

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

27 APRIL 1993

WETSONTWERP

**houdende goedkeuring van het
Facultatief protocol
behorend bij het Internationaal
verdrag inzake burgerrechten
en politieke rechten,
opgemaakt te New York op
19 december 1966**

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op 16 december 1966 keurde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in haar resolutie 2200 A (XXI) drie instrumenten inzake mensenrechten goed, die ze meteen voor ondertekening, bekrachtiging en toetreding openstelde. Het ging om :

- het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten;
- het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten;
- het Facultatief Protocol behorend bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

De twee Internationale Verdragen, die kortweg ook als de Pakten bekend staan, vormen zowat de hoeksteen van de intense normatieve activiteit die de

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

27 AVRIL 1993

PROJET DE LOI

**portant approbation du
Protocole facultatif
se rapportant au
Pacte international relatif aux
droits civils et politiques,
fait à New York le
19 décembre 1966**

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 16 décembre 1966, l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution 2200 A (XXI) a adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion, trois instruments en matière de droits de l'homme, il s'agissait :

- du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;
- du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;
- du Protocole Facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Les deux Pactes internationaux, généralement appelés « les Pactes » forment quasiment la pierre angulaire de l'activité normative intense que les Na-

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

VN gedurende de laatste twintig jaar op het vlak van mensenrechten aan de dag heeft gelegd. Zij worden dan ook als de internationale grondwet ter zake beschouwd en vormen trouwens tesamen met de Universele Verklaring van 10 december 1948, waarvan onlangs nog de veertigste verjaardag werd herdacht, een geheel dat men als « Internationaal Handvest van de Rechten van de Mens » betitelt.

Genoemde Pakten werden door België op 19 december 1966 ondertekend. Ze werden door het Parlement goedgekeurd door de wet van 15 mei 1981 (*Belgisch Staatsblad* van 6 juli 1983) en door België bekrachtigd op 21 april 1983.

Het Facultatief Protocol bij het Pakt inzake burgerrechten en politieke rechten werd echter niet door België ondertekend. De redenen daarvoor werden destijds duidelijk uiteengezet in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp houdende goedkeuring voor beide bovengenoemde Pakten (cfr Memorie van Toelichting, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 188 (1977-'78); n° 1, blz. 22-24). Hierop zal nader teruggekomen worden, na verduidelijking van doel en inhoud van het Protocol.

Het Facultatief Protocol is een aanvullend instrument bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat tot doel heeft de rechtsonderhorigen van Staten die Partij zijn bij laatstgenoemd Verdrag, in de mogelijkheid te stellen om bij een bevoegd VN-orgaan een klacht neer te leggen tegen hun regering, telkens wanneer zij van mening zijn het slachtoffer te zijn van een schending door die regering van één van de rechten die in het Verdrag zijn opgenomen (artikel 1).

Dergelijke mogelijkheid tot individueel klachtrecht is echter aan een aantal voorwaarden onderworpen, die als volgt kunnen worden samengevat :

1) De Staat waartegen klacht wordt neergelegd moet zowel Partij zijn bij het betrokken Pakt als bij het Protocol (artikel 1).

2) De persoon die klacht neerlegt dient voorafgaandelijk alle rechtsmiddelen die op nationaal vlak te zijner beschikking staan, te hebben uitgeput (artikel 2). Concreet betekent dit dat hij de kwestie eerst voor de nationale rechtbanken of administratieve overheden moet hebben gebracht en desgevallend alle beschikbare beroepsmogelijkheden moet hebben aangegrepen.

3) De klacht mag niet anoniem zijn en het klachtrecht mag niet worden misbruikt of in strijd met het Verdrag worden aangewend (artikel 3).

4) Dezelfde kwestie mag niet gelijktijdig het voorwerp zijn van een andere internationale onderzoeksprocedure of regeling (artikel 5).

Deze voorwaarde is echter dubbelzinnig geformuleerd. Zo is het niet duidelijk of een klacht ook onontvankelijk blijft nadat die andere internationale procedure is afgelopen.

Het VN-orgaan dat bevoegd is om van deze klachten kennis te nemen is het « Comité voor de Rechten

tions Unies ont manifesté durant les 20 dernières années sur le plan des droits de l'homme. Ils sont en effet aussi considérés comme la constitution internationale en la matière et forment d'ailleurs conjointement avec la Déclaration Universelle du 10 décembre 1948, dont fut récemment commémoré le 40^e anniversaire, un ensemble que l'on intitule « La Charte Universelle des Droits de l'Homme ».

Ils ont été approuvés par le Parlement, par la loi du 15 mai 1981 (*Moniteur belge* du 6 juillet 1983) et ratifiés par la Belgique le 21 avril 1983.

Le Protocole Facultatif du Pacte relatif aux droits civils et politiques n'a toutefois pas été signé par la Belgique. Les raisons en ont été clairement expliquées à l'époque dans l'Exposé des Motifs du projet de loi portant approbation des deux Pactes susnommés (Exposé des Motifs, Chambre des Représentants, 188 (1977-'78; n° 1, pages 22-24). Nous reviendrons ultérieurement sur ce point après avoir examiné les objectifs et le contenu du Protocole.

Le Protocole Facultatif est un instrument additionnel au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui a pour but d'offrir aux particuliers relevant de la juridiction des Etats, qui sont parties au Pacte précité, la possibilité de déposer une plainte auprès d'un organe compétent des Nations Unies contre leur gouvernement, chaque fois qu'ils estiment être victime d'une violation par ce gouvernement, d'un des droits qui sont repris dans le Pacte (article 1^{er}).

La mise en œuvre d'un droit de plainte individuelle est cependant soumise à un certain nombre de conditions qui peuvent être résumées comme suit :

1) L'Etat contre lequel a été déposé une plainte doit être Partie au Pacte en question ainsi qu'au Protocole (article 1^{er}).

2) La personne qui dépose une plainte doit préalablement avoir épuisé tous les recours internes disponibles (article 2). Concrètement, cela signifie qu'elle doit d'abord avoir défendu sa cause devant les tribunaux nationaux ou devant les autorités administratives nationales et qu'elle doit avoir épuisé tous les moyens d'appel disponibles.

3) La plainte ne peut être anonyme et le droit de plainte ne peut être utilisé abusivement ou d'une manière qui serait incompatible avec le Pacte (article 3).

4) La même question ne peut être en même temps l'objet d'une autre procédure internationale d'enquête ou de règlement (article 5).

Toutefois cette condition est formulée de façon ambiguë. Ainsi il n'est pas clair si une plainte demeure non recevable même après que cette autre procédure internationale ait pris fin.

L'organe des Nations Unies compétent pour prendre connaissance des plaintes est le « Comité des

van de Mens » (*) opgericht overeenkomstig artikel 28 van het reeds genoemd Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten. Ter herinnering : het bestaat uit 18 onafhankelijke leden, die genieten van een hoog moreel aanzien en die een algemeen erkende deskundigheid bezitten op het gebied van de rechten van de mens. Zij worden verkozen door de Staten die Partij zijn bij het Verdrag.

Wanneer het Comité, na onderzoek van bovenvermelde voorafgaandelijke voorwaarden een klacht ontvankelijk heeft verklaard verloopt de procedure verder als volgt (art. 4-6) : de klacht wordt ter kennis van de betrokken Staat gebracht en deze heeft 6 maanden tijd om te reageren en zijn verweermiddelen aan het Comité kenbaar te maken. Op basis van de beschikbare informatie onderzoekt het Comité vervolgens de zaak ten gronde, waarna het zijn standpunt over de al dan niet schending van het Verdrag zowel aan het betrokken individu als aan de betrokken Staat bekend maakt.

Heel deze procedure verloopt met gesloten deuren, doch op het einde van het jaar dient het Comité een verslag voor te leggen aan de Algemene Vergadering der Verenigde Naties, waaraan het ook een samenvatting van zijn activiteiten onder het Facultatief Protocol dient toe te voegen. Op dat ogenblik worden de teksten van de definitieve beslissingen van het Comité wel openbaar gemaakt.

De artikelen 8 tot en met 14 bevatten de gebruikelijke slotbepalingen betreffende ondertekening, bekrachtiging, toetreding en inwerkingtreding van het Protocol, evenals betreffende de te volgen procedure met het oog op een eventuele wijziging van het Protocol. Hierbij kan worden opgemerkt dat het Protocol, overeenkomstig de bepaling van artikel 9, § 1 in werking is getreden in 1976, tesamen met het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten. Aangezien België het Protocol niet ondertekende, zal het, na afloop van de interne goedkeuringsprocedure, toetreden tot dit instrument (art. 8).

Het Protocol zal dus voor België in werking treden, drie maanden na de nederlegging van de toetredingsakte (art. 9, § 2).

Zoals gezegd achtte de Belgische regering het destijds niet opportuun om het Facultatief Protocol te ondertekenen omwille van specifieke redenen die toen nauwkeurig voor het Parlement werden uiteengezet.

(*) *Opmerking* : Zowel in de Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp houdende goedkeuring van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten, als in artikel 3 van de goedkeuringswet zelf, evenals in de verdragstekst zoals hij in het *Belgisch Staatsblad* van 6 juli 1983 werd afgedrukt, werd destijds in de Nederlandse versie verkeerdelijk de uitdrukking « Commissie voor de Rechten van de Mens » gebruikt. Deze laatste is een in 1946 opgerichte functionele commissie van de Economische en Sociale Raad der Verenigde naties en bestaat uit 53 Lid-Staten. Ze dient dus duidelijk onderscheiden te worden van het « Comité », opgericht door het Verdrag, dat bestaat uit onafhankelijke experts en enkel de controle bevoegdheden uitoefent die overeenkomstig het Verdrag en het Facultatief Protocol werden toegekend.

Droits de l'Homme » (*) créé conformément à l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques susmentionné. Pour mémoire : il est composé de 18 membres indépendants qui jouissent d'une haute considération morale et qui possèdent une compétence générale reconnue dans le domaine des Droits de l'Homme. Ils sont élus par les Etats Parties au Pacte.

Lorsque le Comité, après examen des conditions préalables susmentionnées, a déclaré une plainte recevable, la procédure suit son cours comme suit (art. 4-6) : la plainte est portée à la connaissance de l'Etat concerné et celui-ci a une période de 6 mois pour réagir et faire connaître ses moyens de défense au Comité. Sur base des informations disponibles, le Comité examine ensuite l'affaire quant au fond, après quoi il fait connaître aussi bien à l'individu concerné qu'à l'Etat intéressé son point de vue sur l'existence ou non d'une violation du Pacte.

Toute cette procédure se déroule à huis clos. Néanmoins à la fin de l'année, le Comité doit soumettre un rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies, dans lequel il doit inclure un résumé de ses activités au titre du Protocole Facultatif. A ce moment, les textes des décisions définitives du Comité sont rendus publics.

Les articles 8 et 14 contiennent les dispositions pratiques concernant la signature, la ratification, l'adhésion et l'entrée en vigueur du Protocole ainsi que celles concernant la procédure à suivre en vue d'une éventuelle modification du Protocole. A ce niveau, on peut faire observer que le Protocole, conformément à la disposition de l'article 9, paragraphe 1^{er}, est entré en vigueur en 1976 en même temps que le Pacte relatif aux Droits civils et politiques. Etant donné que la Belgique n'a pas signé le Protocole, elle devra après l'approbation interne adhérer à cet instrument (art. 8).

Le protocole entrera donc en vigueur pour la Belgique, trois mois après le dépôt de l'acte d'adhésion. (art. 9, paragraphe 2).

Comme il l'a été indiqué plus haut, le gouvernement belge n'a pas estimé opportuun à l'époque de signer le Protocole Facultatif pour des raisons spécifiques qui ont été exposées en détail devant le Parlement.

(*) *Remarque* : Aussi bien dans la version néerlandaise de l'Exposé des Motifs du projet de loi portant approbation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que dans la version néerlandaise de l'article 3 de la loi d'approbation même, ainsi que dans le texte néerlandais du Pacte comme il a été imprimé dans le *Moniteur belge* du 6 juillet 1983, l'expression « Commission des Droits de l'Homme » a été à l'époque employée fautivement. Cette dernière est une commission fonctionnelle du Conseil Economique et Social des Nations Unies établie en 1946 et comprenant 53 Etats membres. Elle doit donc être clairement distinguée du « Comité » fondé par le Pacte qui comprend des experts indépendants et qui exerce seulement les fonctions de contrôle qui lui ont été conférées conformément au Pacte et au Protocole facultatif.

In hoofdzaak kwamen deze hierop neer :

1. de aanvaarding van het Protocol zou voor de Partijstaten bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens problemen scheppen die zouden voortvloeien uit de « overlapping » van twee beschermende rechtssystemen;

2. de onduidelijke formulering van artikel 5 van het Protocol liet uitschijnen dat het Comité voor de mensenrechten zich zou kunnen opwerpen als een soort opperste, niet-jurisdictionele instantie ten opzichte van de jurisdictionele instanties van Straatsburg. Men kon bovendien niet voorspellen hoe het betrokken Comité zou reageren op een (door de Raad van Europa uitgewerkte) reserve ter gelegenheid van de toetreding of ratificatie, die als doel zou hebben bovengenoemde veronderstelling te neutraliseren;

3. in die tijd ontbrak het het betrokken Comité aan ervaring en wist men nog niet hoe het zou zijn samengesteld. De vraag bleef open of de werkwijze van het Comité rationeel en doeltreffend zou zijn, of ongegronde en misplaatste verzoekschriften zouden geweerd worden en of de houding van het Comité in de praktijk zou getuigen van objectiviteit en onpartijdigheid.

Ondertussen oefent dit Comité nu reeds bijna vijftien jaren zijn werkzaamheden uit. De Belgische regering heeft deze activiteiten nauwlettend gevolgd, geanalyseerd en geëvalueerd in het licht van de vroegere redenen die haar terughoudendheid met betrekking tot een eventuele toetreding tot het Protocol motiveerden.

Dit onderzoek heeft tot bevredigende resultaten geleid en de regering heeft onder andere kunnen vaststellen dat het Comité rekening heeft gehouden met het voorbehoud door een aantal Staten (die ook partij zijn bij het Europees Verdrag) in hoofde van artikel 5, paragraaf 2 van het Facultatief Protocol, werden gemaakt met betrekking tot de ontvankelijkheid van mededelingen. De regering is bijgevolg van mening dat, mits het maken van een gelijkaardig voorbehoud, België kan toetreden tot het Facultatief Protocol.

Dit voorbehoud luidt als volgt :

« Het Koninkrijk België treedt toe tot het Facultatief Protocol behorend bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met het hiernavolgend voorbehoud betreffende de bepalingen van paragraaf 2 van artikel 5 van dit Protocol :

Het Comité voor de Rechten van de Mens, ingesteld door artikel 28 van genoemd Verdrag is niet bevoegd om een kennisgeving uitgaande van een individuele persoon in behandeling te nemen, indien dezelfde aangelegenheid reeds wordt of werd onderzocht volgens een andere procedure van internationaal onderzoek of volgens een andere internationale regeling. »

Zij meent dat aldus het nodige evenwicht kan worden gevrijwaard tussen de noodzaak om de mogelijke slachtoffers van schendingen een zo breed mo-

Elle se résume comme suit :

1. l'acceptation du Protocole pour les Etats parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, créerait des problèmes qui résulteraient du « chevauchement » entre deux systèmes de protection juridiques;

2. la formulation vague de l'article 5 du Protocole laisse apparaître que le Comité des Droits de l'Homme pourrait se transformer en une sorte de superinstance non-jurisdictionnelle vis-à-vis des instances juridictionnelles de Strasbourg. Entre autre on ne pouvait prédire comment le Comité en question réagirait à l'encontre d'une réserve (élaborée par le Conseil de l'Europe) à l'occasion de l'adhésion ou de la ratification qui aurait pour but de neutraliser l'hypothèse susmentionnée;

3. à l'époque, le Comité en question était dépourvu de toute expérience et l'on ignorait la façon dont il serait composé. Il s'agissait également de s'assurer du caractère rationnel et efficace du mode de fonctionnement du Comité, de la garantie que les requêtes mal fondées et abusives seraient écartées, de l'attitude objective et impartiale du Comité.

Depuis lors, ce comité exerce son activité depuis bientôt une quinzaine d'années et le gouvernement belge a suivi, analysé et évalué attentivement ses activités, au regard des paramètres qui avaient dicté son attitude à l'égard d'une éventuelle adhésion.

Cet examen a mené à des résultats satisfaisants et le gouvernement a, entre autre, pu constater que le Comité a tenu compte des réserves, relatives à la recevabilité des communications qui ont été formulées au titre de l'article 5, paragraphe 2 du Protocole Facultatif, par un grand nombre d'Etats (qui sont également Parties à la Convention Européenne des droits de l'homme). Par conséquent, le gouvernement considère que, moyennant le dépôt d'une réserve similaire à celle que nos partenaires du Conseil de l'Europe ont fait valoir au moment de leur ratification, la Belgique peut adhérer au Protocole Facultatif.

Cette réserve sera formulée comme suit :

« Le Royaume de Belgique adhère au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques en faisant la réserve suivante concernant les dispositions du paragraphe 2 de l'article 5 de ce Protocole :

Le Comité des Droits de l'Homme prévu par l'article 28 dudit Pacte ne sera pas compétent pour examiner une communication émanant d'un particulier si la même question est en cours d'examen ou a déjà été examinée par une autre instance internationale d'enquête ou de règlement. »

Il pense qu'ainsi peut être assuré l'équilibre voulu entre la nécessité d'accorder aux victimes éventuelles une protection aussi large que possible à l'encon-

gelijke rechtsbescherming te verlenen en de behoefte om zowel op nationaal als op internationaal vlak de rechtszekerheid veilig te stellen.

*
* *

In het licht van de opmerkingen van de Raad van State heeft de regering besloten geen reserve te zullen maken op het ogenblik van de toetreding tot het Protocol.

De opmerking *in fine* van het advies van de Raad van State kan moeilijk gevolgd worden. Immers, op het ogenblik van de publicatie van de wet in het *Belgisch Staatsblad* zal de toetreding reeds hebben plaatsgevonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

W. CLAES

De Minister van Justitie,

M. WATHELET

tre des violations et le besoin de garantir la sécurité de droit aussi bien sur le plan national qu'international.

*
* *

Suite aux observations du Conseil d'Etat, le Gouvernement a décidé de ne pas émettre de réserve au moment de l'adhésion au Protocole.

Quant à la remarque *in fine* de l'avis du Conseil d'Etat, le gouvernement estime pouvoir difficilement en tenir compte. En effet, au moment de la publication de la loi au *Moniteur belge* l'adhésion aura déjà eu lieu.

Le Ministre des Affaires étrangères,

W. CLAES

Le Ministre de la Justice,

M. WATHELET

VOORONTWERP VAN WET

onderworpen aan de Raad van State

**Voorontwerp van wet houdende goedkeuring
van het Facultatief protocol behorend bij het
Internationaal verdrag inzake burgerrechten
en politieke rechten, opgemaakt te New York
op 19 december 1966**

Enig artikel

Het Facultatief protocol behorend bij het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 zal volkomen uitwerking hebben.

AVANT-PROJET DE LOI

soumis au Conseil d'Etat

**Avant-projet de loi portant approbation
du Protocole facultatif se rapportant au
Pacte international relatif aux droits civils
et politiques, fait à New York
le 19 décembre 1966**

Article unique

Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 sortira son plein et entier effet.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 oktober 1992 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een wetsontwerp « houdende goedkeuring van het Facultatief Protocol behorend bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opge maakt te New York op 19 december 1966 » heeft op 25 januari 1993 het volgend advies gegeven :

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Regering voorstelt dat België toetreedt tot het facultatieve Protocol behorend bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met het volgende voorbehoud dat betrekking heeft op artikel 5, 2°, a, van dat Protocol :

« Het Comité voor de Rechten van de Mens, ingesteld door artikel 28 van genoemd Verdrag is niet bevoegd om een kennisgeving uitgaande van een individuele persoon in behandeling te nemen, indien dezelfde aangelegenheid reeds wordt of werd onderzocht volgens een andere procedure van internationaal onderzoek of volgens een andere internationale regeling ; ».

Het merendeel van de Lid-Staten van de Raad van Europa die het facultatieve protocol hebben aanvaard, hebben dat voorbehoud gemaakt ⁽¹⁾.

In de memorie van toelichting vermeldt de Regering dat zij heeft kunnen vaststellen dat het Comité voor de rechten van de mens rekening had gehouden met het aldus gemaakte voorbehoud.

Er behoort op te worden gewezen dat het Comité voor de rechten van de mens, rekening houdend met dat voorbehoud, geweigerd heeft kennis te nemen van een zaak die reeds voor de Europese Commissie voor de rechten van de mens was gebracht en waarover was beslist dat zij niet ontvankelijk is omdat verzoeker zich had beroepen op de schending van een recht dat niet wordt gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ⁽²⁾.

In zulk een geval kan men, met de in de memorie van toelichting gebruikte bewoordingen, evenwel niet zeggen dat het Comité voor de rechten van de mens « een soort opperste, niet-jurisdictionele instantie (is) ten opzichte van de jurisdictionele instanties van Straatsburg ».

⁽¹⁾ Zie G. COHEN-JONATHAN, « La Convention européenne des droits de l'homme », *Economica*, 1989, blz. 145 e.v.; F. SUDRE, « Droit international et européen des droits de l'homme », PUF, 1989, n° 280; J. VELU en R. ERGEC, « La Convention européenne des droits de l'homme », R.P.D.B., deel VII, Bruylant, 1990, n° 890.

Nederland heeft dat voorbehoud niet gemaakt.

⁽²⁾ Beslissing van 23 juli 1982 (A.M. tegen Denemarken, R. 26 — 121, stuk A 37/40, blz. 232-233), aangehaald door G. COHEN-JONATHAN, *o.c.*, blz. 146-147, en door F. SUDRE, *o.c.*, id.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

LE CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 19 octobre 1992, d'une demande d'avis sur un projet de loi « portant approbation du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 », a donné le 25 janvier 1993 l'avis suivant :

Il ressort de l'exposé des motifs que le Gouvernement propose que la Belgique adhère au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en faisant la réserve suivante, qui concerne l'article 5, 2°, a, de ce Protocole :

« Le Comité des Droits de l'homme prévu par l'article 28 dudit Pacte ne sera pas compétent pour examiner une communication émanant d'un particulier si la même question est en cours d'examen ou a déjà été examinée par une autre instance internationale d'enquête ou de règlement. »

La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe qui ont accepté le Protocole facultatif ont formulé cette réserve ⁽¹⁾.

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement indique avoir pu constater que le Comité des droits de l'homme avait tenu compte de la réserve ainsi formulée.

Il convient d'observer que, tenant compte de cette réserve, le Comité des droits de l'homme s'est interdit de connaître d'une affaire déjà portée devant la Commission européenne des droits de l'homme et ayant fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité pour le motif que le requérant avait invoqué la violation d'un droit non garanti par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁽²⁾.

Or, en pareil cas, l'on ne peut dire — pour reprendre les termes utilisés dans l'exposé des motifs — que le Comité des droits de l'homme serait « une sorte de superinstance non juridictionnelle vis-à-vis des instances juridictionnelles de Strasbourg ».

⁽¹⁾ Voir G. COHEN-JONATHAN, « La Convention européenne des droits de l'homme », *Economica*, 1989, pp. 145 et suivantes; F. SUDRE, « Droit international et européen des droits de l'homme », P.U.F., 1989, n° 280; J. VELU et R. ERGEC, « La Convention européenne des droits de l'homme », R.P.D.B., t. VII, Bruylant, 1990, n° 890.

Les Pays-Bas n'ont pas fait cette réserve.

⁽²⁾ Décision du 23 juillet 1982 (A.M. c/Danemark, R. 26-121, Doc. A 37/40, pp. 232-233) citée par G. COHEN-JONATHAN, *op. cit.*, pp. 146-147, et par F. SUDRE, *op. cit.*, id.

De Regering zal moeten oordelen of het voorbehoud dat zij van plan is te maken behoort te worden getemperd door het aangegeven bijzondere geval in aanmerking te nemen ⁽¹⁾.

Onder voorbehoud van de hiervoor gemaakte opmerking, zou het aangewezen zijn het enige artikel van de ontworpen wet aan te vullen door er de woorden « Onder voorbehoud van toetreding in naam van België, zal het Facultatief ..., volkomen uitwerking hebben », in te voegen, aangezien de Regering in de memorie van toelichting van het ontwerp trouwens heeft aangekondigd dat het in haar bedoeling ligt toe te treden tot het Protocol.

De kamer was samengesteld uit

HH. :

J.-J. STRYCKMANS, *kamervoorzitter*;

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS, *staatsraden*;

J. DE GAVRE,
P. GOTHOT, *assessoren van de afdeling wetgeving*;

Mevr. :

R. DEROY, *greffier*.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de heer B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer P. ERNOTTE, adjunct-referendaris.

De Griffier,

R. DEROY

De Voorzitter,

J.-J. STRYCKMANS

Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier s'il y a lieu d'apporter un tempérament à la réserve qu'il se propose de faire, en prenant en considération l'hypothèse particulière indiquée ⁽¹⁾.

Sous la réserve de l'observation formulée ci-avant, il conviendrait de compléter l'article unique de la loi en projet, en y insérant les mots « Sous réserve d'adhésion au nom de la Belgique, le Protocole ... », le Gouvernement ayant, d'ailleurs, dans l'exposé des motifs du projet, annoncé son intention d'adhérer au Protocole.

La chambre était composée de

MM. :

J.-J. STRYCKMANS, *président de chambre*;

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS, *conseillers d'Etat*;

J. DE GAVRE,
P. GOTHOT, *assesseurs de la section de législation*;

Mme :

R. DEROY, *greffier*.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. ERNOTTE, référendaire adjoint.

Le Greffier,

R. DEROY

Le Président,

J.-J. STRYCKMANS

⁽¹⁾ Bij het ter sprake brengen van het voorbehoud, dat door de Regering is overgenomen, heeft J. DE MEYER geschreven : « il faudrait ... éviter qu'une telle réserve puisse empêcher un particulier qui aurait saisi par erreur la Commission européenne, par exemple à propos d'un droit non garanti par la Convention européenne, de s'adresser par la suite au Comité des droits de l'homme des Nations Unies » (La Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, U.G.A., 1968, blz. 96).

⁽¹⁾ Evoquant la réserve dont l'objet est repris par le Gouvernement, J. DE MEYER a écrit qu'« il faudrait ... éviter qu'une telle réserve puisse empêcher un particulier qui aurait saisi par erreur la Commission européenne, par exemple à propos d'un droit non garanti par la Convention européenne, de s'adresser par la suite au Comité des droits de l'homme des Nations Unies » (La Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, U.G.A., 1968, p. 96).

WETSONTWERP**BOUDEWIJN, KONING DER BELGEN**

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Minister van Buitenlandse Zaken en van Onze Minister van Justitie,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Buitenlandse Zaken en Onze Minister van Justitie zijn gelast, in Onze naam, bij de Wetgevende Kamers het wetsontwerp in te dienen waarvan de tekst volgt :

Enig artikel

Het Facultatief Protocol behorend bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966, zal volkomen uitwerking hebben.

Gegeven te Motril, 14 april 1993.

BOUDEWIJN

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Buitenlandse Zaken,

W. CLAES

De Minister van Justitie,

M. WATHELET

PROJET DE LOI**BAUDOUIN, ROI DES BELGES**

A tous, présents et à venir,
SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires étrangères et de Notre Ministre de la Justice,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre des Affaires étrangères et Notre Ministre de la Justice sont chargés de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

Article unique

Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966, sortira son plein et entier effet.

Donné à Motril, le 14 avril 1993.

BAUDOUIN

PAR LE ROI :

Le Ministre des Affaires étrangères,

W. CLAES

Le Ministre de la Justice,

M. WATHELET

(VERTALING)

**FACULTATIEF PROTOCOL
BEHOREND BIJ HET INTERNATIONAAL
VERDRAG INZAKE BURGERRECHTEN
EN POLITIEKE RECHTEN**

De Staten die partij zijn bij het Protocol,

Overwegende dat, ten einde de doelstellingen van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna te noemen het Verdrag) en de uitvoering van de bepalingen daarvan verder te verwezenlijken, het gewenst zou zijn het Comité voor de rechten van de mens, zoals deze in deel IV van het Verdrag is ingesteld (hierna te noemen het Comité) in de gelegenheid te stellen, kennisgevingen van individuele personen die beweren het slachtoffer te zijn van schending van enig in dit Verdrag genoemd recht, in ontvangst te nemen en te behandelen,

Zijn overeengekomen als volgt :

Artikel 1

Een Staat die partij is bij het Verdrag en die partij wordt bij dit Protocol erkent de bevoegdheid van het Comité kennisgevingen van individuele personen die onder zijn rechtsmacht vallen en die beweren het slachtoffer te zijn van schending door die Staat, die partij is, van enig in dat Verdrag genoemd recht, in ontvangst te nemen en te behandelen. Het Comité neemt geen kennisgeving in ontvangst indien deze betrekking heeft op een Staat die partij is bij het Verdrag, doch niet tevens partij is bij dit Protocol.

Art. 2

Met inachtneming van de bepalingen van artikel 1 kunnen individuele personen die beweren dat enig in het Verdrag genoemd hun toekomstig recht geschonden is en die alle hun ter beschikking staande nationale rechtsmiddelen hebben uitgeput, het Comité een schriftelijke kennisgeving ter behandeling doen toekomen.

Art. 3

Het Comité verklaart elke krachtens dit Protocol toegezonden kennisgeving die anoniem is of welker inzending het beschouwt als misbruik van het recht zodanige kennisgevingen in te zenden of die het in strijd acht met de bepalingen van het Verdrag, niet ontvankelijk.

Art. 4

1. Met inachtneming van de bepalingen van artikel 3, brengt het Comité alle hem krachtens het bepaalde in dit Protocol toegezonden kennisgevingen onder de aandacht van de Staat die partij is bij dit Protocol, waarvan wordt beweerd dat hij enige bepaling van het Verdrag overtreedt.
2. Binnen zes maanden doet de ontvangende Staat het Comité schriftelijke uiteenzettingen of verklaringen toeko-

**PROTOCOLE FACULTATIF
SE RAPPORTANT AU PACTE INTERNATIONAL
RELATIF AUX DROITS CIVILS
ET POLITIQUES**

Les Etats parties au présent protocole,

Considérant que, pour mieux assurer l'accomplissement des fins du Pacte relatif aux droits civils et politiques (ci-après dénommé le Pacte) et l'application de ses dispositions, il conviendrait d'habiliter le Comité des droits de l'homme, constitué aux termes de la quatrième partie du Pacte (ci-après dénommé le Comité), à recevoir et à examiner, ainsi qu'il est prévu dans le présent Protocole, des communications émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation d'un des droits énoncés dans le Pacte.

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

Tout Etat partie au Pacte qui devient partie au présent Protocole reconnaît que le Comité a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de sa juridiction qui prétendent être victimes d'une violation, par cet Etat partie, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte. Le Comité ne reçoit aucune communication intéressant un Etat partie au Pacte qui n'est pas partie au présent Protocole.

Art. 2

Sous réserve des dispositions de l'article premier, tout particulier qui prétend être victime d'une violation de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte et qui a épuisé tous les recours internes disponibles peut présenter une communication écrite au Comité pour qu'il l'examine.

Art. 3

Le Comité déclare irrecevable toute communication présentée en vertu du présent Protocole qui est anonyme ou qu'il considère être un abus du droit de présenter de telles communications ou être incompatible avec les dispositions du Pacte.

Art. 4

1. Sous réserve des dispositions de l'article 3, le Comité porte toute communication qui lui est présentée en vertu du présent Protocole à l'attention de l'Etat partie audit Protocole qui a prétendument violé l'une quelconque des dispositions du Pacte.
2. Dans les six mois qui suivent, ledit Etat soumet par écrit au Comité des explications ou déclarations éclaircis-

men waarin de zaak en het rechtsmiddel dat eventueel door die Staat is toegepast nader worden toegelicht.

Art. 5

1. Het Comité behandelt krachtens dit Protocol ontvangen kennisgevingen in het licht van alle hem door de betrokken persoon en de betrokken Staat die partij is ter beschikking gestelde schriftelijke gegevens.

2. Het Comité neemt geen door een individuele persoon ingezonden kennisgeving in behandeling dan nadat het zich ervan heeft overtuigd dat :

a) dezelfde aangelegenheid niet reeds wordt onderzocht volgens een andere procedure van internationaal onderzoek of internationale regeling;

b) de betrokken persoon alle beschikbare binnenlandse middelen heeft uitgeput.

Dit is evenwel niet het geval indien de toepassing der rechtsmiddelen onredelijk lange tijd vergt.

3. Het Comité komt in besloten zitting bijeen voor de behandeling van krachtens dit Protocol ingezonden kennisgevingen.

4. Het Comité maakt zijn inzichten bekend aan de desbetreffende Staat die partij is en aan de betrokken persoon.

Art. 6

In zijn krachtens artikel 45 van het Verdrag uitgebrachte jaarverslag neemt het Comité een samenvatting op van zijn uit dit Protocol voortvloeiende werkzaamheden.

Art. 7

Zolang de doelstellingen van resolutie 1514 (XV), betreffende de Verklaring inzake het verlenen van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volkeren, op 14 december 1960 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen, niet zijn verwezenlijkt, beperken de bepalingen van dit Protocol op geen enkele wijze het recht tot het indienen van verzoekschriften dat deze volkeren is toegekend op grond van het Handvest der Verenigde Naties en andere internationale overeenkomsten en akten der Verenigde Naties en de gespecialiseerde organisaties daarvan.

Art. 8

1. Dit Protocol staat open ter ondertekening door elke Staat die het Verdrag heeft ondertekend.

2. Dit Protocol moet worden bekrachtigd door elke Staat die het Verdrag heeft bekrachtigd of tot het Verdrag is toegetreden. De akten van bekrachtiging worden neergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties.

3. Dit Protocol staat open voor toetreding door iedere Staat die het Verdrag heeft bekrachtigd of tot het Verdrag is toegetreden.

4. Toetreding geschiedt door nederlegging van een akte van toetreding bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties.

5. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties stelt alle Staten die dit Protocol hebben ondertekend of tot dit Protocol zijn toegetreden in kennis van de nederlegging van iedere akte van bekrachtiging of toetreding.

sant la question et indiquant, le cas échéant, les mesures qu'il pourrait avoir prises pour remédier à la situation.

Art. 5

1. Le Comité examine les communications reçues en vertu du présent Protocole en tenant compte de toutes les informations écrites qui lui sont soumises par le particulier et par l'Etat partie intéressé.

2. Le Comité n'examinera aucune communication d'un particulier sans s'être assuré que :

a) la même question n'est pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement;

b) le particulier a épuisé tous les recours internes disponibles.

Cette règle ne s'applique pas si les procédures de recours excèdent des délais raisonnables.

3. Le Comité tient ses séances à huis clos lorsqu'il examine les communications prévues dans le présent Protocole.

4. Le Comité fait part de ses constatations à l'Etat partie intéressé et au particulier.

Art. 6

Le Comité inclut dans le rapport annuel qu'il établit conformément à l'article 45 du Pacte un résumé de ses activités au titre du présent Protocole.

Art. 7

En attendant la réalisation des objectifs de la résolution 1514 (XV) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1960, concernant la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, les dispositions du présent Protocole ne restreignent en rien le droit de pétition accordé à ces peuples par la Charte des Nations Unies et d'autres conventions et instruments internationaux conclus sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies ou de ses institutions spécialisées.

Art. 8

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature de tout Etat qui a signé le Pacte.

2. Le présent Protocole est soumis à la ratification de tout Etat qui a ratifié le Pacte ou qui y a adhéré. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

3. Le présent Protocole sera ouvert à l'adhésion de tout Etat qui a ratifié le Pacte ou qui y a adhéré.

4. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

5. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informe tous les Etats qui ont signé le présent Protocole ou qui y ont adhéré du dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion.

Art. 9

1. Mits het Verdrag in werking is getreden, treedt dit Protocol in werking drie maanden na de datum van nederlegging bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties van de tiende akte van bekrachtiging of van toetreding.

2. Voor elke Staat die na de nederlegging van de tiende akte van bekrachtiging of van toetreding dit Protocol bekrachtigt of tot dit Protocol toetreedt, treedt dit Protocol in werking drie maanden na de datum van nederlegging van zijn akte van bekrachtiging of toetreding.

Art. 10

De bepalingen van dit Protocol strekken zich uit tot alle delen van federale Staten, zonder enige beperking of uitzondering.

Art. 11

1. Iedere Staat die partij is bij dit Protocol kan een wijziging daarvan voorstellen en deze indienen bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. De Secretaris-Generaal deelt vervolgens iedere voorgestelde wijziging aan de Staten die partij zijn bij dit Protocol mede, met het verzoek hem te berichten of zij een conferentie van Staten die partij zijn verlangen ten einde dit voorstel te bestuderen en in stemming te brengen. Indien ten minste een derde van de Staten die partij zijn zulk een conferentie verlangt, roept de Secretaris-Generaal deze conferentie onder auspiciën van de Verenigde Naties bijeen. Iedere wijziging die door een meerderheid van de ter conferentie aanwezige Staten die partij zijn en die hun stem uitbrengen wordt aangenomen, wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

2. Wijzigingen worden van kracht nadat zij door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zijn goedgekeurd en door een twee-derde meerderheid van de Staten die partij zijn bij dit Protocol, overeenkomstig hun onderscheiden staatsrechtelijke procedures, zijn aangenomen.

3. Wanneer wijzigingen van kracht worden, zijn zij bindend voor de Staten die partij zijn en die ze hebben aangenomen, terwijl de andere Staten die partij zijn, gebonden zullen blijven door de bepalingen van dit Protocol en door iedere voorgaande wijziging die zij wel hebben aangenomen.

Art. 12

1. Iedere Staat die partij is, kan dit Protocol te allen tijde opzeggen door middel van een schriftelijke aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties gerichte kennisgeving. De opzegging wordt van kracht drie maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

2. Opzegging heeft geen invloed op de verdere toepassing van de bepalingen van dit Protocol op een kennisgeving die vóór de datum waarop de opzegging van kracht wordt krachtens artikel 2 is ingediend.

Art. 9

1. Sous réserve de l'entrée en vigueur du Pacte, le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du dixième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront le présent Protocole ou y adhéreront après le dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion, ledit Protocole entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Art. 10

Les dispositions du présent Protocole s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des Etats fédératifs.

Art. 11

1. Tout Etat partie au présent Protocole peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général transmet alors tous projets d'amendements aux Etats parties audit Protocole en leur demandant de lui indiquer s'ils désirent voir convoquer une conférence d'Etats parties pour examiner ces projets et les mettre aux voix. Si le tiers au moins des Etats se déclarent en faveur de cette convocation, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des Etats présents et votants à la Conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Ces amendements entrent en vigueur lorsqu'ils ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies et acceptés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par une majorité des deux tiers des Etats parties au présent Protocole.

3. Lorsque ces amendements entrent en vigueur, ils sont obligatoires pour les Etats parties qui les ont acceptés, les autres Etats parties restant liés par les dispositions du présent Protocole et par tout amendement antérieur qu'ils ont accepté.

Art. 12

1. Tout Etat partie peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole par voie de notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. La dénonciation portera effet trois mois après la date à laquelle le Secrétaire général en aura reçu notification.

2. La dénonciation n'entravera pas l'application des dispositions du présent Protocole à toute communication présentée en vertu de l'article 2 avant la date à laquelle la dénonciation prend effet.

Art. 13

Ongeacht de krachtens artikel 8, lid 5, van dit Protocol gedane kennisgevingen, stelt de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties alle in artikel 48, eerste lid, van het Verdrag bedoelde Staten van het volgende in kennis :

a) ondertekeningen, bekrachtigingen en toetredingen krachtens artikel 8;

b) de datum van inwerkingtreding van dit Protocol krachtens artikel 9 en de datum van het van kracht worden van eventuele wijzigingen krachtens artikel 11;

c) opzeggingen krachtens artikel 12.

Art. 14

1. Dit Protocol, waarvan de Chinese, de Engelse, de Franse, de Russische en de Spaanse tekst gelijkelijk authentiek zijn, wordt neergelegd in het archief van de Verenigde Naties.

2. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties doet aan alle in artikel 48 van het Verdrag bedoelde Staten gewaarmerkte afschriften van dit Protocol toekomen.

Dit Protocol werd ondertekend door de volgende Staten :

Oostenrijk, Cyprus, Colombia, Costa Rica, Denemarken, El Salvador, Ecuador, Finland, Guinea, Honduras, Italië, Jamaica, Madagascar, Noorwegen, Panama, Nederland, Peru, Filippijnen, Portugal, Senegal, Zweden, Uruguay, Venezuela, Joegoslavië.

Art. 13

Indépendamment des notifications prévues au paragraphe 5 de l'article 8 du présent Protocole, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informera tous les Etats visés au paragraphe 1^{er} de l'article 48 du Pacte :

a) des signatures apposées au présent Protocole et des instruments de ratification et d'adhésion déposés conformément à l'article 8;

b) de la date à laquelle le présent Protocole entrera en vigueur conformément à l'article 9 et de la date à laquelle entreront en vigueur les amendements prévus à l'article 11;

c) des dénonciations faites conformément à l'article 12.

Art. 14

1. Le présent Protocole, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmettra une copie certifiée conforme du présent Protocole à tous les Etats visés à l'article 48 du Pacte.

Ce Protocole a été signé par les Etats suivants :

Autriche, Chypre, Colombie, Costa Rica, Danemark, El Salvador, Equateur, Finlande, Guinée, Honduras, Italie, Jamaïque, Madagascar, Norvège, Panama, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Portugal, Sénégal, Suède, Uruguay, Venezuela, Yougoslavie.