag.

De heer Vincent Lurquin wijst erop dat gedwongen verdwijning misdaden tegen de mensheid zijn wanneer ze deel uitmaken van een « wijdverbreide of systematische praktijk » (artikel 5 van het Verdrag). Hij onderstreept evenwel dat het begrip « misdaden tegen de mensheid » voortaan onder het internationale strafrecht valt waarvoor het Internationale Strafhof bevoegd is en dat er geen verjaringstermijn is voor de strafrechtelijke vervolging ervan. Men moet er dus op toezien dat de goedkeuring van dit Verdrag niet tot gevolg heeft dat aan het Internationale Strafhof een bevoegdheid onttrokken wordt die de zijne is ten overstaan van de Staten die zijn bestaan geratificeerd hebben. Bovendien, moeten de invoering van die misdaad in het Belgische strafrecht, alsook de strafbepaling en de bepaling van de verjaringstermijn die erop van toepassing zijn, uitgaan van wat er gebeurt op het niveau van het Internationale Strafhof.

Le député regrette que la Convention n'attribue pas les mêmes droits que la loi de compétence universelle. Cette législation s'appliquait sans considération du lieu où l'auteur présumé pouvait être trouvé. Le mode de plainte était la simple constitution de partie civile et l'immunité ne permettait pas de mettre fin aux poursuites. Cette loi fit peur à plus d'un dictateur et constitua un espoir pour les opprimés du monde entier. Attaquée de manière assez virulente, elle dut cependant être aménagée.

De plus, contrairement à la Convention des Nations Unies pour les personnes handicapées, cette législation ne prévoit pas de coopération internationale mais une simple entraide judiciaire entre les Etats parties (article 14 de la Convention). Cela est regrettable car l'instauration d'une véritable coopération internationale est essentielle pour permettre à la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées d'atteindre ses objectifs. L'intervenant cite le cas de l'ancien leader tchadien Hissène Habré à qui il est reproché d'être responsable de la mort de 40.000 personnes, parmi lesquelles des disparitions forcées. Hissène Habré s'est réfugié dans un pays – le Sénégal – qui a signé et ratifié cette Convention mais qui affirme être incapable de le juger, notamment en raison du coût du procès. M. Migisha pense que l'instauration d'une coopération internationale permettrait d'éviter ce problème et de juger Hissène Habré dans un autre pays plutôt que de le condamner par contumace.

L'orateur regrette que l'Union européenne n'ait pas encore signé cette Convention qui est pourtant de nature à empêcher un « détricotage » des droits de l'homme par certains Etats.

Il propose enfin de lier l'aide au développement belge et européenne octroyée à certains Etats à leur performance en matière de droits de l'homme, et donc notamment à l'application de cette Convention.

M. Vincent Lurquin signale que les actes de disparition forcée peuvent être constitutifs de crimes contre l'humanité lorsqu'ils s'inscrivent dans une pratique généralisée ou systématique (article 5 de la Convention). Il souligne cependant que la notion de « crimes contre l'humanité » tombe désormais dans le droit pénal international, domaine dans lequel la Cour pénale internationale est compétente, et que l'action pénale concernant ces crimes est imprescriptible. Il faut donc veiller à ce que l'adoption de cette Convention ne puisse retirer à la Cour pénale internationale une compétence qui est la sienne par rapport aux Etats qui ont ratifié son existence. De plus, l'introduction dans le droit pénal belge de ce crime, ainsi que la détermination des peines et du délai de prescription qui lui sont applicables, doivent s'inspirer de ce qui se fait au niveau de la Cour pénale internationale.

Mevrouw Nadia El Yousfi wenst te weten welke artikelen van het Verdrag onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen. Als het gaat over de artikel 15 (bijstand aan slachtoffers) en 17 (geheime detentie) in het kader van de subsidiëring van de diensten voor sociale hulpverlening aan rechtzoekenden, vraagt zij zich af welke gevolgen dat Verdrag heeft inzake de verantwoordelijkheid en het werk dat deze diensten moeten verrichten. Als de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie berust op artikel 25 van het Verdrag (maatregelen ter bescherming van de kinderen) in het kader van de jeugdhulp en jeugdbescherming, zou zij willen weten waarom de Franse Gemeenschap niet vermeld is bij de ondertekenaars van het Verdrag.

Mevrouw Jacqueline Rousseaux herinnert eraan dat zij de teksten van de aan de Brusselse parlementsleden voorgelegde internationale verdragen automatisch wenst te ontvangen. Zij voegt daaraan toe dat gedwongen verdwijningen een ernstige zaak zijn; als aan de Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie gevraagd wordt dat Verdrag goed te keuren, moet dat gedaan worden zonder voorbehoud.

Collegelid Jean-Luc Vanraes verduidelijkt dat een federaal orgaan, te weten de werkgroep « Gemengde Verdragen », beslist heeft dat de inhoud van dat Verdrag met name tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoort. Die werkgroep is immers van mening dat de psychiatrische instellingen, waarover de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd is, plaatsen zijn waar die vrijheidsberoving kan plaatsvinden.

Het collegelid is het eens met de heer Lurquin dat het belangrijk is de werking van het internationaal recht (straffen en regels inzake verjaring) niet te beperken bij het opstellen van de Belgische strafwetgeving. Het positief element van het Verdrag is dat het de gedwongen verdwijning invoert in het Belgisch strafrecht; zo kan die misdaad gestraft worden in België (*non crimen sine lege*).

### III. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen

#### *Artikel 1*

Dit artikel lokt geen enkele commentaar uit.

#### **Stemming**

Artikel 1 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 22 aanwezige leden.

Mme Nadia El Yousfi aimerait connaître les articles de la Convention qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune. S'il s'agit des articles 15 (assistance aux victimes) et 17 (détention au secret) dans le cadre du subventionnement des services d'aide sociale aux justiciables, elle s'interroge sur les implications de cette Convention en termes de responsabilité et de travail à effectuer pour ces services. Si la compétence de la Commission communautaire commune est basée sur l'article 25 de la Convention (mesures de protection des enfants) dans le cadre de l'aide et de la protection de la jeunesse, elle aimerait alors savoir pourquoi la Communauté française n'est pas reprise dans les signataires de cette Convention.

Mme Jacqueline Rousseaux rappelle son souhait de recevoir automatiquement les textes des conventions internationales soumises aux parlementaires bruxellois. Elle ajoute que les disparitions forcées sont un sujet grave; s'il est demandé à l'Assemblée de la Commission communautaire commune de donner son approbation sur cette Convention, il faut alors le faire sans réserve.

Le membre du Collège Jean-Luc Vanraes précise que c'est un organe fédéral, le groupe de travail « Traités mixtes », qui a décidé que le contenu de cette Convention relevait notamment de la compétence de la Commission communautaire commune. Il estime en effet que les institutions psychiatriques, domaine dans lequel la Commission communautaire commune dispose d'une compétence, sont des lieux où cette privation de liberté pourrait être effectuée.

Le membre du Collège rejoint M. Lurquin sur l'importance de ne pas diminuer l'effet du droit international (peines et règles de prescription) lors de la rédaction des législations pénales belges. L'élément positif de cette Convention est qu'elle introduit la disparition forcée dans le droit pénal belge; ce crime peut ainsi être puni en Belgique (*non crimen sine lege*).

### III. Discussion des articles et votes

#### *Article 1<sup>er</sup>*

Cet article ne suscite aucun commentaire.

#### **Vote**

L'article 1<sup>er</sup> est adopté à l'unanimité des 22 membres présents.

## Artikel 2

Dit artikel lokt geen enkele commentaar uit.

**Stemming**

Artikel 2 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 22 aanwezige leden.

**IV. Stemming over het geheel**

Het ontwerp van ordonnantie wordt in zijn geheel aangenomen bij eenparigheid van de 22 aanwezige leden.

*– Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van het verslag.*

*De Rapporteur,*

Vincent LURQUIN

*De Voorzitters,*

Pierre MIGISHA  
Elke VAN den BRANDT

## Article 2

Cet article ne suscite aucun commentaire.

**Vote**

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 22 membres présents.

**IV. Vote sur l'ensemble**

Le projet d'ordonnance dans son ensemble est adopté à l'unanimité des 22 membres présents.

*– Confiance est faite au rapporteur pour la rédaction du rapport.*

*Le Rapporteur,*

Vincent LURQUIN

*Les Présidents,*

Pierre MIGISHA  
Elke VAN den BRANDT