

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1993-1994**

18 JANVIER 1994

**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**

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTERIEURES
PAR M. VERSCHUEREN**

**I. EXPOSE INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER
MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES
ETRANGERES**

Le Protocole facultatif est un instrument additionnel au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il est entré en vigueur en 1976, en même temps que le Pacte même. Les États qui sont parties au

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. De Croo, président, Benker, Borremans, De Backer, Diegenant, Dierickx, Geens, Henneuse, Hotyat, L. Kelchtermans, Laverge, Mmes Lieten-Croes, Maes, MM. Van Wambeke et Verschueren, rapporteur.
2. Membres suppléants : MM. Hatry et Timmermans.
3. Autre sénateur : M. Cuyvers.

R. A 16317*Voir :***Document du Sénat :**

784 (1992-1993)

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des représentants.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1993-1994**

18 JANUARI 1994

**Ontwerp van wet houdende goedkeu-
ring van het Facultatief Protocol
behorend bij het Internationaal
verdrag inzake burgerrechten en poli-
tieke rechten, opgemaakt te New
York op 19 december 1966**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VERSCHUEREN**

**I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE
VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Het Facultatief Protocol is een aanvullend instrument bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het trad in werking in 1976, samen met het Verdrag zelf. De

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren De Croo, voorzitter, Benker, Borremans, De Backer, Diegenant, Dierickx, Geens, Henneuse, Hotyat, L. Kelchtermans, Laverge, de dames Lieten-Croes, Maes, de heren Van Wambeke en Verschueren, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de heren Hatry en Timmermans.
3. Andere senator : de heer Cuyvers.

R. A 16317*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

784 (1992-1993)

Nr. 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Protocole autorisent le Comité des droits de l'homme, qui a été institué par le Pacte, à traiter les plaintes déposées par les particuliers qui prétendent être victimes d'une violation d'un des droits qui sont reconnus par le Pacte.

Dans la pratique, le Comité examine aussi les plaintes d'avocats ou de proches parents de la personne lésée, pour autant que celle-ci ne puisse pas porter plainte elle-même. Ces plaintes ne peuvent toutefois jamais être anonymes.

Le Comité ne peut examiner une plainte déposée par un particulier que si celui-ci a épuisé tous les recours internes disponibles. Cela signifie que l'affaire doit d'abord avoir été examinée par les tribunaux nationaux ou par les autorités administratives compétentes. En outre, l'Etat contre lequel une plainte a été déposée doit être partie au Pacte relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'au Protocole facultatif.

Chaque fois qu'il estime que quelqu'un abuse du droit de déposer plainte ou qu'une plainte est contraire aux dispositions du Pacte, le Comité déclare cette plainte irrecevable. Enfin, il appartient au Comité de s'assurer que la plainte ne concerne pas un fait qui est déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement. Si tel est le cas, il doit se déclarer incompétent.

Lorsqu'une plainte est déclarée recevable, le Comité se réunit à huis clos afin d'ouvrir une enquête et de discuter du bien-fondé de la demande. Après avoir examiné la plainte de l'individu et la réaction de l'Etat signataire du Pacte, le Comité communique aux intéressés son point de vue sur la question de savoir si les droits énoncés dans le Pacte ont été ou non violés. Le Protocole facultatif n'a été soumis au Parlement qu'en 1993, et ce pour deux raisons.

Si la Belgique a bien signé, en son temps, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, elle n'en a toutefois pas fait de même pour le Protocole facultatif. Les raisons en ont été clairement exposées au Parlement, à l'occasion de la procédure d'approbation dudit pacte:

1. Le risque de chevauchement avec le droit individuel de porter plainte, reconnu depuis bien longtemps aux justiciables belges devant les juridictions européennes à Strasbourg;

2. L'incertitude qui régnait quant au sérieux avec lequel le Comité fonctionnerait (notamment le rejet de requêtes mal fondées et abusives, etc.).

Le ministre attachant une grande importance aux droits de l'homme, il a, dès son entrée en fonctions,

Staten die partij worden bij het Protocol machtigen het Comité voor de Rechten van de Mens, dat door het Verdrag werd opgericht, klachten te behandelen van individuen die beweren het slachtoffer te zijn van een schending van één van de rechten die in het Verdrag zijn opgenomen.

In de praktijk aanvaardt het Comité ook klachten van advocaten of van naaste familieleden van de benadeelde persoon voor zover deze zijn klacht niet persoonlijk kan indienen. De klachten mogen echter nooit anoniem zijn.

Het Comité kan een klacht van een individu alleen in behandeling nemen indien alle in het land beschikbare rechtsmiddelen zijn uitgeput. Dit betekent dus dat de zaak eerst door de nationale rechtbanken of door de bevoegde administratieve overheden moet worden onderzocht. Bovendien moet de Staat waartegen een klacht wordt ingediend, partij zijn, zowel bij het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten als bij het Facultatief Protocol.

Telkens wanneer het Comité van oordeel is dat iemand misbruik maakt van het recht om klachten in te dienen of wanneer het een klacht strijdig acht met de bepalingen van het Verdrag, zal het die klacht onontvankelijk verklaren. Tenslotte dient het Comité er zich van te vergewissen dat de klacht geen aangelegenheid betreft die reeds wordt onderzocht in het kader van een internationale onderzoeksprocedure of internationale regeling. Zoniet moet het zich onbevoegd verklaren.

Wanneer een klacht ontvankelijk wordt verklaard, vergadert het Comité in gesloten zitting om een onderzoek in te stellen en de gegrondheid van het verzoek te bespreken. Nadat het Comité de klacht van het individu en de reactie van de Verdragstaat heeft onderzocht, zal ze aan de betrokkenen haar standpunt bekend maken over de vraag of de rechten uit het Verdrag al dan niet werden geschonden. Om twee redenen werd het Facultatief Protocol slechts in 1993 aan het Parlement voorgelegd.

België ondertekende indertijd wel het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, doch niet het Facultatief Protocol. De redenen hiervoor werden toen duidelijk aan het Parlement uiteengezet, naar aanleiding van de goedkeuringsprocedure van genoemd Verdrag:

1. Het risico van overlapping met het reeds lang voorheen erkende individueel klachtrecht van de Belgische rechtsonderhorigen voor de Europese instanties te Straatsburg;

2. De onzekerheid omtrent de ernst waarmee het Comité zou functioneren (zoals bijvoorbeeld het verwerpen van ongegronde of misplaatste verzoekschriften, enz.).

Gezien het grote belang dat de Minister aan de mensenrechten hecht, heeft hij van bij de aanvang van

chargé son département d'examiner par priorité la ratification de certains instruments, dont le présent protocole.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, l'on explique de quelle manière les objections de l'époque peuvent être abandonnées. A cet égard, le ministre tient à souligner que le Gouvernement a demandé de faire la réserve proposée, sur l'avis du Conseil d'Etat. La réserve visait à empêcher le Comité d'agir en tant qu'instance de recours à l'égard des juridictions européennes de Strasbourg.

II. DISCUSSION

Le président aimerait savoir si la Belgique a déjà adhéré au Protocole facultatif.

Le vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères répond que l'adhésion de la Belgique n'aura lieu qu'après l'adoption du projet de loi par la Chambre et le Sénat. Les instruments d'adhésion seront déposés après le vote de la loi d'approbation au Parlement, mais avant sa publication au *Moniteur belge*.

L'observation du Conseil d'Etat selon laquelle 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... sortira son plein et entier effet », est d'ordre général. Cette observation s'applique à tous les traités. Dans le cas du Protocole facultatif, il ne s'agit pas de le ratifier (le délai étant expiré), mais d'y adhérer.

Le président confirme qu'une des solutions pour répondre à l'observation formulée par le Conseil d'Etat consiste à déposer les instruments d'adhésion avant la publication de la loi au *Moniteur belge*, mais après son vote au Parlement et après sa signature par le Roi.

En réponse à la question d'un membre, le ministre précise qu'à la suite des observations du Conseil d'Etat, le Gouvernement a décidé de ne pas émettre de réserve au moment de l'adhésion de la Belgique au Protocole facultatif.

La réserve avait pour objet de préciser que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies n'est pas compétent pour examiner une plainte émanant d'un particulier si la même plainte est en cours d'examen ou a déjà été examinée selon une autre procédure d'examen international.

Le Gouvernement a renoncé à cette réserve pour éviter que le requérant qui aurait saisi à tort les juridictions européennes de Strasbourg en invoquant la violation d'un droit qui n'est pas garanti par la

zijn ambtsaanvaarding, aan zijn departement opdracht gegeven om de bekrachtiging van een aantal instrumenten met voorrang te onderzoeken. Zo ook de toetreding tot dit Protocol.

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp staat uitgelegd hoe de bezwaren van vroeger kunnen worden verlaten. Daarbij onderstreept de Minister dat de Regering, op advies van de Raad van State verzocht heeft om de geplande reserve te maken. De reserve bestond erin te verhinderen dat het Comité in feite zou kunnen optreden als beroepsinstantie tegenover de Europese instanties in Straatsburg.

II. BESPREKING

De Voorzitter wenst te weten of België reeds tot het facultatief protocol toegetreden is.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken antwoordt dat de toetreding door België pas zal gebeuren van zodra het wetsontwerp door Kamer en Senaat wordt aangenomen. Na de aanname van de goedkeuringswet door het Parlement zullen de toetredingsinstrumenten, nog vóór publicatie van de wet in het *Belgisch Staatsblad*, worden neergelegd.

De opmerking van de Raad van State dat het aangegeven zou zijn het enige artikel van het wetsontwerp aan te vullen met de woorden « Onder voorbehoud van toetreding in naam van België, zal het Facultatief..., volkomen uitwerking hebben », in te voegen, is van algemene aard. Die opmerking geldt voor alle verdragen. In het geval van het Facultatief Protocol gaat het niet om ratificatie (de termijn hiervoor is verstreken) maar om een toetreding.

De Voorzitter beaamt dat één van de oplossingen voor de opmerking van de Raad van State erin bestaat de toetredingsinstrumenten neer te leggen vóór publicatie van de wet in het *Belgisch Staatsblad* maar na de stemming ervan in het Parlement en na de ondertekening van de wet door de Koning.

In antwoord op een vraag van een lid, preciseert de Minister dat in het licht van de opmerkingen van de Raad van State de Regering besloten heeft geen reserve te zullen maken op het ogenblik van de toetreding van België tot het Facultatief Protocol.

Het voorbehoud had als doel duidelijk te stellen dat het Comité van de Rechten van de mens van de Verenigde Naties niet bevoegd is om een klacht uitgaande van een individuele persoon in behandeling te nemen, indien dezelfde klacht reeds wordt of werd onderzocht volgens een andere procedure van internationaal onderzoek.

De Regering heeft afgezien van dat voorbehoud om te vermijden dat een verzoeker die ten onrechte beroep zou gedaan hebben op de instanties van Straatsburg m.b.t. de schending van een recht dat

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais bien par le Pacte des Nations Unies, ne puisse plus saisir le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

En outre, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, qui s'est tenue en juin 1993, a demandé à tous les Etats de faire le moins de réserves possible lors de la ratification de traités, de protocoles ou d'autres actes internationaux en matière de droits de l'homme, et de bien vouloir reconsidérer les réserves qu'ils auraient formulées dans le passé à l'occasion de la ratification de tels traités.

Un membre fait observer que la Yougoslavie a signé le Protocole facultatif. Les Etats issus de l'ancienne Yougoslavie doivent-ils à nouveau le signer?

Le vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères répond que cette question est réglée par la succession d'Etats.

III. VOTE

L'article unique ainsi que l'ensemble du projet de loi ont été adoptés à l'unanimité des 12 membres présents.

*
* *

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

Le Rapporteur,
Karel VERSCHUEREN.

Le Président,
Herman De CROO.

echter niet wordt gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, doch wel door het V.N.-Verdrag, zich niet meer tot het V.N.-Comité voor de rechten van de mens zou kunnen wenden.

Bovendien heeft de Wereldconferentie over de mensenrechten in juni 1993 aan alle staten verzocht bij de ratificatie van internationale verdragen, protocollen, enz. inzake mensenrechten zo weinig mogelijk reserves te maken, en de reserves gemaakt bij vroegere mensenrechtenverdragen te willen herzien.

Een lid doet opmerken dat Joegoslavië het Facultatief Protocol ondertekend heeft. Moeten de nieuwe Staten die voortkomen uit ex-Joegoslavië opnieuw het Facultatief Protocol ondertekenen?

De Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken antwoordt dat dit wordt geregeld door de rechtsopvolging van Staten.

III. STEMMING

Het enig artikel alsmede het geheel van het ontwerp wordt aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

*
* *

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

De Rapporteur,
Karel VERSCHUEREN.

De Voorzitter,
Herman DE CROO.