

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 maart 2003

WETSONTWERP

**tot wijziging van de wet van 16 juni 1993
betreffende de bestraffing van ernstige
schendingen van het internationaal
humanitair recht**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
DE DAMES **Karine LALIEUX** EN **Fauzaya TALHAOUI**

INHOUD

I. Inleidende uiteenzetting van de minister van Justitie	3
II. Inleidende uiteenzetting van de indiener van het samengevoegde wetsvoorstel	9
III. Algemene bespreking	10
IV. Hoorzitting van de heer Serge Brammertz, Federaal procureur	37
V. Artikelsgewijze bespreking	45

Voorgaande documenten :

Doc 50 **2265/ (2002/2003)** :

001 : Ontwerp overgezonden door de Senaat.
002 : Amendementen.

Zie ook :

004 : Tekst aangenomen door de Commissie.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 mars 2003

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 16 juin 1993 relative
à la répression des violations graves du
droit international humanitaire**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
MMES **Karine LALIEUX** ET **Fauzaya TALHAOUI**

SOMMAIRE

I. Exposé introductif du ministre de la Justice	3
II. Exposé introductif de l'auteur de la proposition de loi jointe	9
III. Discussion générale	10
IV. Audition de M. Serge Brammertz, Procureur fédéral	37
V. Discussion des articles	45

Documents précédents :

Doc 50 **2265/ (2002/2003)** :

001 : Projet transmis par le Sénat.
002 : Amendements.

Voir aussi :

004 : Texte adopté par la Commission.

Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/

Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :

Voorzitter / Président : Fred Erdman

A. — Vaste leden / Membres titulaires :

VLD Hugo Coveliers, Guy Hove, Fientje Moerman.
 CD&V Jo Vandeurzen, Tony Van Parys, Servais Verherstraeten.
 Agalev-Ecolo Martine Dardenne, Fauzaya Talhaoui.
 PS Thierry Giet, Karine Lalieux.
 MR Anne Barzin, Jacqueline Herzet.
 Vlaams Blok Bart Laeremans, Bert Schoofs.
 SPA Fred Erdman.
 CDH Joseph Arens.
 VU&ID Geert Bourgeois.

B. — Plaatsvervangers / Membres suppléants :

Jacques Germeaux, Stef Goris, Bart Somers, Geert Versnick.
 Simonne Creyf, Yves Leterme, Trees Pieters, Joke Schauvliege.
 Kristien Grauwels, Mirella Minne, Géraldine Pelzer-Salandra.
 Maurice Dehu, Claude Eerdekens, Yvan Mayeur.
 Pierette Cahay-André, Olivier Maingain, Jacques Simonet.
 Gerolf Annemans, Alexandra Colen, Filip De Man.
 Els Haegeman, Peter Vanvelthoven.
 Joëlle Milquet, Jean-Jacques Viseur.
 Karel Van Hoorebeke, Els Van Weert.

C. — Niet stemgerechtigd lid / Membre sans voix délibérative :

Onafh. / Indép. Vincent Decroly.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
MR	:	Mouvement Réformateur
PS	:	Parti socialiste
CDH	:	Centre démocrate Humaniste
SPA	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
<i>Natieplein 2</i>	<i>Place de la Nation 2</i>
<i>1008 Brussel</i>	<i>1008 Bruxelles</i>
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.deKamer.be</i>	<i>www.laChambre.be</i>
<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>	<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 26 februari en 19, 25 en 27 maart 2003.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

Deze twee ontwerpen (DOC 50 2261/001 et 2265/001) liggen zowel in België als in het buitenland zwaar ter discussie.

Wie in België kan ongevoelig blijven voor de straffeloosheid van de meest vreselijke misdaden tegen de menselijkheid?

In het kader van dit debat wordt al te vaak uit het oog verloren dat de ultieme doelstelling van dit optreden bestaat in de onvermoeibare bestrijding van de straffeloosheid van misdaden tegen de menselijkheid. De minister kan de wil en het voornemen van de opstellers van de thans voorgelegde wetten inzake de universele rechtsmacht volkomen onderschrijven. Zowel de overwinnaars als de overwonnenen, betalen een zeer hoge prijs voor de barbaarsheid en voor de onmenselijkheid, iedereen kan aansprakelijk worden gesteld voor het optreden van beulen. Er mag hoe dan ook niet uit het oog worden verloren dat in fine zo serieus mogelijk geoordeeld moet worden, dat is een minimum. De vooruitgang die thans wordt geboekt inzake het universele aspect van het internationaal strafrecht kondigt het einde aan van de straffeloosheid.

De wreedheden uit het verleden kunnen niet ongestraft blijven. Dat zij die in de toekomst in de verleiding komen om aan deze « onmenselijkheid » deel te nemen, op hun hoede zijn: de wereld beschikt thans over het Internationaal Strafgerechtshof en België zal zijn wetgeving dienovereenkomstig aanpassen.

De huurlingen van de gruwel zullen niet veilig zijn, niet in Den Haag en ook niet in België.

« *Il n'y a de société vivante que celle qui est animée par la lutte contre l'inégalité et l'injustice* », wist Paul Claudel. Door onduldbare misdaden die gepleegd zijn in naam van een Staat, een zaak, een etnie aan de kaak te stellen, draagt België bij tot de opbouw van een krachtige, trotse en humanistische samenleving. De misdaden tegen de menselijkheid horen thuis in een internationale bestraffingsregeling waaraan het begrip grens en de daaruit voortvloeiende regels in verband met de uitlevering totaal vreemd zijn. Grotius schreef reeds in 1625 dat alle machthebbers het recht hebben

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné le présent projet de loi au cours de ses réunions des 26 février et 19, 25 en 27 mars 2003.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Les deux projets de loi (DOC 50 2261/001 et 2265/001) sont au cœur du débat tant en Belgique qu'à l'étranger.

Qui pourrait, en Belgique, demeurer insensible face à l'impunité dont bénéficient les auteurs des plus abominables crimes contre l'humanité ?

Dans le cadre de ce débat, on perd trop souvent de vue que le but ultime de cette initiative est de lutter sans merci contre l'impunité de crimes contre l'humanité. Le ministre de la Justice peut et souhaite se rallier pleinement à la volonté et à l'intention des auteurs des lois à l'examen en matière de compétence universelle. Tant les vainqueurs que les vaincus payent un prix très élevé à la barbarie et à l'inhumanité, tous peuvent être rendus responsables de l'action des bourreaux. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas perdre de vue qu'*in fine*, il faut juger de manière aussi sereine que possible, c'est là un minimum. Les progrès que l'on réalise actuellement en ce qui concerne l'aspect universel du droit international pénal annoncent la fin de l'impunité.

Les cruautés commises par le passé ne peuvent demeurer impunies. Que tous ceux qui, à l'avenir, seraient tentés de participer à cette « inhumanité » soient sur leurs gardes : le monde dispose à présent de la Cour pénale internationale, et la Belgique modifiera sa législation en conséquence.

Les mercenaires de l'horreur ne seront plus en sécurité ni à La Haye ni en Belgique.

« *Il n'y a de société vivante que celle qui est animée par la lutte contre l'inégalité et l'injustice* », disait Paul Claudel. En inscrivant au pilori de l'humanité les crimes intolérables, commis au nom d'un État, d'une cause, d'une ethnie, la Belgique contribue à la construction d'une société vivante, fière et humaniste. Les crimes contre l'humanité relèvent d'un ordre répressif international auquel la notion de frontière et les règles extraditionnelles qui en découlent sont fondamentalement étrangères. Grotius écrivait déjà en 1729 que « tous les souverains ont droit de punir non seulement les injures faites à eux

om niet alleen de beledigingen jegens hen of hun onderdanen te straffen, maar ook die welke hun niet inzonderheid aanbelangen, wanneer die beledigingen jegens wie ook een grove schending inhouden van het natuurrecht of van het *ius gentium*. En hij herhaalt dat dit jegens wie ook geldt, niet alleen jegens hun onderdanen.

België heeft dus niet alleen het recht, maar ook de plicht te straffen.

België speelt sinds 1993 ter zake een voortrekkersrol, wat het tot eer strekt. Sedert de inwerkingtreding van het Statuut van het Internationaal Strafgerechtshof op 1 juli 2002 is het noodzakelijk geworden de nationale wetgeving te herzien, of beter gezegd, te wijzigen, teneinde deze historische ontwikkelingen in aanmerking te nemen met het oog op de toekomstige zaken. Tegelijkertijd ontstond in 2002 in de rechtspraak enige onzekerheid met betrekking tot de dossiers die aanhangig waren gemaakt voor de inwerkingtreding van het Statuut van Rome.

De wetgever was van oordeel dat het tevens wenselijk was voor die dossiers « uit het verleden » artikel 7, eerste lid, van de wet van 1993 uit te leggen in die zin dat het van toepassing is « ongeacht de plaats waar de vermoedelijke dader kan worden aangetroffen ». In de Commissie voor de Justitie van de Senaat heeft de minister reeds de gelegenheid gehad een en ander te zeggen over deze twee ontwerpen van wet inzake universele rechtsmacht.

Bij de korte presentatie van de twee teksten beperkt hij zich tot 3 voorafgaande opmerkingen:

1. de bestaande zaken: het arrest van het Hof van Cassatie van 12 februari 2003 bevestigt een « onbeperkte » lezing van de universele rechtsmacht, zulks wil zeggen, zonder dat vereist is dat de dader op het Belgische grondgebied wordt aangetroffen. De kwestie in verband met de ontvankelijkheid van de zaken die voor juli 2002 aanhangig werden gemaakt, is dan ook volgens de minister definitief geregeld. Er moet derhalve aandacht worden besteed aan de toekomstige dossiers, te weten aan het ontwerp van wijzigingswet.

2. de toekomstige dossiers: het is essentieel dat het gezag en de geloofwaardigheid van de Belgische wetgeving inzake universele rechtsmacht behouden blijven, rekening houdend met het Internationale Strafhof.

België heeft er geen belang bij de plaats van het Hof in te nemen. De toename van klachten waarvan de politisering onbeheersbaar zou worden, zowel op het vlak van de personele middelen van de Belgische Justitie als

ou à leurs sujets, mais encore celles qui ne les regardent point en particulier, lorsqu'elles renferment une violation énorme du droit de la nature ou celui des gens, envers qui que ce soit. Je dis envers qui ce soit, et non pas seulement envers leurs sujets ».

La Belgique a donc le droit, mais également le devoir, de punir.

Depuis 1993, la Belgique joue un rôle de pionnier en la matière, ce qui est tout à son honneur. L'entrée en vigueur du Statut de la Cour pénale internationale, le 1^{er} juillet 2002, a toutefois soulevé la nécessité de réviser la législation nationale, ou plutôt de la modifier, afin de prendre en considération cette évolution historique dans la perspective des affaires à venir. Dans le même temps, est apparue, en 2002, une certaine incertitude dans la jurisprudence concernant les dossiers qui avaient été introduits avant l'entrée en vigueur du Statut de Rome.

Le législateur a estimé qu'il était également préférable que ces dossiers « du passé » soit interprétés dans le sens de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi de 1993, c'est-à-dire « comme s'appliquant sans considération du lieu où l'auteur présumé du crime peut être trouvé ». Le ministre avait déjà eu l'occasion de s'exprimer sur ces deux projets de loi en matière de compétence universelle devant la commission de la Justice du Sénat.

Dans sa brève présentation des deux textes, il se limite aux trois observations suivantes :

1. les affaires en cours : l'arrêt de la Cour de cassation du 12 février 2003 confirme une lecture « illimitée » de la compétence universelle, ce qui signifie que l'auteur des faits ne doit pas obligatoirement être trouvé sur le territoire belge. Le ministre estime dès lors que la question relative à la recevabilité des affaires introduites avant juillet 2002 est définitivement réglée. Il faut, par conséquent, se consacrer aux dossiers à venir, à savoir le projet de loi modificative.

2. les dossiers à venir : il est essentiel que, compte tenu de l'installation de la Cour pénale internationale, l'autorité et la crédibilité de la législation belge en ce qui concerne la compétence universelle soient préservées.

La Belgique n'a pas intérêt à se substituer à la Cour. Il faut absolument éviter une multiplication des plaintes, dont la politisation deviendrait incontrôlable tant en ce qui concerne les moyens humains de la justice belge

van de diplomatieke betrekkingen, moet absoluut worden voorkomen. Bijzonder aandacht dient dan ook besteed te worden aan de wijze waarop de ongerechtvaardigde zaken, zonder aanknopingspunt met België, « gefilterd » kunnen worden. De Belgische wet inzake universele rechtsmacht moet niet resulteren in het « Internationaal Strafhof bis ».

Gelet op de beperkte middelen, is de minister er nog steeds van overtuigd dat België, naast de dossiers die ontvankelijk zijn voor het Internationaal Gerechtshof, slechts de dossiers moet behandelen waarbij een Belgisch slachtoffer betrokken is of de dader zich op het Belgische grondgebied bevindt.

Tijdens de trage maar onmiskenbare opgang van de regel inzake de universele rechtsmacht, hebben de Belgische instanties, meer dan enig ander, de top bereikt. Zelfs meer, zij zijn verder gegaan door het beginsel van de absolute universele rechtsmacht te huldigen. Is dit legitiem? Het is in ieder geval een edelmoedig idee.

Is het opportuun? Misschien, wanneer het standpunt van professor E. David wordt gevolgd die oordeelt dat de universele bevoegdheid een «règle à valeur de symbole» is. Jammer genoeg is een meer genuanceerd antwoord nodig ingeval het symbolische domein wordt verlaten ten gunste van het pragmatische en het realistische vlak.

Antonio Cassese, oud-voorzitter van het Joegoslavië-Tribunaal heeft zich ondubbelzinnig uitgesproken door te verklaren dat hij een systeem van universele rechtsmacht zoals dat door Spanje en België is aangenomen, niet gunstig gezind is.

Hij erkent dat aan de Spaanse en Belgische initiatieven een edelmoedig idee ten grondslag ligt, maar voegt er het volgende aan toe : Vier elementen pleiten tegen die extreem ruime bevoegdheid.

1) Zo de beklaagde zich nooit in het ambtsgebied van de rechter bevindt, of niet wordt uitgeleverd, wat zeer waarschijnlijk lijkt, wordt de rechter uiteindelijk aangezocht voor tientallen zaken waar hij compleet machteloos zal staan.

2) Zo de rechter nadien toch beslist om in afwezigheid van de beklaagde – dus bij verstek – een vonnis te vellen, loopt hij het risico dat hem wordt verweten sommige fundamentele rechten van de verdediging te schenden. Bovendien kan de afwezigheid van de beklaagde – die normaliter verband houdt met het feit dat de Staat waarvan hij een onderdaan is, hem weigert uit te leveren – het aantonen van de feiten, dus het aanbrengen van het bewijs, nog problematischer maken.

qu'en ce qui concerne les relations diplomatiques. Il faut dès lors attacher une attention particulière à la manière dont les affaires non fondées, n'ayant aucun lien avec la Belgique, peuvent être « filtrées ». La loi belge de compétence universelle ne doit pas aboutir à la mise en place d'une « Cour pénale internationale bis ».

Eu égard aux moyens limités, le ministre reste convaincu que la Belgique ne devrait traiter, outre les dossiers qui sont recevables par la Cour internationale de justice, que les affaires dans lesquelles une victime belge est impliquée ou dans lesquelles l'auteur se trouve sur le territoire de la Belgique.

Au cours de l'essor, lent mais indéniable, de la règle de compétence universelle, les instances belges ont, plus que tout autre, atteint le sommet. Elles sont même allées plus loin en énonçant le principe de la compétence universelle absolue. Est-ce légitime ? Il s'agit en tout cas d'une idée noble.

Est-elle opportune ? Peut-être, à en croire le point de vue du professeur E. David, qui estime que la compétence universelle est une règle à valeur de symbole. Malheureusement, il faut apporter une réponse plus nuancée s'il l'on quitte le domaine du symbole pour entrer dans celui du pragmatisme et de la réalité.

M. Antonio Cassese, ancien président du Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie, s'est exprimé sans aucune ambiguïté en déclarant « je ne suis pas favorable à un système de juridiction universelle absolue tel qu'il a été adopté par l'Espagne et la Belgique ».

Reconnaissant l'idée généreuse qui a présidé aux initiatives espagnoles et belges, il ajoute : « quatre raisons militent à l'encontre de cette compétence universelle tous azimuts.

1) Tout d'abord, si l'accusé ne se rend jamais sur le territoire du juge ou n'est pas extradé, ce qui paraît fort probable, le juge finit par être saisi de dizaines d'affaires pour lesquelles il reste impuissant.

2) Ensuite, si le juge décide néanmoins de statuer en l'absence de l'accusé, donc par contumace, il risque de se voir reprocher de violer certains droits fondamentaux de l'accusé. En outre, l'absence de l'accusé, normalement lié au fait que son État refuse de l'extrader, pourrait aggraver le problème de l'établissement des faits, donc de l'administration de la preuve.

3) Er is nog een derde bezwaar. Gesteld dat alle landen in de praktijk een regeling zouden gaan toepassen die op de Belgische (en de Spaanse) wetten is geënt, dan worden de risico's op een uiteenlopende beoordeling zeer groot en zou men er niet in slagen tot een regeling te komen inzake de prioriteit die aan de diverse, met elkaar in concurrentie tredende strafrechtelijke bevoegdheden zou moeten worden verleend.

4) Ten slotte kan een vierde bezwaar worden geformuleerd. Gelet op het aantal dossiers met zeer grote weerklank waarvoor de nationaal bevoegde rechter zou worden geadieerd, zou men tot een situatie komen waarbij die nationaal bevoegde rechter een aantal taken moeten gaan vervullen die normaal gesproken de politieke en diplomatieke overheden toekomen. Dit leidt tot een gevaarlijke aantasting van het principe van de scheiding der machten. »

Damien Vandermeersch wijst erop dat de uitoefening van die bevoegdheid met de nodige bescheidenheid gepaard moet gaan : hij wijst op de omvang van de misdaden van internationaal recht die de capaciteiten van de justitie te boven gaan, de enorme verwachtingen van de slachtoffers waaraan de gerechtelijke overheid niet correct kan beantwoorden, de omvang van de taak en de beperktheid van de middelen, de noodzaak van een harmonisering van de beschuldigingen, de ontwikkeling van een werkelijk doeltreffende gerechtelijke samenwerking, de moeilijkheid om het bewijs te leveren, de procedure *in absentia*, de eerbied voor de rechten van de verdediging en ten slotte het probleem van de immuniteiten.

België neemt het standpunt in dat het op rechterlijk vlak bevoegd is om kennis te nemen van alle misdaden die zijn gepleegd in een Staat die geen partij is bij het Internationaal Strafhof of die door het Hof als ontvankelijk zijn beschouwd. Het is evenwel illusoir en gevaarlijk om ons gerechtelijk apparaat om te vormen tot een soort van dolende ridder van de menselijke aard, zonder het evenwel te voorzien van een degelijk en betrouwbaar werkkader en uit te rusten met de menselijke middelen vereist om deze bevoegdheid daadwerkelijk uit te oefenen.

De openbare opinie kan moeilijk begrijpen waarom zoveel achterstand bestaat met betrekking tot de belangrijke nationale processen. De spreker heeft begrip voor die verontwaardiging. Bepaalde burgers hebben ervoor geopteerd België aan te vallen voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bij gebreke van een redelijke termijn in het kader van gerechtelijke procedures die veel te lang aanslepen. Het is bijgevolg aannemelijk dat zij nog minder begrijpen dat de Belgische Justitie zich opwerpt als de alzijdige universele rechtsmacht, die optreedt ingeval de nationale rechters van het land waar

3) Une troisième objection est que si tous les pays se mettaient à pratiquer un système modelé sur la loi belge (et espagnole), les risques d'appréciation divergente deviendraient très grands, et l'on ne saurait pas comment trouver un système de priorité entre compétences pénales concurrentes.

4) Enfin, au regard de la quantité d'affaires retentissantes sur le plan politique et diplomatique dont il serait saisi, le juge national finirait par être investi de fonctions qui, normalement, devraient revenir aux autorités politiques et diplomatiques. Il s'en suivrait une entorse dangereuse au principe de la séparation des pouvoirs »

Damien Vandermeersch indique que «l'exercice de cette compétence ne peut que s'accompagner d'une grande modestie» : il relève l'ampleur des crimes de droit international excédant les capacités de la justice, les énormes attentes des victimes auxquelles les autorités judiciaires ne sont pas en mesure de répondre correctement, l'ampleur de la tâche et la limite des moyens, la nécessité d'une harmonisation des incriminations, le développement d'une coopération judiciaire réellement efficace, la difficulté de l'administration de la preuve, la procédure *in absentia* et le respect des droits de la défense et enfin la question des immunités.

La Belgique considère que, sur le plan juridictionnel, elle est compétente pour connaître de tous les crimes qui ont été commis dans un État n'étant pas partie à la Cour pénale internationale ou qui sont jugés irrecevables par la Cour. Il serait cependant illusoire et dangereux de transformer notre appareil judiciaire en une sorte de chevalier blanc, juge de la nature humaine, sans le doter d'un cadre de travail correct et fiable et des moyens humains nécessaires pour exercer effectivement cette compétence.

L'opinion publique a du mal à accepter le retard encouru dans les importants dossiers judiciaires nationaux. L'intervenant comprend cette indignation. Certains citoyens ont d'ailleurs choisi d'assigner la Belgique devant la Cour européenne des droits de l'homme pour absence de délai raisonnable dans le cadre de procédures judiciaires interminables. On imagine par conséquent sans peine qu'ils comprennent encore moins que la Justice belge se pose en organe judiciaire universel, qui agit lorsque les tribunaux nationaux du pays où a été commis le crime omettent de le faire ou, en deuxième

de misdaden zijn gepleegd nalaten zulks te doen of, in tweede instantie, ingeval het Internationaal Strafhof een zaak als onontvankelijk beschouwt.

3. De minister deelt de bezorgdheid van de Belgische en buitenlandse ondernemingen in verband met de onduidelijke begrippen « medeplichtigheid en verzuim gebruik te maken van de mogelijkheid tot handelen », wanneer deze handelingen plaatsvinden in een land waarin ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht worden gepleegd.

Over het wetsontwerp tot interpretatieve wet:

Dit ontwerp van wet strekt ertoe overeenkomstig artikel 84 van de Grondwet een authentieke uitlegging te geven van artikel 7, eerste lid, van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. In dit artikel wordt de extraterritoriale rechtsmacht van de Belgische rechtbanken vastgesteld om kennis te nemen van de misdrijven bedoeld in voornoemde wet van 1993, te weten de misdaden van genocide, de misdaden tegen de mensheid en de oorlogsmisdaden.

Het artikel wordt geïnterpreteerd als zijnde van toepassing « ongeacht de plaats waar de vermoedelijke dader van het misdrijf aangetroffen wordt ». Dit heeft zowel betrekking op de bevoegdheid van de Belgische rechtbanken als op de ontvankelijkheid van de klachten.

Ingevolge het arrest van het Hof van Cassatie van 12 februari 2003 rijst de vraag of het nog wel nut heeft een uitleggingswet aan te nemen.

Sommigen stellen reeds dat dit arrest niet definitief komaf heeft gemaakt met de onzekerheid wat de rechtspraak betreft, aangezien het Hof van Cassatie nog niet de gelegenheid heeft gehad zich in verenigde kamers uit te spreken over de interpretatie die moet worden gegeven aan dit artikel uit de wet van 1993.

Voorts dient men zich zoals de Raad van State de vraag te stellen of het wel degelijk een uitleggingswet betreft.

Het wetsontwerp dat ertoe strekt de wet van 1993 te wijzigen heeft een drieledig doel :

1. de lijst van de thans in de wet van 16 juni 1993 (zoals gewijzigd in 1999) opgesomde misdaden aanpassen aan de nieuwe normen wat het internationaal humanitair recht betreft;

2. De regel inzake de internationale immuniteiten aanpassen aan de huidige stand en de evolutie van het internationale recht;

instance, lorsque la Cour pénale internationale juge une cause irrecevable.

3. Le ministre partage l'inquiétude des entreprises belges et étrangères à propos des notions de « complicité et d'omission d'agir dans les limites des possibilités d'action », lorsque ces actions se déroulent dans un pays où des violations graves du droit international humanitaire se commettent.

À propos du projet de loi interprétative :

Conformément à l'article 84 de la Constitution, le projet de loi à l'examen vise à interpréter, par voie d'autorité, l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire. Cet article constate la compétence extraterritoriale des tribunaux belges pour connaître des crimes visés par la loi précitée de 1993, à savoir les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

L'interprétation qui est donnée à l'article est qu'il s'applique « sans considération du lieu où l'auteur présumé du crime peut être trouvé ». Ceci concerne aussi bien la compétence des tribunaux belges que la recevabilité des plaintes.

Suite à l'arrêt de la Cour de cassation du 12 février 2003, on peut se demander s'il est encore utile d'adopter une loi interprétative.

Certains avancent déjà que cet arrêt n'a pas mis définitivement fin à l'incertitude jurisprudentielle puisque la Cour de cassation n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer, chambres réunies, sur l'interprétation à donner à cet article de la loi de 1993.

Reste qu'il convient toujours de s'interroger comme le Conseil d'État s'il s'agit bien d'une loi interprétative.

Concernant le projet de loi modifiant la loi de 1993, celui-ci poursuit un triple objectif :

1. Adapter la liste des crimes inclus actuellement dans la loi du 16 juin 1993, telle que modifiée en 1999, aux normes nouvelles de droit international humanitaire ;

2. Adapter la règle relative aux immunités internationales à l'état actuel et évolutif du droit international ;

3. de regel inzake de universele bevoegdheid aanpassen, inzonderheid overeenkomstig de inwerkingtreding van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof.

Inzake de eerste doelstelling voegt het ontwerp van wet twee categorieën misdaden toe aan de misdaden die thans zijn opgenomen.

In de eerste plaats gaat het om een aantal misdaden tegen de mensheid en een groot aantal oorlogsmisdaden, zoals de werving en inzet van kindsoldaten, die vervat zijn in het Statuut van Rome tot oprichting van het Internationaal Strafhof en die, ondanks de buitengewone ernst ervan, in het Belgische recht nog geen misdrijven zijn.

In de tweede plaats moeten in het Belgische recht de ernstige misdrijven vervat in het Tweede Protocol bij het Verdrag van 's-Gravenhage inzake de bescherming van cultuurgoederen ten tijde van gewapend conflict worden ingevoerd. Dit is de noodzakelijke voorwaarde om een begin te maken met de procedure tot bekrachtiging van dit Protocol door België.

In verband met de tweede doelstelling zijn uit het arrest van 14 februari 2002 van het Internationaal Gerechtshof in de zaak die in België bekend staat als «de zaak-Yerodia», de beperkingen van de huidige stand van het internationaal recht terzake gebleken.

Er wordt voorgesteld de wet met het internationaal recht in overeenstemming te brengen door middel van een tekst, waarin wordt bepaald dat het internationaal recht dienaangaande evolueert. Aldus wordt voorkomen dat daarover later aanpassingen ingevolge de ontwikkeling van het internationaal recht moeten worden aangebracht.

Tot slot vergt de inwerkingtreding van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof een aanpassing in de wijze waarop de Belgische rechtbanken in de toekomst hun universele bevoegdheid zullen uitvoeren. Het wetsontwerp stelt de desadiëring van de Belgische rechtbanken ten voordele van het Internationaal Strafhof of de buitenlandse rechtbanken in, als die voor vervolging beter toegerust blijken dan de Belgische rechterlijke macht.

Bovendien is een filter ingebouwd voor het geval er tussen een zaak en België geen band zou bestaan; aan louter fantasie ontsproten klachten kunnen zo worden geweerd.

Dat filter bestaat erin dat alleen de federale procureur het recht heeft een rechtsvordering in te stellen, als er terzake geen enkele in de wet vermelde band is.

3. Adapter la règle de la compétence universelle, en fonction notamment de l'entrée en vigueur du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale.

En ce qui concerne le premier objectif, le projet de loi ajoute deux catégories de crimes aux crimes actuellement prévus.

Il s'agit, en premier lieu, d'une série de crimes contre l'humanité et d'un grand nombre de crimes de guerre, tels que le recrutement et l'engagement d'enfants-soldats, qui sont prévus par le Statut de la Cour pénale internationale (Statut de Rome) et qui, malgré leur gravité exceptionnelle, ne constituent pas encore des infractions en droit belge.

En deuxième lieu, il convient d'inscrire dans le droit belge les infractions graves prévues dans le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. C'est là la condition sine qua non pour entamer la procédure de ratification de ce Protocole par la Belgique.

Concernant le second objectif, l'arrêt rendu le 14 février 2002 par la Cour Internationale de Justice dans l'affaire connue en Belgique sous le nom de «l'affaire Yerodia» a montré les limites de l'état actuel du droit international en la matière.

Il est proposé de mettre la loi en conformité avec le droit international par un texte qui se réfère à l'état évolutif du droit international en la matière. Ceci évitera toute modification future due aux développements du droit international sur ce sujet.

Enfin, l'entrée en vigueur du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale nécessite une adaptation dans la manière dont les tribunaux belges vont exercer à l'avenir leur compétence universelle. Le projet de loi organise le dessaisissement des tribunaux belges en faveur de la Cour Pénale Internationale ou des tribunaux étrangers lorsqu'ils apparaissent mieux outillés pour poursuivre que le pouvoir judiciaire belge.

En outre, un filtre a été établi lorsqu'il n'existe pas de lien de rattachement entre une affaire et la Belgique, afin d'écarter les plaintes purement fantaisistes.

Ce filtre consiste à confier au seul procureur fédéral le droit d'engager l'action publique lorsqu'il n'existe, dans le cas d'espèce, aucun lien de rattachement énoncé par la loi.

Als de federale procureur de zaak echter afwijst, kunnen de klagers beroep instellen bij de kamer van inbeschuldigingstelling, die conform het gemeen recht zal beslissen of de Belgische rechtbanken bevoegd zijn, of de klacht ontvankelijk is en of ze niet manifest ongegrond is.

Als het beroep wordt aangenomen, moet de rechtsvordering worden ingesteld.

Het wetvoorstel tot wijziging op procedureel vlak van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, ingediend op 18 december 2001 door de heren Fred Erdman, Geert Bourgeois, Hugo Coveliers en Tony van Parys, lijkt de minister een interessant alternatief aangaande de procedure te zijn.

II. — INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE INDIENER VAN HET TOEGEVOEGDE WETSVORSTEL

Voorzitter Fred Erdman (S.P.A.) herinnert eraan dat het wetvoorstel tot wijziging op procedureel vlak van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (DOC 50 1568/001) is ingediend op 18 december 2001, dus wel degelijk vóór de beslissingen van de kamer van inbeschuldigingstelling en de arresten van het Hof van Cassatie. Het wetvoorstel beperkt er zich toe de wet van 1993 aan te passen met betrekking tot de procedurele aspecten, zonder afbreuk te doen aan de essentiële principes ervan, en in het bijzonder aan het principe van de universele rechtsmacht van de Belgische rechtbanken.

De doelstellingen ervan zijn de volgende:

- de universele rechtsmacht van de Belgische rechtbanken aanvullen met het principe van «*non bis in idem*» en het vraagstuk van de samenlopende bevoegdheden regelen, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel;
- een voorrang van rechtsmacht voor de bedoelde materie instellen (de bevoegdheden van de onderzoeksrechter en van de procureur des Konings zouden voortaan worden overgenomen door de eerste voorzitter en de procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel);
- rekening houden met de bekrachtiging door België van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof en bijgevolg de in dat statuut bepaalde onontvankelijkheidsgronden vermelden in de wet;
- tevens de bepaling overnemen die de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers regelt.

Toutefois, en cas de décision négative de la part du procureur fédéral, un recours existera pour les plaignants, devant la chambre des mises en accusation, qui statuera, conformément au droit commun, sur le fait de savoir si les tribunaux belges sont compétents, si la plainte est recevable et si elle n'est pas manifestement non fondée.

Si le recours est accueilli, l'action publique devra être engagée.

Le ministre estime que la proposition de loi modifiant, sur le plan de la procédure, la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire, déposée par MM. Fred Erdman, Geert Bourgeois, Hugo Coveliers et Tony Van Parys, constitue une alternative intéressante en ce qui concerne la procédure.

II. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI JOINTE

M. Fred Erdman (S.P.A.), président, rappelle que la proposition de loi modifiant, sur le plan de la procédure, la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire (DOC 50 1568/001) a été déposée le 18 décembre 2001, soit bien avant les décisions des chambres des mises en accusation et de la Cour de cassation. La proposition se limite à adapter la loi de 1993 sur ses aspects procéduraux, sans porter la moindre atteinte aux principes essentiels de celle-ci, et en particulier au principe de la compétence universelle des juridictions belges.

Ses objectifs sont les suivants :

- compléter la compétence universelle des tribunaux belges par le principe «*non bis in idem*» et régler le problème des compétences concurrentes dans le respect du principe de subsidiarité ;
- instaurer un privilège de juridiction pour la matière concernée (les compétences du juge d'instruction et du procureur du Roi seraient désormais dévolues au premier président de la cour d'appel et au procureur général près cette cour) ;
- prendre en compte la ratification par la Belgique du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, et par conséquent mentionner dans la loi les causes d'irrecevabilité prévues dans ce statut ;
- la loi a également pour objectif de reprendre la disposition réglant la responsabilité pénale des ministres.

De spreker voegt eraan toe dat de status van de internationale ad hoc-tribunalen voor Joegoslavië en Rwanda sterk verschillen van wat voor het Internationaal Strafhof is aangenomen; de bevoegdheid van eerstgenoemde rechtbanken loopt immers samen met die van de nationale rechtscolleges, terwijl de bevoegdheid van dat Strafhof aanvullend is. De Belgische wet moet dat element in aanmerking nemen. Het door de Senaat aangenomen wetsvoorstel bepaalt in dat opzicht dat de minister van Justitie de feiten die bij de gerechtelijke autoriteiten aanhangig zijn gemaakt, in bepaalde omstandigheden naar het Internationaal Strafhof kan verwijzen. Als dat Hof zich dan onbevoegd heeft verklaard of de zaak onontvankelijk heeft verklaard, worden de Belgische rechtscolleges in dergelijke gevallen opnieuw bevoegd. De optie in het wetsvoorstel verschilt daar nogal van; zij voorziet erin het Internationaal Strafhof en de internationale tribunalen voor Joegoslavië en Rwanda naar gelang van hun specifieke bevoegdheid voorrang te laten hebben op de Belgische rechtscolleges.

Die oplossing biedt het voordeel dat het aantal zaken dat bij de Belgische rechtbanken aanhangig kan worden gemaakt, wordt beperkt; gelet op het aantal al ingediende klachten (tegen Augusto Pinochet, Abdoulaye Yerodia, Hachemi Rafsandjani, Hissène Habré, Saddam Hoessein, Ariel Sharon, Yasser Arafat, Fidel Castro enzovoort) is dit niet te verwaarlozen. Een keuze dringt zich dus op.

Met betrekking tot het filter voor de klachten moet er eerst aan worden herinnerd dat gelet op de aard van de feiten het Hof van Assisen bevoegd zal zijn.

Het wetsvoorstel kiest ervoor aan bepaalde zaken voorrang van rechtsmacht te geven. De onderzoekstaken die algemeen tot de bevoegdheid van de onderzoeksrechter en van de procureur des Konings behoren, zullen bijgevolg onmiddellijk door het hof van beroep te Brussel en de procureur-generaal bij dat hof worden overgenomen (het wetsvoorstel heeft het niet over de federale procureur, omdat zijn definitieve statuut op het ogenblik van de indiening van het wetsvoorstel nog niet was vastgesteld).

III. — ALGEMENE BESPREKING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Karine Lalieux (PS) verklaart dat de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen twee aspecten hebben, een politiek en een juridisch.

– Het politiek aspect: de wetsontwerpen zijn niet op specifieke aangelegenheden of personen toegespitst, maar beogen wel de regel van de universele rechtsmacht te consolideren. Net zoals in 1993 gaat het debat dus

L'intervenant ajoute que les statuts des tribunaux internationaux *ad hoc* pour la Yougoslavie et le Rwanda sont fort différents de celui adopté pour la Cour pénale internationale (CPI), dans la mesure où la compétence des premiers est concurrente de celle des juridictions nationales, alors que la seconde a une compétence complémentaire. La loi belge doit prendre en compte cet élément. Le projet de loi adopté par le Sénat dispose à cet égard que le ministre de la Justice peut, dans certaines circonstances, dénoncer à la CPI les faits dont les autorités judiciaires sont saisies. Dans de tels cas, ce n'est que si la CPI s'est déclarée incompétente ou a déclaré l'affaire irrecevable que les juridictions belges seraient à nouveau compétentes. L'option retenue dans la proposition est relativement différente, et prévoit que la CPI et les Tribunaux internationaux pour la Yougoslavie et le Rwanda ont priorité, suivant leur compétence spécifique, sur les juridictions belges.

Cette solution présente l'avantage de limiter le nombre d'affaires dont les tribunaux belges pourront être saisis, avantage qui, au vu du nombre de plaintes déjà déposées (contre MM. Augusto Pinochet, Abdoulaye Yerodia, Hachemi Rafsandjani, Hissène Habré, Saddam Hussein, Ariel Sharon, Yasser Arafat, Fidel Castro, etc.) ne peut être ignoré. Il faut donc qu'un choix soit fait.

En ce qui concerne le « filtre » des plaintes, il faut d'abord rappeler que, vu la nature des faits incriminés, ce sera la Cour d'assises qui sera compétente.

La solution retenue par la proposition de loi est de reconnaître un privilège de juridiction à l'égard de certaines affaires. Les devoirs qui relèvent généralement de la compétence du juge d'instruction et du procureur du Roi seront par conséquent immédiatement repris par la cour d'appel de Bruxelles et le procureur général près ladite cour (la proposition de loi ne parle pas du procureur fédéral étant donné qu'au moment où elle a été déposée, le statut définitif de celui-ci n'avait pas encore été fixé).

III. — DISCUSSION GÉNÉRALE

A. Questions et observations des membres

Mme Karine Lalieux (PS) explique que les projets de lois à l'examen comportent deux dimensions, l'une politique, l'autre juridique :

– Dimension politique : les lois en projet n'ont pas pour objet de viser des affaires ou des personnes particulières, mais bien d'affermir le principe général de compétence universelle. Tout comme en 1993, il s'agit donc

over hogere principes, over de plicht van de Staat en over de eerbiediging die aan iedere man en vrouw is verschuldigd, ongeacht de plaats waar die woont. Geen enkele Staat mag de zwaarste misdrijven, zoals volkenmoord, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden, onbestraft laten. Deze wet is dus een essentieel element in een strafrecht dat in opgang is. Zij draagt ertoe bij de muren van de straffeloosheid te slopen waarachter talrijke folteraars zich verschuilen, en toont hun dat zij in geen enkele schuilplaats in het buitenland aan het gerecht kunnen ontsnappen. Het zou voor de slachtoffers die nu nog lijden onder de gevolgen van dat soort misdaden, volkomen ongepast zijn een stap achteruit te zetten, te meer daar andere landen, zoals Spanje, na 1993 hetzelfde hebben gedaan als België. Nog recenter hebben landen zoals Australië, Duitsland, Nieuw-Zeeland of ook Zuid-Afrika, het verdrag tot oprichting van het Internationaal Strafhof bekrachtigd en hun wetgeving dientengevolge gewijzigd, zodat de ontsluiting van gerechtelijke inlichtingen voor ernstige misdaden mogelijk wordt, zonder enig criterium inzake binding met het vervolgende land.

– Het juridische aspect: de wetsontwerpen spelen in op drie ontwikkelingen van recente datum:

1) ze stemmen de Belgische wetgeving af op het Statuut van Rome, waarbij het Internationaal Strafhof werd ingesteld, door de samenwerking van ons land met dat hof te vergemakkelijken, internationaalrechtelijke misdaden te omschrijven en de lijst van de misdrijven uit te breiden;

2) ze wijzigen de bevoegdheidsvoorwaarden van de Belgische gerechten inzake de ontvankelijkheid van klachten en stellen deze in staat de zaak door te verwijzen naar het Internationaal Strafhof;

3) ze passen de Belgische bepalingen inzake de internationale onschendbaarheid aan, ter naleving van de bepalingen van het internationaal recht.

Hoewel het Hof van Cassatie op 12 februari 2003 terzake een arrest heeft gewezen, blijft de uitleggingswet een vereiste. Wanneer er twijfels rijzen over de draagwijdte en de juiste inhoud van een wettekst, moet de wetgevende macht die tekst immers een authentieke uitlegging geven, zoals bepaald bij artikel 84 van de Grondwet.

Om redenen van rechtszekerheid moet de Kamer dus in een uitleggingswet de eigenlijke bedoeling van de wetgever van 1993 toelichten, om te voorkomen dat het Hof van Cassatie in een andere samenstelling (in verenigde kamers) een ander arrest wijst dan dat van 12 februari.

Het goedkeuren van een uitleggingswet is eveneens van belang voor de reeds ingediende klachten, aangezien aldus de reeds gestelde onderzoekshandelingen kunnen worden behouden.

d'un débat tournant autour de principes supérieurs, du devoir de l'État, et du respect dû à tout homme ou femme, où qu'il vive. Aucun État ne peut ni ne doit laisser impuni les crimes les plus graves comme les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Cette loi est donc un élément essentiel d'une justice pénale émergente. Elle contribue à détruire les murs de l'impunité derrière lesquels s'abritent nombre de tortionnaires, et leur montre qu'aucun refuge à l'étranger ne leur permettra d'échapper à la justice. Il serait tout à fait indécent, pour les victimes qui souffrent actuellement de ce genre de crimes, de faire un pas en arrière, et ce d'autant plus que, depuis 1993, d'autres pays ont emboîté le pas à la Belgique, comme l'Espagne. Plus récemment, des pays comme l'Australie, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande ou encore l'Afrique du Sud ont ratifié le traité instaurant la Cour pénale internationale (CPI) et ont modifié leur législation en conséquence, permettant l'ouverture d'informations judiciaires pour les crimes graves, sans aucun critère de rattachement avec le pays qui poursuit.

– Dimension juridique : les projets de loi répondent à trois développements récents :

1) ils mettent la législation belge en conformité avec le Statut de Rome qui a institué la CPI, en facilitant la coopération de notre pays avec cette institution, en adoptant la définition des crimes de droit international et en élargissant la liste des infractions ;

2) ils modifient les conditions sous lesquelles les juridictions belges seront compétentes pour recevoir une plainte, et permettent à celles-ci de se dessaisir en faveur de la CPI ;

3) Ils adaptent les dispositions belges relatives à l'immunité internationale afin qu'elles respectent les limites établies par le droit international.

En ce qui concerne la loi interprétative, celle-ci reste indispensable, malgré l'arrêt du 12 février 2003 de la Cour de cassation. Lorsqu'un doute survient en effet sur la portée et le contenu exact d'un texte législatif, il appartient au pouvoir législatif de donner une interprétation d'autorité à ce texte, comme le stipule l'article 84 de la Constitution.

La sécurité juridique exige donc que la Chambre dise, dans une loi interprétative, quelle était réellement la volonté du législateur de 1993, afin d'éviter que la Cour de cassation, autrement constituée (chambres réunies), ne rende un arrêt différent de celui du 12 février.

L'adoption, d'une loi interprétative est également importante pour les plaintes déjà déposées, dans la mesure où elle permettrait de préserver les actes d'instruction déjà effectués.

Ten slotte moet er op worden gewezen dat het Internationaal Strafhof, hoe belangrijk de oprichting ervan ook moge zijn in het kader van de alomvattende bestrijding van de straffeloosheid, over geen bevoegdheid met terugwerkende kracht beschikt, en dat sommige landen het Statuut van Rome nog steeds niet hebben geratificeerd. Het Internationaal Strafhof zal dus geen uitspraak kunnen doen inzake alle ernstige misdrijven tegen het internationaal humanitair recht.

*
* *

De heer Jacques Simonet (MR) merkt op dat de tekst van de wet tot uitlegging van de wet van 1993 (DOC 50 2261/001) werd ingediend naar aanleiding van het arrest van 26 juni 2002 van de kamer van inbeschuldiginginstelling van Brussel, die in de «zaak-Sharon» oordeelde dat artikel 12 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering van toepassing is op de wet op de universele rechtsmacht van 1993. Volgens dat artikel mag de vervolging door ons gerecht alleen plaatshebben wanneer de verdachte in België wordt gevonden. Dat arrest bracht dus enige rechtsonzekerheid mee inzake de geldigheid van klachten die zijn ingediend in het kader van deze wet op de universele rechtsmacht. Sommige parlementsleden wilden terzake dan ook klaarheid scheppen. Het wetsontwerp dat door de Senaat werd aangenomen is in dat opzicht heel duidelijk, vermits het stelt dat artikel 7 van de wet van 16 juni 1993 moet worden toegepast, ongeacht de plaats waar de vermoedelijke dader van het misdrijf kan worden gevonden.

Het door de Senaat aangenomen ontwerp bevat echter ook enkele juridische twistpunten en doet een aantal problemen rijzen:

– wat zal er gebeuren als de gerechten oordelen dat de wet geen uitleggende, maar veeleer terugwerkende kracht heeft?

– sinds de stemming in de Senaat was er een voorval waarmee rekening moet worden gehouden. In zijn arrest van 12 februari 2003 oordeelde het Hof van Cassatie namelijk, tegen de conclusie van de procureur-generaal in, dat artikel 12 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering niet van toepassing is op de wet op de universele rechtsmacht van 1993, en dat personen die zich niet op het Belgisch grondgebied bevinden rechtsgeldig strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Het ter bespreking voorliggende wetsontwerp is dus helemaal niet meer zo dringend.

Het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 16 juni 1993 (DOC 50 2265/001), dat op dezelfde dag als de uitleggingswet in de Senaat werd aangenomen, stelt een tweeledig rechtssysteem in voor de behandeling van ingediende klachten:

Enfin, si la création de la CPI constitue un élément très important dans le cadre de la lutte globale contre l'impunité, il convient de rappeler que la compétence de celle-ci ne sera pas rétroactive et que certains pays n'ont toujours pas ratifié le Statut de Rome. La CPI ne pourra donc pas juger tous les crimes graves contre le droit international humanitaire.

*
* *

M. Jacques Simonet (MR) note, concernant la loi interprétative de la loi de 1993 (DOC 50 2261/001), que l'événement qui a déclenché le dépôt de ce texte est l'arrêt rendu le 26 juin 2002 par la chambre des mises en accusation de Bruxelles, qui, dans l'« affaire Sharon », a jugé que l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, exigeant que l'inculpé ait été trouvé en Belgique pour être poursuivi par nos juridictions, était applicable à la loi de compétence universelle de 1993. Cet arrêt a donc entraîné une certaine insécurité juridique quant à la validité de plaintes déposées dans le cadre de cette loi de compétence universelle, et une volonté de clarification d'un certain nombre de parlementaires. Le projet de loi adopté par le Sénat est à cet égard très clair, puisqu'il dispose que l'article 7 de la loi du 16 juin 1993 doit s'appliquer sans considération du lieu où l'auteur présumé du crime peut être trouvé.

Or, il apparaît que le projet adopté par le Sénat n'est pas exempt de controverses juridiques, et qu'il pose un certain nombre de problèmes :

– que se passera-t-il si des juridictions devaient considérer que la loi n'est pas interprétative mais plutôt rétroactive ?

– il y a depuis le vote intervenu au Sénat un événement qui doit être pris en compte : l'arrêt de la Cour de cassation du 12 février 2003, rendu contre les conclusions du procureur général, et qui a jugé que l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale n'est pas applicable à la loi de compétence universelle de 1993 et que les poursuites pénales pouvaient être valablement activées contre des personnes qui ne se trouvent pas sur le territoire belge. Le projet de loi à l'examen n'a donc plus du tout le même degré d'urgence.

Le projet de loi modifiant la loi du 16 juin 1993 (DOC 50 2265/001), adopté par le Sénat le même jour que la loi interprétative, organise quant à lui un double régime juridique du traitement des plaintes :

– in de zaak is er een aanknopingspunt met België (de dader of het slachtoffer heeft bijvoorbeeld de Belgische nationaliteit). In dat geval wordt de gebruikelijke procedure toegepast (vervolgning op grond van een klacht of van burgerlijke-partijstelling), of

– de zaak heeft geen enkel aanknopingspunt met België. In dat geval kan er enkel vervolgning worden ingesteld op grond van burgerlijke-partijstelling. In dat geval komt het de federaal procureur toe te oordelen of er vervolgning moet worden ingesteld.

Als die tekst als dusdanig wordt aangenomen, zouden de Belgische gerechten overspoeld worden met klachten zonder enig aanknopingspunt met België. Een ander kwalijk gevolg van die wet zou erin bestaan dat ze een reële mogelijkheid tot het instellen van beroep inzake asielaanvragen creëert, terwijl de regering er juist alles aan doet om de migrantiestroom in te dijken.

Het wetsontwerp schakelt de federaal procureur in als «filter». Zo eenvoudig is het echter niet: die procureur kan immers onder druk komen te staan van sommige buitenlandse diplomatieke kringen, de Belgische regering zelf, of van de publieke opinie.

Het valt trouwens niet uit te sluiten dat de selectie van de klachten niet meer op grond van juridische, maar van politieke overwegingen zal worden doorgevoerd.

Het risico dat de aangekondigde vervolging van buitenlandse prominenten leidt tot diplomatieke of politieke crises, is wel degelijk reëel en mag ook niet worden onderschat.

Gezien de middelen waarover de Belgische gerechten beschikken, dreigt de taak die hen door de wet op de universele rechtsmacht wordt toebedeeld tevens hun mogelijkheden te boven te gaan.

Voorts zijn de twee wetsontwerpen die de Senaat op 30 januari heeft goedgekeurd, opgesteld alsof er inzake internationaal strafrecht sinds 1993 geen enkele vooruitgang zou zijn geweest. In de tussentijd werd echter het Internationaal Strafhof opgericht, dat wellicht vóór het einde van het jaar 2003 volledig inzetbaar zal zijn. Het gaat om een internationaalrechtelijk instrument waarvan het belang niet mag worden miskend en waarmee onze interne rechtsorde rekening moet houden. In dat opzicht zij erop gewezen dat de universele rechtsmacht waarin de Belgische wetgeving voorziet veel verder reikt dan de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof, en dat de onttrekking aan de Belgische rechtbanken ten voordele van het Internationaal Strafhof volgens tal van juristen gewoonweg onbestaanbaar is met het beginsel van de complementariteit van de

– soit l'affaire présente un lien de rattachement avec la Belgique (par exemple la nationalité belge de l'auteur ou de la victime), et dans un tel cas la procédure ordinaire est d'application (poursuites entreprises suite à une plainte ou par constitution de partie civile) ;

– soit l'affaire ne présente aucun lien de rattachement avec la Belgique, et les poursuites ne peuvent être engagées qu'en cas de constitution de partie civile, la tâche de décider si les poursuites peuvent être engagées revenant au procureur fédéral.

Ce texte, s'il devait être adopté en l'état, aurait pour conséquence de faire converger vers les tribunaux belges un afflux de plaintes n'ayant aucun lien de rattachement avec la Belgique. Une autre conséquence néfaste de cette loi serait de créer un véritable effet d'appel en matière de demandes d'asile, et ce alors que le gouvernement essaie de maîtriser les flux migratoires.

Le « filtre » du procureur fédéral, prévu par le projet, est quant à lui un peu illusoire. Celui-ci ne sera en effet pas à l'abri d'un certain nombre de pressions, émanant soit des milieux diplomatiques étrangers soit du gouvernement belge lui-même, soit de l'opinion publique.

Il n'est par ailleurs pas à exclure que le choix des plaintes soit guidé par des considérations d'ordre politique, et non plus juridiques.

Les risques réels de déclenchement de crises diplomatiques ou politiques, entraînées par l'annonce de poursuites contre des personnalités étrangères, ne doivent pas non plus être sous-estimés.

La tâche confiée par la loi de compétence universelle aux juridictions belges risque également, au vu des moyens dont celles-ci disposent, de s'avérer insurmontable.

Les deux projets de loi adoptés par le Sénat le 30 janvier ont par ailleurs été rédigés comme si aucune avancée en matière de droit pénal international n'avait été constatée depuis 1993. Or, la CPI a depuis été créée, et sera sans doute pleinement opérationnelle avant la fin de l'année 2003. Il s'agit là d'un instrument de droit international dont l'importance ne peut être mésestimée, et qui doit être pris en compte par notre ordre juridique interne. À cet égard, il convient de noter que la compétence universelle prévue par la législation belge va beaucoup plus loin que la compétence de la CPI, et que le dessaisissement des tribunaux belges en faveur de la CPI est, de l'avis de nombreux juristes, purement et simplement incompatible avec le principe de complémentarité de la compétence de la Cour internationale. Il n'est donc pas du tout certain que la Belgique, saisie de faits

bevoegdheid van het Internationaal Hof. Het is dus helemaal niet zeker dat België, indien in ons land feiten voor de rechter worden gebracht waarvoor het Internationaal Strafhof bevoegd is, zich ten voordele van dat Hof van de zaak kan ontdoen. Bijgevolg zou blijken dat geen toepassing kan worden verleend aan artikel 2 van de interpretatieve wet en zou België verplicht zijn uitspraak te doen over alle zaken die bij zijn rechtscolleges aanhangig worden gemaakt.

Indien andere Staten inzake universele rechtsmacht even ambitieuze wetgevingen zouden aannemen als de onze zou bovendien iedere eenheid van rechtspraak terzake onmogelijk zijn.

Ten slotte is de problematiek van de ondernemingen die investeren in risicolanden onvoldoende geregeld in de wetsontwerpen. Die ondernemingen voelen zich immers bedreigd door de Belgische wetgeving, ook al nemen ze niet deel aan oorlogsmisdaden, misdaden van genocide of misdaden tegen de menselijkheid. De onduidelijkheid die in de wetgeving blijft bestaan over het begrip «medeplichtigheid» moet dus worden weggewerkt, tenzij men aanvaardt het risico te lopen dat onze ondernemingen weigeren te investeren in onrustige regio's, wat alleen maar de Belgische uitvoer en economie kan schaden.

Er is dus geen enkele haast, vooral na het arrest van het Hof van Cassatie van 12 februari 2003, waardoor de wetsontwerpen snel zouden moeten worden goedgekeurd zonder dat daadwerkelijk wordt nagedacht over de ernstige gevolgen die de toepassing ervan zou hebben. Er moeten op zijn minst drie verbeteringen worden aangebracht aan de teksten :

1) een bepaling invoegen in verband met de ondernemingen zodat die hun activiteiten kunnen uitoefenen zonder dat ze voortdurend worden blootgesteld aan de risico's die een op het stuk van het begrip «medeplichtigheid» vage wetgeving op hen doet wegen;

2) de nadere regels vaststellen inzake de onttrekking van onze nationale rechtscolleges ten voordele van het Internationaal Strafhof;

3) een duidelijk criterium van verbondenheid met België invoeren in plaats van genoeg te nemen met de «filter» van de procureur-generaal, die volkomen ontoereikend is ten aanzien van de eisen van de rechtszekerheid.

*
* *

De heer Hugo Coveliers (VLD) attendeert erop dat de vervolging en de bestraffing van de ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht doelstellingen zijn waarmee de democraten het alleen maar eens kunnen

relevant de la compétence de la CPI, puisse se dessaisir au profit de cette dernière. L'article 2 de la loi modificative se révélerait donc inapplicable, et la Belgique serait amenée à juger toutes les affaires introduites devant ses juridictions.

D'autre part, si d'autres États devaient se doter de législations aussi ambitieuses que la nôtre en matière de compétence universelle, aucune unicité de jurisprudence en la matière ne pourrait être atteinte.

Enfin, la problématique des entreprises investissant dans des pays à risque n'est pas suffisamment réglée par les projets de loi. Ces entreprises se sentent en effet menacées par la législation belge, même si elles ne participent pas à la perpétration de crimes de guerre, de génocide ou de crimes contre l'humanité. Le flou qui subsiste dans la législation quant à la notion de «complicité» doit donc être levé, à moins d'accepter de courir le risque de voir nos entreprises refuser d'investir dans des régions troublées, ce qui ne peut que porter préjudice aux exportations et à l'économie belges.

Il n'y a donc aucune urgence, surtout après l'arrêt de la Cour de cassation du 12 février 2003, qui imposerait que les projets de loi soient votés à la hussarde, sans qu'il ait été réellement été réfléchi aux conséquences sérieuses que l'application de ceux-ci entraînerait. À tout le moins, il s'imposerait que trois améliorations soient apportées aux textes :

1) introduire une disposition concernant les entreprises, afin qu'elles puissent exercer leurs activités sans être constamment exposés aux risques que ferait peser sur eux une législation floue en ce qui concerne la notion de complicité ;

2) définir les modalités de dessaisissement de nos juridictions nationales au profit de la CPI ;

3) introduire un critère clair de rattachement à la Belgique, plutôt que de se contenter du « filtre » du procureur fédéral, totalement insuffisant au regard des exigences qu'impose la sécurité juridique.

*
* *

M. Hugo Coveliers (VLD) remarque que la poursuite et la répression des violations graves du droit international humanitaire constituent des objectifs auxquels les démocrates ne peuvent que se rallier. L'absence de nor-

zijn. Het ontbreken van internationale normen terzake is uiteraard een voor de internationale gemeenschap schadelijke lacune. Daarom heeft België op 16 juni 1993 de wet goedgekeurd welke die misdaden bestraft.

Thans wordt voorgesteld die wet te wijzigen. Is dat nodig ?

Om die vraag te beantwoorden, moet rekening worden gehouden met wat sinds 1993 gebeurd is en meer in het bijzonder met de rechterlijke beslissing zowel op internationaal als op nationaal niveau en met het soms oneigenlijk gebruik van de wet.

Tevens moet worden opgemerkt dat de wet van 1993 verwijst naar de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, naar luid waarvan de Verdragsluitende Partijen zich ertoe verbinden elke wetgevende maatregel te nemen die nodig is om de gepaste strafsancities vast te stellen voor de personen die een of andere door de Verdragen omschreven ernstige overtreding hebben gepleegd of daartoe opdracht hebben gegeven.

Er moet tevens aan herinnerd worden dat een misdrijf slechts kan worden vervolgd en bestraft als het ten laste werd gelegd op het tijdstip waarop het werd gepleegd, zelfs als naderhand een internationaal strafrechtcollege werd opgericht.

Het Internationaal Gerechtshof heeft in haar arrest van 14 februari 2002 in de zaak betreffende het arrestatiebevel van 11 april 2002 (de zaak Yerodia) een tegenstrijdigheid tussen een Belgische wet en het internationaal gewoonterecht vastgesteld.

Voorts merkt de spreker op dat personen die van ver komen om in België in toepassing van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, klacht neer te leggen, in tegenstelling tot andere burgerlijke partijen, geen borg moeten betalen. In hoeverre kan België, rekening houdend met de gevelde arresten en de oprichting van het Internationaal Strafhof, dergelijke wetgeving welke geen enkele band eist met het land waar recht wordt gesproken, handhaven? Er zou minstens, en dat heeft het Hof van Cassatie in haar arrest als dusdanig ook gesteld, een passief aanknopingspunt zijn die de persoon die vervolgd wordt, verbindt aan de vervolgende Staat. Hij stelt dan ook dergelijke wijziging aan de wet voor.

Hij wijst er op dat het Arbitragehof de invoering van interpretatieve wetten in het strafrecht in vraag stelt. Het lijkt hem dan ook niet zo vanzelfsprekend om een interpretatieve wet aan te nemen die een strafwet verstrengt. Deze interpretatieve wet van 1993 zal een eventuele toets van het Arbitragehof niet doorstaan.

De spreker verwijst naar professor Marc Bossuyt die opmerkt dat het werderkerigheidsbeginsel niet uit het

mes internationales en la matière est évidemment une lacune préjudiciable pour la communauté internationale. C'est la raison pour laquelle la Belgique a, le 16 juin 1993, adopté la loi visant à réprimer ces crimes.

Il est aujourd'hui proposé de modifier cette loi. Est-ce nécessaire ?

Il convient de prendre en compte, pour répondre à cette question, les événements survenus depuis 1993, et plus particulièrement les décisions judiciaires prises tant au niveau international que national, et l'usage parfois abusif qui a été fait de la loi.

Il convient également de remarquer que la loi de 1993 fait référence aux Conventions de Genève du 12 août 1949, qui disposent que les Parties aux Conventions s'engagent à prendre toute mesure législative nécessaire pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis, ou donné l'ordre de commettre l'une ou l'autre des infractions graves définies par les Conventions.

Il faut également rappeler qu'une infraction pénale ne peut être poursuivie et sanctionnée que si elle était incriminée au moment où elle a été commise, même si une juridiction pénale internationale a été créée postérieurement.

Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 14 février 2002 dans l'affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2002 (l'affaire Yerodia), la Cour internationale de Justice constate que la loi belge est en contradiction avec le droit international coutumier.

L'intervenant fait en outre observer que les personnes qui viennent de loin pour déposer plainte en Belgique en application de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire ne doivent pas payer de caution, contrairement à d'autres parties civiles. Dans quelle mesure la Belgique peut-elle, compte tenu des arrêts rendus et de l'installation de la Cour pénale internationale, maintenir une législation qui ne requiert aucun lien avec le pays où est dit le droit ? Il devrait au moins y avoir, comme l'a fait remarquer la Cour de cassation dans son arrêt, un élément passif rattachant la personne poursuivie à l'État poursuivant. L'intervenant propose dès lors que la loi soit modifiée en ce sens.

Il fait observer que la Cour d'arbitrage s'interroge sur l'opportunité d'insérer des lois interprétatives dans notre droit pénal. Il ne lui semble dès lors pas si évident d'adopter une loi interprétative qui confère une rigueur accrue à une loi pénale. La loi interprétative de 1993 ne résisterait donc pas à un examen par la Cour d'arbitrage.

L'intervenant fait observer que, selon le professeur Marc Bossuyt, il ne faut pas perdre de vue le principe de

oog mag worden verloren. Als België zich een dergelijke bevoegdheid mag aanmatigen, mogen ook alle andere landen ook al zijn hun onderzoeksrechten niet onafhankelijk, eenieder vervolgen waartegen iemand bereid is een klacht in te dienen.

Een dergelijke ontwikkeling van de internationale betrekkingen is volgens professor Bossuyt zelfs niet eens wenselijk. (Wouters, J. en Panken, H. (eds.), *De genocidewet in internationaal perspectief*, Brussel, Larcier, 2002.)

In zijn individuele opinie bij het arrest van het Internationaal Strafhof stelt de heer Guillaume, voorzitter, het volgende:

«In tegenstelling tot wat een deel van de rechtsleer aanbeveelt, zou een soortgelijke evolutie geen vooruitgang, maar een achteruitgang van het recht betekenen.»

Men zou toch rekening moeten houden met deze waarschuwingen. Het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (Doc 50 2265/001) bepaalt dat wanneer het misdrijf niet werd gepleegd in België, de vermoedelijke dader niet de Belgische nationaliteit draagt of de vermoedelijke dader zich niet in België bevindt, de strafvordering enkel kan worden ingesteld op vordering van de federale procureur.

De federale procureur zal beslissen over het gevolg dat aan een klacht wordt gegeven. De spreker meent dat deze procureur over een aantal criteria moet beschikken waarop zijn beslissing gesteund moet worden. Het wetsontwerp in zijn huidige lezing wil een magistraat een politieke beslissing laten nemen. Dit druist in tegen het principe van de scheiding der machten.

De rechtszekerheid vraagt er om dat op z'n minst één van de slachtoffers, vóór de feiten, houder van de Belgische nationaliteit is. Enkel dan kan de bevoegdheid van de Belgische rechter, samen met de complementaire bevoegdheid van het Internationaal Strafhof, aanvaard worden. De heer Hugo Coveliers vindt het opzet van de wet van 16 juni 1993, de bestraffing van daden tegen de menselijkheid, weliswaar nobel maar België kan dit volgens hem evenwel alleen realiseren als er een aanknopingspunt is op het vlak van de nationaliteit van het slachtoffer.

Het wetsvoorstel van de de heer Fred Erdman, voorzitter, tot wijziging op procedureel vlak van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige

réciprocité. Si la Belgique peut s'arroger une telle compétence, tous les autres pays pourront également poursuivre toute personne contre laquelle toute autre personne est prête à porter plainte, même si leurs juridictions d'instruction ne sont pas indépendantes.

Selon le professeur Bossuyt, il n'est même pas souhaitable que les relations internationales connaissent une telle évolution. (Wouters, J. et Panken, H. (eds.), *De genocidewet in internationaal perspectief*, Bruxelles, Larcier, 2002.)

Dans son avis personnel concernant l'arrêt de la Cour pénale internationale, M. Guillaume, président, précise ce qui suit:

«Contrairement à ce que préconise une partie de la doctrine, une telle évolution marquerait non une progression, mais une régression du droit».

Il faudrait tout de même tenir compte de ces mises en garde. Le projet de loi modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire (DOC 50 2265/001) prévoit que lorsque l'infraction n'a pas été commise sur le territoire du royaume, que l'auteur présumé n'est pas belge ou que l'auteur présumé ne se trouve pas en Belgique, l'action publique ne pourra être engagée que sur réquisition du procureur fédéral.

Le procureur fédéral décidera des suites à réserver à une plainte. L'intervenant estime que la décision de ce procureur doit reposer sur un certain nombre de critères. Tel qu'il est libellé actuellement, le projet de loi à l'examen vise à faire prendre à un magistrat une décision politique, ce qui est contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

La sécurité juridique requiert qu'au moins une des victimes soit, avant les faits, de nationalité belge. Ce n'est que dans ce cas que la compétence du juge belge ainsi que la compétence complémentaire de la Cour pénale internationale pourront être acceptées. Si M. Hugo Coveliers reconnaît que l'objectif de la loi du 16 juin 1993 visant à sanctionner les crimes contre l'humanité est noble, il estime toutefois que la Belgique ne peut réaliser cet objectif que s'il existe un critère de rattachement en ce qui concerne la nationalité de la victime.

La proposition de loi du président M. Fred Erdman, modifiant, sur le plan de la procédure, la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du

schendingen van het internationaal humanitair recht kan op dit vlak ook verrijnd worden.

De spreker acht het aangewezen om de federale procureur over deze wetsontwerpen te horen.

*
* *

Het is *de heer Tony Van Parys (CD&V)* duidelijk dat bij gebrek aan voldoende eensgezindheid binnen de meerderheid, de wet van 16 juni 1993 niet zal worden aangepast. Dit terwijl de aard van de problematiek een dergelijke aanpassing vereist.

Het is nodig duidelijk te preciseren in welke omstandigheden en op welke wijze de Belgische rechtsinstanties ten aanzien van de schendingen van het humanitair recht bevoegd kunnen zijn. De rechten van het slachtoffer moeten gevrijwaard worden. Een eerlijk proces moet gegarandeerd worden.

De CD&V-fractie acht het Internationaal Strafhof het best geplaatst voor de berechting van de schendingen van het internationaal humanitair recht. In ondergeschikte orde is in deze materie ook een belangrijke rol weggelegd voor de Belgische rechtbanken.

Als we de ambitie hebben om deze belangrijke misdrijven in België te berechten, is het uiterst belangrijk dat de basisbeginselen van '*fair trial*' gegarandeerd worden.

Het is niet zo vanzelfsprekend om een proces vanop afstand te organiseren (zie het proces waarbij vier Rwandezers in 2001 werden veroordeeld wegens hun betrokkenheid bij de genocide van 1994). Men moet ervoor waken dat de onafhankelijkheid van het onderzoek, de bewijsvoering, de berechting en het tegensprekelijk karakter van de procedure absoluut gegarandeerd worden. In de huidige stand van de wetgeving kan België die garantie niet of onvoldoende bieden.

De spreker heeft in deze materie sterk de indruk dat in functie van de persoon van de klager of de verdachte standpunten worden ingenomen.

Het getuigt van een fundamenteel wantrouwen tegenover de rechterlijke instanties wanneer naar aanleiding van een concreet dossier een interpretatieve wet in het leven wordt geroepen.

Hij stelt met enige ontzetting vast dat wanneer het misdrijf niet werd gepleegd in België, de vermoedelijke dader niet de Belgische nationaliteit draagt of de vermoedelijke dader zich niet in België bevindt, de strafvordering enkel kan worden ingesteld op vordering van de

droit international humanitaire, peut également être affirmée sur ce point.

L'intervenant estime qu'il convient d'entendre le procureur fédéral au sujet de ces projets de loi.

*
* *

Pour *M. Tony Van Parys (CD&V)*, il est clair qu'en l'absence d'un consensus suffisant au sein de la majorité, la loi du 16 juin 1993 ne sera pas modifiée. Et ce, alors que la nature du problème le requiert.

Il est en effet nécessaire de préciser clairement dans quelles circonstances et de quelle manière les juridictions belges peuvent connaître des violations du droit humanitaire. Les droits de la victime doivent être préservés et il y a lieu de garantir un procès honnête.

Le groupe CD&V considère que la Cour pénale internationale est la mieux placée pour se prononcer sur les violations du droit international humanitaire. En ordre subsidiaire, les tribunaux belges ont également un rôle important à jouer dans cette matière.

Si nous avons l'ambition de juger ces délits graves en Belgique, il est extrêmement important de garantir les principes de base d'un jugement équitable.

Or, l'organisation d'un procès à distance est loin d'être une sinécure (voir le procès des quatre Rwandais condamnés en 2001 pour leur participation au génocide de 1994). Il faut veiller à ce que l'indépendance de l'instruction, de l'administration de la preuve et du jugement, ainsi que le caractère contradictoire de la procédure soient absolument garantis. Dans l'état actuel de la législation, la Belgique ne peut pas ou ne peut pas suffisamment offrir cette garantie.

Dans cette matière, l'intervenant a la très nette impression que des points de vue sont adoptés en fonction de la personne du plaignant ou du prévenu.

Or, c'est témoigner d'une méfiance fondamentale à l'égard des juridictions que d'élaborer une loi interprétative sur la base d'un dossier concret.

C'est avec une certaine consternation qu'il constate que lorsque l'infraction n'a pas été commise en Belgique, que l'auteur présumé n'est pas belge ou que l'auteur présumé ne se trouve pas sur le territoire belge, l'action publique ne pourra être intentée que sur réquisition du

federale procureur. De federale procureur wordt aldus, zonder dat hiervoor enige grondslag in de nationale regelgeving voorhanden is, de verantwoordelijkheid gegeven om te oordelen over de opportuniteit. De minister van de Justitie draagt daarenboven voor de beslissing van de federale procureur de politieke verantwoordelijkheid. Hij pleit dan ook voor het zoeken naar een andere filter dan het federaal parket. In elk geval moet de garantie van een 'fair trial' verzekerd worden.

De spreker wenst van de minister te vernemen of ten aanzien van de schendingen van het internationaal humanitair recht nog deze legislatuur een behoorlijke regelgeving tot stand zal komen. Een goed bestuur vereist de snelle verbetering van de huidige regeling.

De heer Marc Verwilghen, minister van Justitie, beaamt dat een verfijning van de regeling zich opdringt doch wijst erop dat voorliggend wetsontwerp een parlementair initiatief is.

*
* *

Mevrouw Martine Dardenne (AGALEV-ECOLO) wijst erop dat de druk die momenteel op België wordt uitgeoefend, veeleer uitgaat van andere landen dan wel van de publieke opinie. In dat verband toont zij zich verwonderd over het standpunt dat de Israëliëse regering heeft ingenomen, waarbij die regering betwist dat het noodzakelijk zou zijn over een zo ruim mogelijke bevoegdheid te beschikken om oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid te bestraffen.

Het grote aantal klachten dat tot op vandaag werd ingediend, wordt verklaard door het grote aantal slachtoffers die nog steeds geen genoegdoening hebben gekregen.

Voorts zij erop gewezen dat ook de Verenigde Staten van Amerika beschikken over een wet inzake universele bevoegdheid, de zogenaamde «*Alien Torts Claims Act*», die iedere buitenlander de mogelijkheid biedt bij de federale rechtbanken van de Verenigde Staten een eis tot schadevergoeding in te dienen die gebaseerd is op schendingen van het «recht der naties». Een soortgelijke wet bestaat tevens op het stuk van folterpraktijken.

De door de Verenigde Staten aangevoerde argumenten tegen de wet inzake de universele rechtsmacht zijn dus veeleer politiek dan wel juridisch of moreel van aard. België moet terzake een progressieve en humanistische koers blijven varen en verder impulsen blijven geven voor de naleving van het internationaal recht. Het gaat hier om een humane plicht.

Aan de andere kant heeft ons land historische banden met bepaalde landen – zoals Rwanda – waar

procureur fédéral. On confie ainsi au procureur fédéral, en l'absence de tout fondement dans la législation nationale, la responsabilité de juger de l'opportunité de poursuivre. Le ministre de la Justice assume en outre la responsabilité politique de la décision prise par le procureur fédéral. L'intervenant recommande dès lors que l'on recherche un autre filtre que le parquet fédéral. En tout état de cause, il faut que la garantie d'un «*procès équitable*» soit assurée.

L'intervenant demande au ministre si une réglementation correcte sera encore adoptée au cours de cette législature en ce qui concerne les violations du droit humanitaire international. Une bonne administration implique modification rapide de la réglementation actuelle.

M. Marc Verwilghen, ministre de la Justice, estime, lui aussi, qu'il est impératif d'affiner la réglementation, mais il souligne que le projet de loi à l'examen résulte d'une initiative parlementaire.

*
* *

Madame Martine Dardenne (Agalev/Ecolo) rappelle que les pressions qui s'exercent actuellement sur la Belgique émanent davantage de pays étrangers que de l'opinion publique et fait part à cet égard de son étonnement vis-à-vis de la position du gouvernement israélien, qui conteste la nécessité d'une compétence la plus large possible pour juger les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Le grand nombre de plaintes aujourd'hui déposées s'explique par le nombre élevé de victimes qui n'ont pas encore obtenu réparation.

Il faut par ailleurs rappeler que les États-Unis d'Amérique disposent eux aussi d'une loi de compétence universelle, l'«*Alien Torts Claims Act*», qui permet à tout étranger d'introduire devant les tribunaux fédéraux des États-Unis une demande en dommages et intérêts basée sur des violations du «*droit des nations*». Une loi similaire existe en ce qui concerne les actes de torture.

Les arguments avancés par les États-Unis contre la loi de compétence universelle sont donc davantage politiques que juridiques ou moraux. La Belgique doit garder une position progressiste et humaniste, et continuer de donner une impulsion en ce qui concerne le respect du droit international. Il s'agit là d'un devoir d'humanité.

D'autre part, notre pays a un lien historique avec certains pays où des génocides ont été commis, comme le

volkerenmoorden werden begaan. België is het bijgevolg aan zichzelf verplicht de slachtoffers van die moorden de mogelijkheid te bieden de daders van die misdrijven in België te vervolgen.

In verband met de juridische dimensie van het vraagstuk toont de spreker zich opgetogen over het door het Hof van Cassatie op 12 februari 2003 gewezen arrest waarin een lezing wordt gegeven die overeenstemt met de wens van de wetgever van 1993, ook al mag de noodzaak van een uitleggingswet en van een wijzigingswet niet op de helling worden gezet.

De eerste moet het immers mogelijk maken de controverse rond de lezing van artikel 7 van de wet van 1993 te beëindigen en te voorkomen dat het Hof van Cassatie zijn standpunt zou wijzigen. De tweede is noodzakelijk om de Belgische wet aan te passen aan de recente ontwikkelingen van het internationaal recht en om een filter in te bouwen, om te voorkomen dat vervolging zou worden ingesteld inzake louter uit de lucht gegrepen klachten.

De verenigbaarheid van de regeling waarbij het dossier naar het Internationaal Strafhof wordt verwezen met het in het statuut van Rome vervatte complementariteitsbeginsel is belangrijk genoeg om er even bij stil te staan. De bepaling waarin het wetsontwerp voorziet, vormt geen uitzondering op het complementariteitsbeginsel, maar past dat beginsel net toe. Naar de verklaring van professor David, kan het Internationaal Strafhof alleen kennis kan nemen van een dossier in de hypothese waarbij de bevoegde Staat, conform voormeld statuut of op grond van zijn eigen wetgeving, niet bij machte is die bevoegdheid uit te oefenen. De ontworpen wetgeving regelt die kwestie bijgevolg alleen maar.

Artikel 13 van het Internationaal Strafhof is terzake overigens duidelijk, want het luidt als volgt:

«Het Hof kan zijn rechtsmacht uitoefenen met betrekking tot de daden bedoeld in artikel 5 overeenkomstig de bepalingen van dit Statuut, indien een situatie waarin een of meer van deze misdaden lijken te zijn gepleegd, overeenkomstig artikel 14 naar de aanklager wordt verwezen door een Staat die Partij is; (...).»

Artikel 14 preciseert het volgende: «Een Staat die Partij is kan een situatie waarin een of meer misdaden waarover het Hof rechtsmacht heeft lijken te zijn gepleegd naar de aanklager verwijzen, waarbij de aanklager wordt verzocht de situatie te onderzoeken teneinde vast te stellen of een of meer duidelijk omschreven personen in staat van beschuldiging moeten worden gesteld wegens het plegen van deze misdaden. Voorzover mogelijk worden bij de verwijzing de relevante omstandigheden vermeld, vergezeld van alle bewijsstukken die ter beschikking staan van de Staat die het geval verwijst.»

Rwanda, et se doit donc de permettre aux victimes de poursuivre les auteurs de ces crimes en Belgique.

Concernant la dimension juridique de la problématique, l'intervenant se réjouit de l'arrêt de la Cour de cassation du 12 février 2003 qui donne une interprétation conforme à la volonté du législateur de 1993, même si la nécessité de l'adoption d'une loi interprétative et d'une loi modificative ne doit pas être remise en question.

La première doit en effet permettre de clore la controverse sur l'interprétation de l'article 7 de la loi de 1993, et d'éviter que la Cour de cassation ne change de position. La seconde est indispensable pour adapter la loi belge aux développements récents du droit international et pour instaurer un filtre, afin d'éviter que des poursuites fantaisistes soient intentées.

La compatibilité du régime de dessaisissement au profit de la CPI avec le principe de complémentarité prévu par le Statut de Rome mérite que l'on s'y attarde : la disposition prévue par le projet de loi ne constitue pas une dérogation au principe de complémentarité, mais bien une application de celui-ci. En effet, comme l'a dit le professeur David, la CPI « ne peut connaître d'une affaire que dans l'hypothèse où l'État compétent, en vertu du Statut ou de sa propre législation, n'est pas en mesure d'exercer cette compétence ». La législation en projet ne fait donc que régler cette question.

L'article 13 du Statut de la CPI est d'ailleurs clair à ce sujet, puisqu'il dispose que :

« La Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut : si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déféré au Procureur par un État partie, comme prévu à l'article 14 (...) ».

L'article 14 précise que « Tout État Partie peut déférer au Procureur une situation dans laquelle un ou plusieurs des crimes relevant de la compétence de la Cour paraissent avoir été commis, et prier le Procureur d'enquêter sur cette situation en vue de déterminer si une ou plusieurs personnes identifiées devraient être accusées de ces crimes. L'État qui procède au renvoi indique autant que possible les circonstances pertinentes de l'affaire et produit les pièces à l'appui dont il dispose ».

*
* *

Voorzitter Fred Erdman (SPA) wijst erop dat hij over beide wetsontwerpen talrijke brieven heeft ontvangen van personen die zich zorgen maken over wat er met die teksten zal gebeuren. Het begin van die brieven, die volgens een zelfde model zijn opgesteld, gaat als volgt:

«Sinds 1993 beschikt ons land over een wetgeving met « universele rechtsmacht » die het de Belgische rechtbanken mogelijk maakt de verantwoordelijken te vervolgen van 's wereld zwaarste misdaden : volkenmoord, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid. Deze wetgeving werd in 1993 door het Belgische Parlement unaniem goedgekeurd en zijn toepassingsgebied werd wederom unaniem uitgebreid in 1999. De draagwijdte van deze wet wordt echter sinds enkele maanden ondergraven door enkele gerechtelijke beslissingen. Om aan deze discussie over de bevoegdheid een einde te maken, bevinden er zich momenteel in het Parlement twee wetsvoorstellen. In de Senaat werden ze reeds goedgekeurd op 30 januari 2003. Het is aan u om deze twee wetsvoorstellen op de agenda van uw commissie te zetten. Het is absoluut noodzakelijk dat deze twee wetsvoorstellen gestemd worden voor het einde van de parlementaire werkzaamheden van deze legislatuur».

De spreker kan zich vinden in de strekking van die brieven. De ontworpen wetgeving heeft immers niet alleen diplomatieke, politieke en economische gevolgen, maar ook een ethische dimensie. We mogen namelijk niet uit het oog verliezen dat er overal ter wereld tal val mensen leven die het slachtoffer zijn geworden van de bij de ter bespreking voorliggende wetgeving bedoelde misdaden. Het is voor die slachtoffers en hun naasten essentieel dat er een regelgeving komt die de rechtszekerheid garandeert.

Toen de wet in 1993 werd aangenomen, bestond het Internationaal Strafhof nog niet. Wellicht is destijds onvoldoende met bepaalde aspecten rekening gehouden en werden sommige toepassingsmoeilijkheden over het hoofd gezien. De mogelijkheid om zich burgerlijke partij te stellen bestaat in geen enkel ander land, met als gevolg dat heel wat slachtoffers hebben besloten de procedure in België in te leiden. Daarom is het noodzakelijk te voorzien in een soort van «filter».

Inzake het arrest van het Internationaal Gerechtshof over het aanhoudingsbevel van 11 april 2000 (de «zaak-Yerodia») zij erop gewezen dat iemands onschendbaarheid overeenkomstig de internationale verdragen niet tot gevolg heeft dat de misdaden die de betrokkene eventueel heeft begaan, ongestraft mogen blijven.

*
* *

M. Fred Erdman (SPA), président, signale qu'il a reçu de nombreuses lettres concernant les deux projets de lois, émanant de personnes qui s'inquiètent du sort qui sera réservé à ces textes. Le début de ces lettres, pour la plupart rédigées à partir d'un même modèle, se lit comme suit :

« Depuis 1993, notre pays dispose d'une législation dite de « compétence universelle » qui permet aux tribunaux belges de poursuivre les responsables des crimes les plus graves commis de par le monde : génocide, crimes de guerre ou crimes contre l'humanité. Cette législation a été adoptée en 1993 par le Parlement belge à l'unanimité et son champ d'application a été élargi en 1999 par un vote tout aussi unanime des parlementaires belges. Toutefois, depuis quelques mois, la portée de cette législation a été contestée par diverses décisions judiciaires. Pour mettre fin à cette polémique sur la portée de la loi, deux propositions de loi sont en débat au Parlement ; elles ont été déjà votées au Sénat le 30 janvier. Il vous appartient de mettre ces deux projet à l'agenda de votre commission. Il est impératif que ce vote intervienne avant la fin de la législature ».

L'intervenant explique qu'il se reconnaît dans l'approche de ces lettres. La législation en projet a en effet certes des conséquences diplomatiques, politiques et économiques, mais a aussi une dimension éthique. Il ne faut pas perdre de vue en effet qu'il existe de par le monde d'innombrables victimes des crimes visés par la législation à l'examen. Il est de première importance, dans l'intérêt de ces victimes et de leurs proches, d'élaborer une réglementation qui garantisse la sécurité juridique.

Lorsque la loi a été adoptée en 1993, la CPI n'avait pas encore été mise en place. Il est probable que certains aspects n'aient alors pas été suffisamment pris en compte, et que certaines difficultés d'application aient été perdues de vue. La possibilité de se constituer partie civile, parce qu'elle n'existe dans aucun autre pays, a eu pour conséquence que de nombreuses victimes ont décidé d'entamer la procédure en Belgique. Il est donc nécessaire d'instaurer une sorte de « filtre ».

Concernant l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'« affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000 » (« affaire Yerodia »), il convient de souligner que, même si une personne bénéficie d'une immunité en vertu des conventions internationales, cela n'a pas pour conséquence que les crimes dont elle aurait pu se rendre coupable doivent rester impunis.

Overigens is het jammer dat de Senaat niet dieper is ingegaan op het vraagstuk van de band met België. In rechtsbestellen elders in de wereld komt het slechts zelden voor dat een verdachte tijdens de hele procedure afwezig kan blijven.

Voorts klopt het dat artikel 84 van de Grondwet de wetgever in staat stelt een uitleggingswet uit te vaardigen, maar de vraag rijst of de goedkeuring van een dergelijke wet in sommige lopende procedures niet tot nieuwe debatten dreigt te leiden. Het is immers mogelijk dat men oordeelt dat een uitleggingswet terugwerkende kracht heeft, met als gevolg langer aanslepende procedures - wat zeker niet de bedoeling was van de in uitzicht gestelde wet.

De wijzigingswet roept de volgende commentaar op:

– aan de lijst van de wet van 1993 werd een aantal misdaden toegevoegd. Aangezien het wetsontwerp in die wet de artikelen *1 bis* en *1 ter* invoegt, moeten in de bepalingen met betrekking tot het federaal parket de bevoegdheden van de procureur-generaal overeenkomstig worden aangepast (momenteel worden alleen de artikelen 1 en 2 van de wet van 1993 vermeld);

– aangezien het wetsontwerp grotendeels betrekking heeft op de misdaden als bedoeld in het statuut van het Internationaal Strafhof, is het jammer dat bij de aanpassing van de wet van 1993 niet bij voorrang rekening werd gehouden met de zaken die een band met België hebben;

– de federaal procureur zal terzake als «filter» fungeren. De vraag rijst of dat beantwoordt aan de basisbeginselen van de strafprocedure.

– het Internationaal Strafhof heeft een aanvullende bevoegdheid. Dit wetsontwerp bepaalt echter dat België aan het Hof feiten kan doorspelen die bij de Belgische gerechtelijke instanties zijn aangebracht. Zoals de Raad van State heeft aangestipt, blijven er dus twijfels bestaan over de verenigbaarheid van die bepaling met het statuut van het Internationaal Strafhof (Stuk Senaat nr. 2-1256/3, advies nr. 34.154/VR/2 van de Raad van State, blz. 2-3);

– in het verlengde van de opmerkingen terzake van de Raad van State zij er tot slot op gewezen dat, in verband met artikel 7 van het wetsontwerp, het wenselijk ware te bepalen dat de inwerkingtreding van de artikelen *1 ter*, § 3, en 2, elfde lid, van het wetsontwerp zal geschieden op de dag van de inwerkingtreding van de instemmingswet met het Tweede Protocol inzake het Verdrag van 's-Gravenhage van 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict, goedgekeurd te 's Gravenhage op 26 maart 1999. Momenteel heeft België dat protocol immers nog niet geratificeerd;

Par ailleurs, il est dommage que les sénateurs n'aient pas davantage examiné la question du lien de rattachement avec la Belgique. À l'étranger, il n'existe que très peu d'ordres juridiques qui permettent que toute la procédure se fasse en l'absence de l'inculpé.

Concernant la loi interprétative, l'article 84 de la Constitution permet certes au législateur d'adopter ce genre de règle. La question se pose néanmoins de savoir si l'adoption d'une telle loi, en ce qu'elle pourra être considérée comme rétroactive, ne va pas provoquer de nouveaux débats dans les procédures pendantes, qui seront de ce fait allongées, ce qui n'était à l'évidence pas l'objectif de la loi.

La loi modificative, elle, appelle les commentaires suivants :

– une série de crimes ont été rajoutés à la liste de la loi de 1993. Étant donné que le projet de loi insère les articles *1 bis* et *1 ter* dans cette loi, il faudra que, dans les dispositions concernant le parquet fédéral, les compétences du procureur fédéral soient adaptées en conséquence (actuellement, seuls les articles 1 et 2 de la loi de 1993 sont mentionnés).

– dans la mesure où le projet de loi reprend en grande partie les crimes visés par le Statut de la CPI, il est dommage que l'adaptation de la loi de 1993 n'ait pas été prioritairement élaborée pour les affaires qui ont un lien de rattachement avec la Belgique;

– le « filtre » mis en place sera assuré par le procureur fédéral. La question se pose de savoir si cela répond aux principes de base de la procédure pénale.

– la CPI a une compétence de nature complémentaire. Or, le projet de loi prévoit que la Belgique pourra dénoncer à la CPI des faits dont les autorités judiciaires auront été saisies. Des doutes subsistent donc, comme l'a relevé le Conseil d'État (Doc. Sénat, n°2-1256/3, avis du Conseil d'État n°34.154/VR/2, p.2-3), sur la compatibilité de cette disposition avec le Statut de la CPI ;

– en ce qui concerne l'article 7 du projet de loi, il serait souhaitable, comme l'a également noté le Conseil d'État, de prévoir que l'entrée en vigueur des articles *1^{er} ter*, §3 et 2, alinéa 11, du projet de loi aura lieu le jour de l'entrée en vigueur de la loi d'assentiment au deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, adopté à La Haye le 26 mars 1999, étant donné que la Belgique n'a pour le moment pas encore ratifié ce Protocole;

– tot slot moet worden nagegaan in hoeverre de al ondernomen onderzoeksverrichtingen geldig blijven indien een verzoek onontvankelijk wordt verklaard.

Het is van primordiaal belang dat de ontworpen wetgeving een ernstig antwoord biedt op de roep van de slachtoffers en hun naasten om gerechtigheid. Met name moet worden voorkomen dat hun rechten op de helling worden gezet en moeten de aangevatte procedures tot een goed einde kunnen worden gebracht.

We kunnen evenwel niet om de vaststelling heen dat de besprekingen serener hadden kunnen verlopen en diepgaander hadden kunnen zijn indien het parlementair debat vroeger van start was gegaan.

– Il faudra enfin se demander dans quelle mesure, lorsqu'une demande a été déclarée irrecevable, les actes d'instruction déjà accomplis pourront être préservés.

Il est primordial que la législation en projet réponde de manière sérieuse à la demande de justice des victimes et de leurs proches, afin que leurs droits ne puissent être remis en cause, et que les procédures entamées puissent aller jusqu'à leur terme.

Force est de constater à cet égard que les discussions auraient pu être plus sereines et plus approfondies si le débat parlementaire avait débuté plus tôt.

Voorzitter Fred Erdman (SP.A) vraagt naar een standpunt van de minister omtrent de opmerkingen en commentaren van de Raad van State.

3) Antwoorden van de minister

De minister verstrekt de volgende antwoorden op de opmerkingen van de Raad van State alsmede op de vragen en commentaren van de verschillende sprekers :

Algemene opmerkingen

De Raad van State formuleert twee opmerkingen betreffende de wijzigingen aangebracht in artikel 7 inzake de universele rechtsmacht.

Eenzijds wijst de Raad van State erop dat «betwistingen hangende zijn inzake de vraag of de universele rechtsmacht en in het bijzonder de universele rechtsmacht «in absentia» in alle opzichten verenigbaar zijn met de hogere normen van het internationaal recht».. De Raad van State onderstreept dat «thans (in het kader van het Internationaal Strafhof) betwisting bestaat over de mate waarin de universele rechtsmacht van de rechtsbanken van een bepaalde Staat kan worden beschouwd als verenigbaar met het internationaal recht».

De Raad van State is tevens van oordeel dat, gelet op de voorafgaande goedkeuring door de wetgever van het beginsel van de universele rechtsmacht van de Belgische rechtsbanken» «de Raad van State zich niet hoeft uit te spreken over de vraag of die optie juridisch verantwoord is»..

De lezing en de analyse van deze relevante opmerkingen van de Raad van State moeten aanzetten tot een voorzichtige houding in het kader van de goedkeuring van de wet.

Het bestaan van het begrip universele rechtsmacht kan niet ter discussie worden gesteld: het betreft een begrip dat reeds in de 19^{de} eeuw bestond en werd toegepast, krachtens internationale verdragen zijn de Staten die partij erbij zijn aan de andere kant verplicht om in een dergelijke rechtsmacht te voorzien.

Het is veeleer de wettelijkheid van de uitoefening van een universele rechtsmacht «in absentia», die is geformuleerd zonder enige criterium van verbondenheid ten aanzien van het internationaal recht, die in twijfel zou kunnen worden getrokken.

Hoewel het natuurlijk onmogelijk is te voorspellen hoe de rechtspraak van het Internationaal Strafhof zal evo-

M. Fred Erdman (SP.A), président, demande que le ministre donne son point de vue sur les remarques et observations faites par le Conseil d'État.

3) Réponses du ministre

Le ministre apporte les réponses suivantes aux remarques du Conseil d'État et aux questions et observations des différents intervenants :

Observations générales

Le Conseil d'État formule deux remarques concernant les modifications apportées à l'article 7, relatif à la compétence universelle.

D'une part, le Conseil d'État signale que «des contestations sont pendantes quant à savoir si la compétence universelle, et en particulier la compétence universelle «par défaut», peut se concilier à tous égards avec les normes supérieures du droit international». Le Conseil d'État relève qu'«il y a aujourd'hui contestation (au sein de la Cour internationale de Justice) sur la mesure dans laquelle la compétence universelle des juridictions d'un État déterminé peut être regardée comme se conciliant avec le droit international».

Le Conseil d'État considère également que, vu l'adoption antérieure du principe de la compétence universelle des juridictions belges par le législateur, «le Conseil d'État n'a pas à se prononcer sur la question de savoir si cette option se justifie d'un point de vue juridique».

La lecture et l'analyse de ces observations pertinentes du Conseil d'État doivent inciter à adopter une attitude prudente dans l'adoption du projet de loi.

L'existence même de la notion de compétence universelle ne peut être remise en cause : d'une part, il s'agit d'une notion qui, déjà au XIX^{ème} siècle, était connue et appliquée et, d'autre part, des conventions internationales obligent les États parties à prévoir une telle compétence.

Ce qui paraît susceptible d'être mis en doute c'est bien plutôt la légalité de l'exercice d'une compétence universelle «par défaut», formulée sans critère de rattachement au regard du droit international.

Il est évidemment impossible de prévoir l'évolution de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice

lueren, moet in het kader van de werkzaamheden in het Parlement rekening worden gehouden met een risico op een eventuele toekomstige strijdigheid van de Belgische wetgeving.

De Raad van State heeft kritiek op het gegeven dat in paragraaf 2 van het nieuwe artikel 7 van het voorstel dat hem voor advies werd voorgelegd, is voorzien in een mechanisme op grond waarvan de beslissing van de minister van Justitie om feiten te verwijzen naar het Internationaal Strafhof automatisch de onttrekking van de Belgische gerechten en gunste van het Internationaal Strafhof tot gevolg heeft. De kritiek van de Raad van State heeft betrekking op verschillende aspecten van de tekst.

Ter zake van de autoriteit die beslist over de onttrekking, is de tekst tijdens de werkzaamheden in de Senaat in die zin aangepast dat wordt uitgegaan van de reeds bestaande regel voor de internationale straf-gerechthoven, alsook dat een grotere uniformiteit tot stand wordt gebracht met de nieuwe paragraaf van het artikel betreffende de onttrekking ten gunste van de buitenlandse nationale gerechten: in dit geval gaat het Hof van Cassatie, op vordering van de procureur-generaal, over tot de onttrekking zodra de aanklager van het Internationaal Strafhof de kennisgevingen heeft gedaan bedoeld in artikel 18, § 1, van het Statuut.

Bovendien wijst de Raad van State op de aangelegenheid van de invoering van een prioriteitsregel voor de rechtsmacht, teneinde de criteria te verduidelijken op grond waarvan de beslissing tot verwijzing en vervolgens tot onttrekking kan worden goedgekeurd: de verwijzing en derhalve de onttrekking hebben enkel betrekking op feiten die niet op het Belgische grondgebied zijn gepleegd of op feiten die niet zijn gepleegd door een Belg of waarvan een Belg niet het slachtoffer is geweest, behalve indien deze feiten samenhangen met of identiek zijn aan feiten die reeds bij het Internationaal Strafhof aanhangig zijn gemaakt en die reeds ontvankelijk zijn verklaard.

De beslissing tot onttrekking zou in ieder geval het (niet automatische) gevolg zijn van een beslissing tot verwijzing die de minister van Justitie heeft genomen. Om deze beslissing van de minister in het kader van artikel 14 van het Statuut als een beslissing van België te beschouwen, wordt evenwel voorgesteld aan het artikel de nadere bepaling toe te voegen dat de minister overgaat tot de verwijzing op grond van een in Minister-raad overlegd besluit.

De Raad van State heeft ook vragen omtrent de verenigbaarheid van een dergelijk stelsel van verwijzing

mais, dans le cadre des travaux au Parlement, il convient de prendre en considération le risque d'une éventuelle censure future de la législation belge.

Le Conseil d'État critique le fait que la proposition qui lui était soumise pour avis prévoit au paragraphe 2 du nouvel article 7, un mécanisme par lequel la décision du ministre de la Justice de dénoncer des faits à la Cour pénale internationale entraîne automatiquement le dessaisissement des juridictions belges au profit de la Cour pénale internationale. La critique du Conseil d'État porte sur plusieurs aspects du texte.

Quant à l'autorité décidant du dessaisissement, le texte a été adapté lors des travaux au Sénat de manière à s'inspirer de la règle existant déjà pour les Tribunaux pénaux internationaux et à établir une plus grande uniformité avec le paragraphe 3 nouveau de l'article concernant le dessaisissement en faveur de juridictions nationales étrangères : c'est la Cour de cassation, sur réquisition du procureur général, qui procède au dessaisissement, dès lors que le procureur de la Cour pénale internationale a procédé aux notifications prévues à l'article 18, paragraphe 1^{er} du Statut.

En outre, le Conseil d'État pose la question de l'établissement d'une règle de priorité de compétence pour clarifier les critères sur base desquels la décision de dénonciation, puis de dessaisissement peut être adoptée : la dénonciation et donc le dessaisissement concernent uniquement des faits qui n'ont pas été commis sur le territoire belge ou des faits qui n'ont pas été commis par un Belge ou dont un Belge n'a pas été victime, sauf si ces faits sont connexes ou identiques à des faits dont la Cour pénale internationale est déjà saisie et pour lesquels a déjà été prise une décision positive de recevabilité.

La décision de dessaisissement serait de toute façon la conséquence (non automatique) d'une décision de dénonciation, prise par le ministre de la Justice. Toutefois, afin que cette décision du ministre apparaisse comme une décision de la Belgique dans le cadre de l'article 14 du Statut, il est proposé d'ajouter à l'article, la précision que le ministre procède à la dénonciation, sur décision délibérée en Conseil des ministres.

Le Conseil d'État s'interroge aussi sur la compatibilité d'un tel système de dénonciation avec le Statut de la

met het Statuut van het Hof en het in artikel 17 van het Statuut omschreven complementariteitsbeginsel.

Die interpretatie van de Raad van State kan worden verklaard door artikel 17 van het Statuut afzonderlijk te lezen. Een lezing van artikel 17 samen met het overige Statuut en inzonderheid met artikel 18, dat de tenuitvoerlegging van artikel 17 regelt, toont aan dat enkel de Staten die het complementariteitsbeginsel ten uitvoer wensen te leggen om de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof te blokkeren, een onderzoek van de aanklager van het Hof kunnen beëindigen. Niets belet een Staat die bevoegd is om kennis te nemen van een zaak die bij het Internationaal Strafhof aanhangig is gemaakt, voor het Internationaal Strafhof een verzoek tot niet-ontvankelijkheid van deze zaak in te dienen. In dit geval kunnen het onderzoek van de aanklager en vervolgens het proces voor het Hof normaal plaatsvinden. Enkel de toepassing van het beginsel *ne bis in idem* kan een belemmering vormen voor een beslissing van het Internationaal Strafhof bij een beslissing over dezelfde zaak op nationaal vlak (artikel 20 van het Statuut), nadat op nationaal vlak een definitieve beslissing is genomen. Er moet tevens worden gerefereerd aan artikel 14 van het Statuut van het ISH inzake de bevoegdheid voor de verwijzing van België naar het ISH.

In artikel 19 is immers bepaald dat het Hof zelf moet nagaan of een zaak overeenkomstig artikel 17 ontvankelijk is. Zulks geschiedt evenwel in het begin van het proces, met andere woorden geruime tijd nadat het Hof van Cassatie de gelegenheid heeft gehad te beslissen over de onttrekking van de Belgische rechtbanken. Zodra over de onttrekking is beslist, kunnen de Belgische gerechten in het kader van de zaak enkel nog optreden voor rekening van het Internationaal Strafhof, op grond van hun verplichtingen tot samenwerking met het Hof. Alleen het Hof kan een proces tot een goed einde brengen overeenkomstig het complementariteitsbeginsel.

Nasser Zakr, de gewezen juridisch adviseur bij het bureau van de aanklager van het Internationaal Tribunaal voor Rwanda, heeft het volgende onderstreept: «(...) une procédure devant la Cour est en principe irrecevable lorsqu'une procédure nationale est en cours (...). Cependant, pour de multiples raisons, les États parties peuvent préférer que la compétence soit exercée dans une affaire particulière par la Cour plutôt que par leurs propres juridictions» (*JDI*, 2002, blz. 465). Hij voegt eraan toe dat zulks slechts mogelijk is als de ontvankelijkheidscriteria van het Hof vervuld zijn. Zulks zal *in casu* het geval zijn aangezien het Hof van Cassatie in onze veronderstelling een einde maakt aan de ontvankelijkheid van de klacht voor de Belgische hoven en rechtbanken.

Cour et le principe de complémentarité retenu à l'article 17 du Statut.

Une telle interprétation de la part du Conseil d'État s'explique par une lecture isolée du seul article 17 du Statut. Une lecture combinée de l'article 17, avec le reste du Statut, et notamment avec l'article 18 qui organise la mise en œuvre de l'article 17, montre que seuls les États qui veulent mettre en œuvre le principe de complémentarité pour faire échec à la compétence de la Cour pénale internationale, peuvent mettre fin à une enquête du procureur de la Cour. Rien n'empêche un État, compétent pour connaître d'une affaire dont la Cour pénale internationale est saisie, de ne pas introduire un recours en irrecevabilité de cette affaire devant la Cour pénale internationale. Dans ce cas, l'enquête du procureur, puis le procès devant la Cour pénale internationale pourront avoir lieu normalement. Le seul frein à une décision de la Cour pénale internationale en cas de décision sur la même affaire au niveau national, sera l'application du principe *ne bis in idem* (article 20 du Statut), après qu'une décision définitive prise au niveau national sera intervenue. Il convient aussi de se référer à l'article 14 du Statut de la CPI qui fonde la compétence de dénonciation de la Belgique vers la CPI.

Il est vrai que l'article 19 prévoit que la Cour doit elle-même contrôler la recevabilité d'une affaire au regard de l'article 17. Toutefois, ce contrôle d'autorité aura lieu uniquement au début du procès, soit bien après que la Cour de cassation aura eu l'occasion de prononcer le dessaisissement des juridictions belges. Une fois le dessaisissement prononcé, les juridictions belges ne peuvent plus agir dans le cadre de l'affaire que pour le compte de la Cour pénale internationale, en application de leurs obligations de coopération avec la Cour. Seule la Cour peut mener le procès à bien par application du principe de complémentarité.

Nasser Zakr, ancien conseiller juridique auprès du Bureau du procureur du Tribunal pénal international pour le Rwanda soulignait «(...) une procédure devant la Cour est en principe irrecevable lorsqu'une procédure nationale est en cours (...). Cependant, pour de multiples raisons, les États parties peuvent préférer que la compétence soit exercée dans une affaire particulière par la Cour plutôt que par leurs propres juridictions» (*JDI*, 2002, p. 465). Il ajoute que cela ne peut se faire que si les critères de recevabilité de la Cour sont rencontrés. Ce sera le cas ici puisque la Cour de cassation aura, dans notre hypothèse, mis fin à la recevabilité de la plainte devant les cours et tribunaux belges.

Een stelsel dat aan de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof in het algemeen voorrang verleent boven de Belgische gerechten, moet om twee belangrijke redenen terzijde worden geschoven.

Ten eerste omdat het indruist tegen het Statuut, waarvan de Aanhef samen gelezen met artikel 1 nader bepaalt:

«In herinnering brengend dat het de plicht is van elke Staat om zijn rechtsmacht in strafzaken uit te oefenen over degenen die verantwoordelijk zijn voor internationale misdrijven (Aanhef, § 6 (...)) Benadrukkend dat het krachtens dit Statuut opgerichte Internationale Gerechtshof complementair zal zijn aan de nationale rechtsmacht in strafzaken (Aanhef, § 10, (...)):

« Artikel 1:

«Een Internationaal Strafhof wordt hierbij opgericht (...) dat complementair zal zijn aan de nationale rechtsmacht in strafzaken (...).»

Ten tweede zou het ertoe kunnen leiden dat de Belgische gerechten worden beroofd van enige rechtsmacht met betrekking tot de feiten gepleegd na 1 juli 2002, voor de feiten gepleegd in België of door Belgen.

Ten slotte onderstreept de Raad van State dat het Belgisch recht het Hof geen verplichtingen kan opleggen die niet op het Statuut zijn gegrond.

Het voorstel lijkt niet in die richting te gaan. Integendeel, het legaliseert een in het Statuut bepaalde handeling tot samenwerking tussen het Hof en een Staat die Partij is (artikel 93, paragraaf 10) in het kader van vervolgingen die worden ingesteld door de Staat die Partij is wanneer het Hof zijn eigen gerechtelijk dossier niet tot een goed einde heeft gebracht. Er moet worden opgemerkt dat de kennisgeving van het Hof aan België gegrond is op een praktijk die reeds door de *ad hoc* internationale strafrechtshoven wordt toegepast, hoewel de Statuten van deze rechtbanken in dat geval in geen enkele regel tot samenwerking voorzien, zulks in tegenstelling tot het Statuut van het Internationaal Strafhof.

Teneinde tegemoet te komen aan de wens van de Raad van State om nationale bepalingen goed te keuren die overeenstemmen met het bepaalde in het Statuut, werd de betrokken zin in ontwerp-artikel 7 licht aangepast teneinde het beter in overeenstemming te brengen met artikel 93, § 10, van het Statuut.

Ten slotte wijst de Raad van State erop dat in de voorgestelde tekst geen aandacht uitgaat naar het geval

Un système qui établirait de manière générale la prééminence de la compétence de la Cour pénale internationale sur les juridictions belges doit être écarté pour deux raisons principales.

Premièrement, il serait contraire au Statut dont le Préambule combiné à l'article 1^{er} précise que :

«Rappelant qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux (Préambule, §6); (...) Soulignant que la Cour pénale internationale dont le présent Statut porte création est complémentaire des juridictions pénales nationales (Préambule, §10);(...):

«Article 1^{er} :

«Il est créé une Cour pénale internationale (...). Elle est complémentaire des juridictions pénales nationales. (...).»

Deuxièmement, il pourrait avoir pour conséquence de priver les juridictions belges de toute compétence pour les affaires commises après le 1^{er} juillet 2002 pour des faits commis en Belgique ou par des Belges.

Enfin, le Conseil d'État souligne que le droit belge ne peut imposer à la Cour des obligations qui ne sont pas fondées sur le Statut.

La proposition ne semble pas aller dans ce sens. Au contraire, elle légalise un acte de coopération prévu par le Statut entre la Cour et un État partie (article 93, paragraphe 10), dans le cadre de poursuites qui seraient menées par cet État partie, la Cour n'ayant pas mené à terme son propre dossier judiciaire. Il faut noter que l'acte d'information de la Cour à la Belgique se fonde sur une pratique déjà mise en œuvre par les Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*, alors que les Statuts de ces Tribunaux ne prévoient aucune règle de coopération dans ce cas, au contraire du Statut de la Cour pénale internationale.

Toutefois, afin de rencontrer la volonté du Conseil d'État d'adopter des dispositions internes correspondant au prescrit du Statut, la phrase considérée dans le projet d'article 7 a été légèrement amendée, pour mieux la mettre en adéquation avec l'article 93, paragraphe 10 du Statut.

Le Conseil d'État relève enfin que le texte proposé n'évoque pas l'hypothèse dans laquelle, en vertu de

waarin de Veiligheidsraad, overeenkomstig artikel 16 van het Statuut van Rome, de opschorting van de vervolging gelast.

Artikel 16 van het Statuut is van toepassing op het Internationaal Strafhof en niet ten aanzien van de Belgische rechterlijke autoriteiten. Dat artikel zou geen gevolgen hebben voor de vervolging die voor de Belgische rechtbanken is ingesteld op grond van de universele rechtsmacht. Bedoeld artikel zou evenwel van toepassing zijn ingeval België zich van de een dossier zou onttrekken ten voordele van het Internationaal Strafhof en de Veiligheidsraad het Hof gelast de vervolging op te schorten.

Bijzondere opmerkingen

De Raad van State onderzoekt gedetailleerd de verschillende artikelen die ter herziening zijn voorgelegd:

Voorgestelde artikel 1 (misdad van genocide)

De Raad van State heeft vragen bij de betekenis die moet worden gegeven aan de woorden «onverminderd de strafrechtelijke bepalingen die van toepassing zijn op misdrijven door nalatigheid».

Deze precisering is sedert het begin in de wet van 16 juni 1993 vermeld. De Raad van State had toen reeds voorgesteld deze woorden te schrappen (Gedr. St. Senaat, nr. 1317/1, 1990-1991, p. 32) omdat hij ze overbodig achtte, maar de toenmalige regering (Gedr. St. Senaat, nr. 1317/1, 1990-1991, p. 6-7) die hierin gevolgd werd door het parlement, heeft die termen behouden met het oog op nauwkeurigheid, alsook teneinde de wetgever de mogelijkheid te bieden het gemeen recht inzake beteugeling van schuldigenalatihheid aan te vullen met een bijzondere wetgeving, los van de wet van 1993, tot organisatie van de beteugeling van schendingen van het internationaal humanitair recht waarbij de graad van ernstige schending niet is bereikt, zoals inzonderheid is bepaald in de vier Verdragen van Genève. Aangezien de wetgever ter zake in 1993 en in 1999 reeds een beslissing heeft genomen, moet het voorstel op dit punt niet worden gewijzigd.

Voorgestelde artikel 1 *bis* (misdad tegen de menselijkheid) :

De Raad van State formuleert twee afzonderlijke opmerkingen: de ene betreft de algemene definitie van de misdad tegen de menselijkheid, de andere betreft een van de misdaden die is opgenomen in de lijst van de misdaden tegen de menselijkheid.

l'article 16 du Statut de Rome, le Conseil de sécurité ordonnerait la suspension des poursuites devant la Cour pénale internationale.

L'article 16 du Statut est d'application à l'égard de la Cour pénale internationale et non à l'égard des autorités judiciaires belges. Cet article serait sans incidence à l'égard des poursuites engagées devant les juridictions belges sur base de la compétence universelle. Par contre, il s'appliquerait dès lors que la Belgique se serait dessaisie d'un dossier au profit de la Cour pénale internationale et le Conseil de sécurité pourrait enjoindre à la Cour de suspendre les poursuites.

Observations particulières

Le Conseil d'État examine en détails les différents articles soumis à révision:

Article 1^{er} proposé (crime de génocide)

Le Conseil d'État s'interroge sur le sens à donner aux mots «sans préjudice des dispositions pénales applicables aux infractions commises par négligence».

Cette précision se trouve dans la loi du 16 juin 1993 depuis l'origine. Le Conseil d'État avait déjà proposé à l'époque la suppression de ces mots (doc. Sénat, n°1317/1, 1990-1991, p. 32), les jugeant superflus, mais le Gouvernement de l'époque (doc. Sénat, n°1317/1, 1990-1991, p. 6-7), suivi en cela par le Parlement, avait maintenu ces termes par souci de précision et pour ménager au législateur la possibilité de compléter le droit commun en matière de répression de la négligence coupable par une législation particulière, distincte de la loi de 1993, organisant la répression des violations du droit international humanitaire, n'ayant pas atteint le degré de violation grave, comme le prévoient notamment les quatre Conventions de Genève. Le législateur ayant déjà tranché en cette matière en 1993 et en 1999, il n'y a pas lieu de modifier la proposition sur ce point.

Article 1 *bis* proposé (crime contre l'humanité):

Le Conseil d'État formule deux remarques distinctes : l'une sur la définition générale du crime contre l'humanité, l'autre concernant un des crimes relevant dans la liste des crimes contre l'humanité.

Definitie van misdaad tegen de menselijkheid in het algemeen : de Raad van State wenst zich ervan te vergewissen dat de definities van de begrippen, opgenomen in artikel 7, paragraaf 2, van het Statuut van het Internationaal Strafhof, wel degelijk van toepassing zijn voor de interpretatie van de definitie van het strafbaar feit van de misdaad tegen de menselijkheid, vermeld in artikel 7, paragraaf 1, van het Statuut en als zodanig opgenomen in het ontwerp van wet.

Toch zijn deze definities daadwerkelijk opgenomen door de uitdrukkelijke verwijzing naar de internationale bron van de definitie van het begrip misdaad tegen de menselijkheid, die door het ontwerp van wet in het Belgische recht wordt geïntegreerd. De tweede zin van het voorgestelde artikel 1*bis* wordt als volgt geformuleerd:

«In overeenstemming met het Statuut van het Internationaal Strafhof wordt onder misdaad tegen de menselijkheid verstaan een van de volgende handelingen (...).»

De memorie van toelichting is duidelijk op dit punt (Gedr. St. Senaat, nr.2-1256/1, 2001-2002):

«De definities van het artikel 7, § 2, van het Statuut van het Internationaal Strafhof dienen als grondslag voor de interpretatie van de termen die worden overgenomen in de Belgische wet ter definiëring van de misdaad tegen de menselijkheid.»

De tekst van het ontwerp van wet moet op dit punt derhalve niet worden gewijzigd.

Definitie van de onmenselijke handelingen die een misdaad tegen de menselijkheid vormen : De Raad van State is van oordeel dat het begrip onmenselijke handelingen niet voldoende is gedefinieerd in het wetsontwerp en inzonderheid gegrond zou moeten zijn op artikel 417*bis* van het Strafwetboek.

In artikel 417*bis* wordt onmenselijke behandeling evenwel als volgt gedefinieerd:

«elke behandeling waardoor een persoon opzettelijk ernstig geestelijk of lichamelijk leed wordt toegebracht»;

Artikel 7 van het Statuut, dat tekstueel in het voorgestelde artikel 1*bis* is opgenomen, definieert de onmenselijke handeling als volgt: «andere onmenselijke handelingen van vergelijkbare aard [te weten van vergelijkbare aard en ernst als de andere reeds in de lijst opgenomen misdaden tegen de menselijkheid] waardoor opzettelijk ernstig lijden of ernstig lichamelijk letsel

La définition du crime contre l'humanité en général : le Conseil d'État désire s'assurer que les définitions des concepts, reprises à l'article 7, paragraphe 2, du Statut de la Cour pénale internationale, soient bien d'application pour l'interprétation de la définition de l'infraction de crime contre l'humanité, énoncée à l'article 7, paragraphe 1^{er}, du Statut et reprise telle quelle dans le projet de loi.

Or, l'inclusion de ces définitions est effectivement réalisée par la référence explicite à la source internationale de la définition du crime contre l'humanité, intégrée par le projet de loi au droit belge. L'article 1*bis* proposé est libellé dans sa deuxième phrase de la manière suivante :

«Conformément au Statut de la Cour pénale internationale, le crime contre l'humanité s'entend de l'un des actes ci-après (...).»

L'exposé des motifs est clair sur ce point (doc. Sénat, n°2-1256/1, 2001-2002) :

«Les définitions de l'article 7, § 2, du Statut de la Cour pénale internationale doivent servir de base d'interprétation pour les notions reprises dans la loi belge pour la définition du crime contre l'humanité.»

Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte du projet de loi sur ce point.

La définition du crime d'actes inhumains constitutifs de crimes contre l'humanité : le Conseil d'État considère que la notion d'actes inhumains n'est pas suffisamment définie dans le projet de loi et devrait notamment s'inspirer de l'article 417*bis* du Code pénal.

Or, l'article 417*bis* définit les traitements inhumains comme étant :

«tout traitement par lequel de graves souffrances mentales ou physiques sont intentionnellement infligées à une personne»;

L'article 7 du Statut, repris textuellement dans l'article 1*bis* proposé, définit l'acte inhumain de la manière suivante: «actes inhumains de caractère analogue [c'est-à-dire de nature et de gravité comparable aux autres crimes contre l'humanité pré-listés] causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou la santé physique ou men-

of schade aan de geestelijke of lichamelijke gezondheid wordt veroorzaakt». Een verbetering van de nauwkeurigheid van het begrip omschreven in artikel 1 *bis* aan de hand van een verwijzing naar artikel 417 *bis* van het Strafwetboek, lijkt dus niet noodzakelijk, zelfs niet relevant. Ter zake van de aard en de graad van ernst die de betreffende handelingen moeten bereiken om onder deze bepaling te vallen, blijkt de definitie in het Statuut zelfs nauwkeuriger dan de definitie in het Wetboek.

De tekst van het wetsontwerp moet op dit punt derhalve niet worden gewijzigd.

Voorgesteld artikel 1 *ter* (oorlogsmisdaad)

De Raad van State formuleert enerzijds opmerkingen over de werkingssfeer van dit artikel (3.1) en anderzijds opmerkingen over bepaalde oorlogsmisdaden die in het wetsontwerp zijn opgenomen (3.2).

Werkings sfeer van artikel 1 *ter* :

Artikel 1ter, paragraaf 1 (oorlogsmisdaden die ernstige inbreuken vormen op de wetten en gewoonten van de oorlog):

de Raad van State vreest een cumulatieve toepassing van het begrip niet-internationaal gewapend conflict, zoals gedefinieerd in het Protocol II bij de Verdragen van Genève (conflicten tussen de ordehandhavers en rebellen) en van hetzelfde begrip gedefinieerd in artikel 8, §2, f) van het Statuut dat eveneens de conflicten tussen de rebellen omvat.

In feite is er geen cumulatieve toepassing, maar gewoon de uitdrukkelijke verwijzing naar verschillende internationale rechtsbronnen met het oog op de definitie van gewapende conflicten in het kader waarvan de in de lijst omschreven oorlogsmisdaden moeten worden gestraft.

De tekst van het wetsontwerp moet op dit punt derhalve niet worden gewijzigd.

Artikel 1ter, paragraaf 2 (oorlogsmisdaden die ernstige schendingen vormen van het gemeenschappelijke artikel 3 van de vier Verdragen van Genève):

de Raad van State wenst dat toelichting wordt gegeven omtrent het ontbreken van bepaalde preciseringen in de wet, waaronder inzonderheid een verwijzing naar de bepalingen van artikel 8, § 2, c) en d), van het Statuut waarin de kern van het gemeenschappelijk artikel 3 van de vier Verdragen van Genève is vervat.

tale.» L'amélioration de la précision de la notion couverte par l'article 1 *bis* par le biais d'un renvoi à l'article 417 *bis* du Code pénal ne paraît donc pas nécessaire, voire pertinente. En effet, la définition du Statut apparaît même – à l'analyse – plus précise sur la nature et le degré de gravité que doivent atteindre les actes considérés pour tomber sous le coup de cette disposition que la définition du Code.

Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte du projet de loi sur ce point.

Article 1 *ter* proposé (crime de guerre) :

le Conseil d'État formule des remarques, d'une part, sur le champ d'application de cet article et, d'autre part, sur certains crimes de guerre repris dans le projet de loi.

– Champ d'application de l'article 1 *ter* :

** article 1ter, paragraphe 1^{er} (crimes de guerre constitutifs d'infractions graves aux lois et coutumes de la guerre).*

Le Conseil d'État craint une application cumulative de la notion de conflit armé n'ayant pas un caractère international, tel que défini par le Protocole II aux Conventions de Genève (conflit entre les forces gouvernementales et des forces rebelles) et la même notion définie par l'article 8, §2, f) du Statut qui couvre également les conflits entre forces rebelles.

En fait, il n'y a pas d'application cumulative, mais simplement le renvoi explicite aux différentes sources de droit international servant à définir les conflits armés dans le cadre desquels les crimes de guerre listés doivent être réprimés.

Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte du projet de loi sur ce point.

** Article 1ter, paragraphe 2 (crimes de guerre constitutifs de violations graves de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève):*

Le Conseil d'État souhaite que des explications soient apportées sur l'absence de certaines précisions dans la loi, dont notamment une référence aux dispositions de l'article 8, § 2, c) et d) du Statut, qui reprennent la substance de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève.

Het eerste punt verwijst naar de personen beschermd tegen oorlogsmisdaden. Toch wordt deze precisering in de voorgestelde tekst van artikel 1 *ter*, paragraaf 2, als volgt geformuleerd: «schendingen (...) welke (...) inbreuk maken op de bescherming die aan personen is gewaarborgd door die Verdragen».

De tweede precisering verwijst naar de definitie van het conflict waarin die misdaad wordt gesitueerd. Toch wordt in de voorgestelde tekst ook deze precisering weergegeven door aan te geven dat het ernstige schendingen van artikel 3 betreft «in geval van een gewapend conflict zoals gedefinieerd in voornoemd artikel 3» dat moet worden geïnterpreteerd in het kader van de huidige stand van het internationaal recht, te weten enig internationaal gewapend conflict of enig niet-internationaal gewapend conflict met uitzondering van de gevallen van interne onlusten en spanningen, zoals oproer, geïsoleerde en sporadische gewelddadigheden of andere soortgelijke handelingen, die niet als gewapende conflicten worden beschouwd.

Deze werkwijze maakt een perfecte harmonisering van het Belgisch recht met het internationaal recht mogelijk aangezien daarnaar rechtstreeks wordt verwezen, zonder te parafaseren wanneer zulks niet noodzakelijk is, teneinde onderling afwijkende teksten te voorkomen. Zulks leidt immers vaak tot interpretatiemoeilijkheden.

De tekst van het ontwerp van wet moet op dit punt derhalve niet worden gewijzigd.

Artikel 1ter, paragraaf 3 (oorlogsmisdaden vastgesteld in Protocol II van 1999 bij het Verdrag van 's-Gravenhage van 1954):

hoewel de Raad van State erkent dat in Protocol II bij het Verdrag van 's-Gravenhage de twee laatste ernstige strafbare feiten die in artikel 15 van het Protocol zijn gedefinieerd, niet op gelijke voet wordt geplaatst als de andere ernstige strafbare feiten, ziet de Raad niet in waarom een onderscheid moet worden gemaakt in het Belgisch recht. In tegenstelling tot de andere strafbare feiten voorziet het verdrag voor deze twee strafbare feiten – die duidelijk minder ernstig zijn dan de andere bedoelde ernstige strafbare feiten – nochtans niet in een regel van universele rechtsmacht, noch in een regel voor uitwijzing, noch in de verplichting tot vervolging indien de dader zich op het grondgebied bevindt van de Staat die Partij is, maar gewoon in een bestraffingsregel. Die handelingen vormen nochtans al strafbare feiten volgens het gemeen recht: vernietiging of poging tot vernietiging van andermans goederen of van openbare goederen. België neemt derhalve reeds de verplichting tot strafbaarstelling in acht en de regels van het Strafwetboek

Le premier point se réfère aux personnes protégées contre ces crimes de guerre. Or cette précision apparaît dans le texte proposé d'article 1 *ter*, paragraphe 2, par les mots suivants : «(...)lorsque ces violations portent atteinte, (...), à la protection des personnes garantie par ces conventions».

La seconde précision se réfère à la définition du conflit dans lequel s'inscrit ce crime. Or, le texte proposé fournit également cette précision en indiquant qu'il s'agit des violations graves à l'article 3, «en cas de conflit armé défini par cet article 3 commun», qu'il convient d'interpréter à la mesure de l'état actuel du droit international, soit tout conflit armé international ou conflit armé n'ayant pas un caractère international, sans couvrir les simples situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés.

Cette manière de procéder permet une mise en conformité parfaite du droit belge au droit international puisqu'il s'y réfère directement, sans le paraphraser lorsque cela n'apparaît pas indispensable, afin d'éviter les divergences de texte qui conduisent souvent à des difficultés d'interprétation.

Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte du projet de loi sur ce point.

** Article 1ter, paragraphe 3 (crimes de guerre établis par le Protocole II de 1999 à la Convention de La Haye de 1954):*

bien que le Conseil d'État reconnaisse que le Protocole II à la Convention de La Haye ne place pas les deux dernières infractions graves définies à l'article 15 du Protocole sur un pied d'égalité avec les autres infractions graves, il ne voit pas la pertinence d'établir une distinction en droit belge. Pourtant, à la différence des autres infractions, le traité n'établit, pour ces deux infractions visées - qui sont d'une gravité nettement inférieure à celles des autres infractions graves couvertes - ni une règle de compétence universelle, ni de règle d'extradition, ni d'obligation de poursuites lorsque l'auteur se trouve sur le territoire de l'État partie, mais simplement une règle de répression. Or, ces actes sont déjà des infractions en droit commun : destruction ou tentative de destruction de biens d'autrui ou de biens publics. La Belgique respecte donc déjà son obligation d'incriminer et les règles du Code pénal semblent suffisantes pour assurer la répression adéquate de ces infractions. En outre, elles sont également largement couvertes par l'in-

lijken toereikend te zijn om een passende bestraffing van deze strafbare feiten te waarborgen. Bovendien zijn zij eveneens ruim omschreven in het algemene verbod van aanval op goederen van burgerlijke aard, dat in het wetsontwerp als oorlogsmisdaad is omschreven.

De tekst van het wetsontwerp moet op dit punt derhalve niet worden gewijzigd.

Nieuwe strafbaarstellingen ingevoerd in artikel 1 *ter*

De Raad van State formuleert allereerst een algemene opmerking inzake de toepassing van het beginsel van de dubbele strafbaarstelling alvorens in detail in te gaan op bepaalde strafbaarstellingen .

Beginsel van de dubbele strafbaarstelling:

de Raad van State onderstreept terecht op algemene wijze, nadien voor bepaalde oorlogsmisdaden in het bijzonder, dat niet alle oorlogsmisdaden opgenomen in de lijst van het Statuut verheven worden tot strafbare feiten die onder de bevoegdheid van het Internationaal Strafgerechtshof vallen in geval van een niet-internationaal gewapend conflict. Toch moet voor ogen worden gehouden dat de lijst van de strafbare feiten tegen het internationaal humanitair recht die onder de bevoegdheid van het Hof vallen, afhankelijk is van een beleidskeuze en niet van een strikt juridische keuze. Zoals in de rechtspraak van het Internationaal Oorlogstribunaal voor het voormalige Joegoslavië op eclatante wijze is aangetoond, heeft het juridisch onderscheid tussen internationaal gewapend conflict en niet-internationaal gewapend conflict – in termen van beteugeling van oorlogsmisdaden – in die mate aan relevantie ingeboet dat het Internationaal Oorlogstribunaal voor het voormalige Joegoslavië reeds de wet van 16 juni 1993 heeft geciteerd als voorbeeld voor de tenuitvoerlegging van een regel van gewoonterecht waarin een dergelijk onderscheid is geschrapt.

Het klopt echter wel dat voor sommige strafbare feiten de deskundige geval per geval moet onderzoeken, rekening houdend met de voortdurende evolutie om deze gewoonte- en verdragsregels universeel te maken (het aantal Staten dat Partij is bij de Verdragen van internationaal humanitair recht groeit steeds) om na te gaan of het beginsel van de dubbele strafbaarstelling in acht is genomen. Dit beginsel houdt – in dit geval – in dat voor de Staat op wiens grondgebied het strafbare feit is gepleegd, een toepassingsregel van internationaal recht bestaat die deze feiten verheft tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Het gegeven dat het nationaal recht van de Staat van het grondgebied al dan niet deze internationale bestraffingsregels heeft opgenomen, doet niet ter zake.

terdiction générale d'attaque contre des biens de caractère civil, érigée par le projet de loi en crime de guerre.

Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte du projet de loi sur ce point.

– Nouvelles incriminations introduites à l'article 1 *ter* :

Le Conseil d'État formule tout d'abord une remarque générale relative à l'application du principe de la double incrimination (3.2.1), avant d'aborder le détail de certaines incriminations (3.2.2).

** Le principe de double incrimination*

Le Conseil d'État souligne avec raison, de manière générale puis pour certains crimes de guerre en particulier, que tous les crimes de guerre repris dans la liste du Statut ne sont pas tous érigés en infractions relevant de la compétence de la Cour pénale internationale en cas de conflit armé n'ayant pas un caractère international. Il convient toutefois de garder à l'esprit que la liste des infractions au droit international humanitaire relevant de la compétence de la Cour relève d'un choix politique et non d'un choix strictement juridique. Comme l'a montré, de manière éclatante, la jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, la distinction juridique entre conflit armé international et conflit armé n'ayant pas un caractère international - en terme de répression des crimes de guerre - a perdu de sa pertinence, au point que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a déjà cité la loi du 16 juin 1993 comme exemple de mise en œuvre d'une règle de droit coutumier supprimant une telle distinction.

Il est toutefois exact que, pour certaines infractions, il faudra que le praticien examine au cas par cas, en tenant compte de l'évolution permanente de l'universalisation de ces règles coutumières et conventionnelles (le nombre des États parties aux traités de droit international humanitaire ne cesse de croître) du fait de savoir si le principe de double incrimination est respecté. Ce principe implique - dans ce cas - qu'il existe pour l'État sur le territoire duquel a été commis le fait jugé répréhensible, une règle applicable de droit international érigeant ces faits en violations graves de droit international humanitaire. Le fait que le droit national de l'État du territoire ait ou non incorporé ces règles internationales de répression n'est pas pertinent en la matière.

Ten slotte bestaat voor de twee voorbeelden die de Raad van State heeft aangehaald, bovendien een probleem inzake de aanpassing van de regel ingeval het een niet-internationaal gewapend conflict betreft.

Zoals in de memorie van toelichting betreffende de misdaad omschreven in punt 4° van het nieuwe artikel 1ter, paragraaf 1, is benadrukt, moet de definitie van misdaad worden begrepen »onverminderd de bevoegdheid tot algemene mobilisatie waarover een Staat in geval van een burgeroorlog beschikt.«

De tekst van het wetsontwerp moet op dit punt derhalve niet worden gewijzigd.

Nieuwe strafbare feiten:

de Raad van State formuleert opmerkingen inzake de volgende strafbare feiten :

– paragraaf 1, punt 3bis, 11bis en 21 : de Raad van State gaat voor zijn opmerking uit van een verkeerde vertaling van het Statuut in het Frans, aangenomen op 17 juli 1998, maar sedertdien gewijzigd overeenkomstig het Verdrag van Wenen over het Verdragsrecht.

Deze opmerkingen zijn derhalve niet relevant.

– paragraaf 2, punt 8quater : het begrip «persoon beschermd door het internationaal humanitair recht», varieert afhankelijk van de toepasbare internationale bron voor de strafbaarstelling. Een algemene verwijzing naar het toepasselijke internationaal recht verplicht de deskundige rechtstreeks te verwijzen naar de bron van internationaal recht die hij wenst toe te passen. Zodoende wordt voorkomen dat een globale definitie van dit concept moet worden uitgewerkt die soepel kan worden aangepast en die de relevante toepasselijke regels van internationaal recht enkel zou kunnen verloochenen, beperken of wijzigen.

De tekst van het wetsontwerp moet op dit punt derhalve niet worden gewijzigd.

De verwijzing naar artikel 8, §2, e), ii), van het Statuut in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet betreffende punt 8quater is evenwel fout (punt 26 van de toelichting, Gedr. St. 2-1256/1).

– paragraaf 1, punt 12 : de kritiek van de Raad van State betreft een bepaling die in 1993 is goedgekeurd en geen wijziging die door het wetsontwerp is aangebracht in de wet. De wetgever heeft zich op dit vlak dus reeds uitgesproken.

Enfin, pour les deux exemples cités par le Conseil d'État se pose en outre un problème d'adaptation de la règle lorsqu'il s'agit d'un conflit armé n'ayant pas un caractère international.

Ainsi, comme le souligne l'exposé des motifs concernant le crime établi au point 4° du nouvel article 1ter, paragraphe 1er, la définition du crime «s'entend sans préjudice du pouvoir de mobilisation générale dont dispose un État en cas de guerre civile».

Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte du projet de loi sur ce point.

** Nouvelles infractions*

Le Conseil d'État formule des remarques à propos des infractions suivantes.

Paragraphe 1er, points 3bis, 11bis et 21 : le Conseil d'État fonde sa remarque sur une traduction erronée du Statut en français, adoptée le 17 juillet 1998, mais modifiée depuis en application de la convention de Vienne sur le droit des traités.

Ces remarques sont donc sans objet.

Paragraphe 2, point 8quater : En ce qui concerne la notion de «personne protégée par le droit international humanitaire», elle varie en fonction de la source internationale de l'incrimination applicable. Un renvoi général au droit international applicable oblige le praticien à se référer directement à la source de droit international qu'il veut mettre en œuvre. Ce système évite de devoir inventer une définition globale de ce concept à géométrie variable qui ne pourrait que trahir, restreindre ou modifier les règles pertinentes de droit international applicables.

Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte du projet de loi sur ce point.

Cependant, la référence à l'article 8§2, e), ii) du Statut dans l'exposé des motifs de la proposition de la loi concernant le point 8quater, est une erreur. (point 26 des développements doc 2-1256/1).

Paragraphe 1er, point 12 : La critique du Conseil d'État concerne une disposition adoptée en 1993 et non une modification apportée à la loi par le projet de loi. Le législateur s'est donc déjà prononcé à ce sujet.

De tekst van het wetsontwerp moet op dit punt derhalve niet worden gewijzigd

– paragraaf 1, punt 17 : punt 17 is zo gesteld dat het op een adequate wijze zowel van toepassing is op het internationaal gewapend conflict als op het niet-internationaal gewapend conflict. Het omvat dus de twee strafbare feiten die de Raad van State heeft vermeld.

De tekst van het wetsontwerp moet op dit punt derhalve niet worden gewijzigd

– paragraaf 1, 26 : de Raad van State merkt terecht op dat dit punt pas in werking kan treden nadat een bijlage wordt aangenomen waarnaar dit punt verwijst. Het is evenwel niet nodig in de wet aan te geven dat een dergelijke voorwaarde de inwerkingtreding van deze bepaling opschort, aangezien het strafbare feit en de definitie ervan niet kunnen bestaan zonder dat een dergelijke bijlage op internationaal vlak in werking treedt.

De tekst van het wetsontwerp moet op dit punt derhalve niet worden gewijzigd

Artikel 7 van het wetsontwerp:

De Raad van State maakt zich zorgen erover dat België Protocol II bij het Verdrag van 's-Gravenhage heeft bekrachtigd alvorens de parlementaire instemming te hebben gekregen.

Toch waakt de regering, op grond van artikel 167 van de Grondwet en de tenuitvoerlegging ervan in de grondwettelijke praktijk, systematisch erover om de parlementaire instemming te verkrijgen alvorens het instrument dat België aan een internationaal verdrag verbindt (bekrachtiging, toetreding, aanneming) neer te leggen.

De tekst van het wetsontwerp moet op dit punt derhalve niet worden gewijzigd

3) Slotopmerking

De Raad van State wijst erop dat het ontwerp van wet tot regeling van de afschaffing van de militaire rechtscolleges in vreedstijd een invloed zal hebben op de wet van 1993 indien die wet in de huidige vorm wordt goedgekeurd.

In de toekomst heeft de bevoegdheid van de militaire rechtscolleges geen betrekking meer op de strafbare feiten bedoeld in de wet van 16 juni 1993. Zulks blijkt uit artikel 37 van het ontwerp van wet tot regeling van de afschaffing van de militaire rechtscolleges in vreedstijd alsmede van het behoud ervan in oorlogstijd (zie Gedr.

Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte du projet de loi sur ce point

Paragraphe 1^{er}, point 17 : le point 17 est rédigé de manière à s'appliquer de manière adéquate à la fois au conflit armé international et au conflit armé n'ayant pas un caractère international. Il englobe donc les deux infractions mentionnées par le Conseil d'État.

Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte du projet de loi sur ce point.

Paragraphe 1^{er}, 26 : le Conseil d'État note avec justesse que ce point ne pourra entrer en vigueur qu'une fois qu'une annexe à laquelle il se réfère sera adoptée. Il n'est toutefois pas nécessaire d'indiquer dans la loi qu'une telle condition suspend l'entrée en vigueur de cette disposition, puisque l'infraction et sa définition n'existeront pas sans qu'une telle annexe entre en vigueur au plan international.

Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte du projet de loi sur ce point.

– Article 7 du projet de loi:

Le Conseil d'État s'inquiète que le Protocole II à la Convention de La Haye soit ratifié par la Belgique avant d'avoir reçu l'assentiment parlementaire.

Or, en raison de l'article 167 de la Constitution et de sa mise en œuvre dans la pratique constitutionnelle, le Gouvernement veille systématiquement à obtenir l'assentiment parlementaire avant de déposer l'instrument liant la Belgique à un traité international (ratification, adhésion, acceptation).

Il n'y a donc pas lieu de changer le texte du projet de loi à ce sujet.

Observation finale

Le Conseil d'État rappelle que le projet de loi visant à la suppression des juridictions militaires en temps de paix aura une incidence sur la loi de 1993, s'il est adopté en sa forme actuelle.

À l'avenir la compétence des juridictions militaires en temps de guerre ne s'étendra plus aux infractions prévues par la loi du 16 juin 1993. Cela ressort de l'article 37 du projet de loi réglant la suppression des juridictions militaires en temps de paix ainsi que leur maintien en temps de guerre (voir doc. Parl. Chambre 50/2108/8).

St. Kamer 50/2108/8). Artikel 9 van de wet van 16 juni 1993 waarin was bepaald dat de in deze wet omschreven misdrijven onder de bevoegdheid van het militair gerecht ressorteren wanneer België in oorlogstijd verkeert wordt opgeheven krachtens artikel 37.

*
* *

De minister geeft voor het overige de volgende antwoorden op de vragen en opmerkingen van de leden :

De minister brengt in herinnering dat de twee besproken wetsontwerpen het resultaat zijn van een parlementair initiatief en niet van een stap die de uitvoerende macht heeft gezet.

Bij de betogen van de leden passen de volgende preciseringen :

- **Op het vlak van de principes** kan men het alleen maar eens zijn met de ethische grondslagen van het wetsontwerp. De vervolging van de plegers van de in deze ontwerpen bedoelde feiten, ongeacht de plaats waar die zijn gepleegd, en de strijd tegen de straffeloosheid zijn niet alleen een recht, maar ook een absolute politieke plicht.

Die ideale rechtsbedeling kan evenwel niet tot stand worden gebracht met geïmproviseerde middelen. Als zich bij de toepassing van een wet problemen voordoen, staat het aan de wetgever die van de baan te helpen, zodat de tekst met de werkelijkheid overeenstemt.

- **De kwestie van de band met België** : dat is het kernprobleem. Als de daders of de slachtoffers Belg zijn of de misdaad op Belgisch grondgebied werd gepleegd, spreekt het vanzelf dat het Belgische openbaar ministerie moet optreden.

Ingeval het slachtoffer geen Belg is, zou men er kunnen mee volstaan een periode van verblijf in ons land te eisen, maar het ware onverantwoordelijk te eisen dat het Belgische gerecht in de beoordeling zou treden van alle gevallen, zonder enig filter.

- In verband met de **bekommelingen van de bedrijfswereld** zou de vaagheid omtrent het begrip medeplichtigheid moeten worden weggewerkt en moet de kwestie van de ondernemingen die in risicolanden actief zijn worden geregeld. Het strafrecht vereist immers dat de gelaakte gedragingen met de grootste nauwkeurigheid worde gedefinieerd. Evenmin mag men uit het oog verliezen dat sommige ondernemingen onterecht zouden kunnen worden aangevallen, en dat, ook al zijn de tegen die ondernemingen ingebracht beschuldigingen ongegrond, de schade die ze ondervinden doordat hun imago en hun goede faam zijn aangetast zeer reëel zou zijn.

L'article 37 supprime l'article 9 de la loi du 16 juin 1993 qui prévoyait que les infractions de la loi du 16 juin 1993 ressortissent de la compétence des juridictions militaires lorsque la Belgique est en temps de guerre.

*
* *

Le ministre apporte par ailleurs les réponses suivantes aux questions et interventions des membres :

Le ministre rappelle que les deux projets de loi à l'examen sont issus d'une initiative parlementaire, et non du pouvoir exécutif.

Les interventions des membres appellent les précisions suivantes :

- **sur la question des principes**, on ne peut être que d'accord avec les fondements éthiques à la base du projet de loi. La poursuite des auteurs des faits visés dans ces projets, quel que soit le lieu où ils ont été commis, et la lutte contre l'impunité constituent non pas seulement un droit, mais aussi une obligation politique absolue.

Cependant, cet idéal de Justice ne peut être poursuivi par des moyens établis de manière improvisée. Si des problèmes apparaissent dans l'application d'une loi, il appartient au législateur d'éliminer ceux-ci, afin que le texte corresponde aux réalités.

- **La question du lien de rattachement à la Belgique** : il s'agit là du nœud du problème. Si les auteurs ou les victimes sont belges, ou que le crime a été perpétré sur le territoire belge, il va de soi que l'action du ministère public belge doit être engagée.

Dans le cas où la victime n'est pas belge, l'on pourrait se borner à requérir une période de résidence dans notre pays, mais il serait irresponsable d'exiger que la Justice belge puisse connaître de tous les cas, sans aucun filtre.

- Concernant les **préoccupations du monde de l'entreprise**, il faudra que l'absence de clarté autour de la notion de complicité soit levée, et que la question des entreprises qui sont actives dans des pays à risque soit réglée. Le droit pénal exige en effet que les comportements incriminés soient définis avec la plus grande précision. Il ne faut pas non plus perdre de vue que certaines entreprises pourraient être attaquées à tort, et que même si les accusations formulées à leur encontre se révèlent sans fondement, le dommage résultant des atteintes portées à leur image et à leur réputation, lui, serait bien réel.

- **Het filter** : het wetsontwerp bepaalt dat de federaal procureur de klachten zal moeten schiften. Daarbij zal hij e beslissingen hebben te nemen die niet langer uitsluitend juridisch zijn, maar waarin ook een politiek aspect is vervat. Dat is evenwel niet zijn taak.

Dat probleem is des te ernstiger daar de criteria aan de hand waarvan de procureur zal moeten beslissen verre van duidelijk zijn. Zoals de tekst thans voorligt, neemt hij zijn beslissing ofwel op grond van de mate waarin er een band is met België, in welk geval hij de universele rechtsmacht van de Belgische rechtbanken schendt, ofwel laat hij zich bij zijn uitspraak leiden door de – onder meer diplomatieke –, gevolgen van zijn beslissing en dan gaat hij zijn rol te buiten doordat hij een politiek verantwoordelijkheid op zich laadt die niet de zijne is.

Het door de heer Fred Erdman c.s. ingediende wetsvoorstel zou in dat opzicht een waardevol alternatief kunnen zijn.

- **Het internationaal recht is voortdurend in ontwikkeling** en gaandeweg worden internationale instrumenten, zoals het ISH, tot stand gebracht met behulp waarvan degenen kunnen worden vervolgd die ernstige misdaden tegen de menselijkheid hebben gepleegd. Daarom is het onontbeerlijk dat de Belgische wetgeving terzake de vrucht is van diepgaand overleg en pas na een uitvoerig debat wordt aangenomen.

Er rijzen nog andere vragen waarop geen beknopt antwoord kan worden gegeven en zeker niet overhaast mogen worden behandeld. Zo bijvoorbeeld de vraag welke parlementaire procedure behoort te worden gevolgd (ressorteren de ontwerpen onder artikel 77 of 78 van de Grondwet?)

Voorts staan in de tekst een aantal zware fouten die hoe dan ook moeten worden rechtgezet.

De wetgever heeft de plicht ernstig wetgevend werk te verrichten. Tevens moet hij rekening houden met de internationale reputatie van ons land. Het zou in dat verband jammer zijn, mochten ondoordacht wetten worden aangenomen zonder dat men zelfs de moeite heeft genomen de wet van 1993 te evalueren.

4. Replieken

De heer Bart Laeremans (Vlaams Blok) geeft aan dat niet alleen de minister en enkele commissieleden kanttekeningen maken bij de wetsontwerpen. De commissievoorzitter zelf heeft in de media gesteld dat het door de Senaat overgezonden wetsontwerp juridisch tal van onregelmatigheden bevat. Dat wetsontwerp behoort rustig opnieuw te worden doorgenomen, paragraaf per paragraaf.

- **La question du filtre** : le projet de loi dispose que ce sera le procureur fédéral qui sera chargé de filtrer les plaintes. Ce faisant, le procureur fédéral serait amené à prendre des décisions non plus exclusivement juridiques, mais comportant également un aspect politique. Telle n'est pas sa tâche.

Ce problème est d'autant plus grave que les critères sur lesquels le procureur devra trancher ne sont pas du tout clairs. En effet, dans l'état actuel du texte, soit il prend sa décision sur base du degré de rattachement avec la Belgique, auquel cas il porte atteinte au principe de la compétence universelle des tribunaux belges, soit il se prononce sur les conséquences, notamment diplomatiques, de sa décision, et dépasse ainsi son rôle, en endossant une responsabilité politique qui n'est pas la sienne.

La proposition de loi déposée par M. F. Erdman et consorts pourrait à cet égard constituer une alternative valable.

- **Le droit international ne cesse d'évoluer**, et des instruments internationaux permettant de poursuivre les auteurs de crimes graves contre l'humanité sont peu à peu élaborés, comme la CPI. Il est donc indispensable que les lois belges prises en la matière soient le fruit d'une réflexion approfondie, et ne soient adoptées qu'après un large débat.

D'autres questions se posent, auxquelles il ne peut être répondu en quelques mots, et qui toutes exigent que les débats ne soient pas menés à la hussarde. Tel est notamment le cas du problème de la procédure parlementaire à suivre (les projets relèvent-ils de l'article 77 ou 78 de la Constitution ?).

Le texte comprend également quelques erreurs importantes, qui devront à tout prix être corrigées.

Le législateur a l'obligation d'élaborer une législation sérieuse. Il doit également prendre en compte la réputation internationale de notre pays. Il serait à cet égard regrettable que des lois non réfléchies fussent adoptées, sans même qu'une évaluation de la loi de 1993 eût été menée.

4) Répliques

M. Bart Laeremans (Vlaams Blok) note que ce ne sont pas seulement le ministre et quelques membres de la commission qui sont critiqués envers les projets de loi. Le président de la commission lui-même a déclaré à la presse que la proposition du Sénat est pleine de fautes juridiques. Il faudrait la relire calmement, paragraphe par paragraphe.

De straffeloosheid moet uiteraard worden tegengegaan, maar de wet waarbij onze rechtbanken universele rechtsmacht wordt toegekend schaadt de Belgische belangen. Ons land krijgt het internationaal steeds moeilijker. Het jongste voorbeeld van misbruik waartoe de wet op de universele rechtsmacht kan leiden is de provocerende klacht tegen voormalig VS-president George Bush sr.

Er rest maar weinig tijd voor de ontbinding van de Kamers; het spreekt dan ook voor zich dat het onmogelijk en zelfs onwettig is om deze wetsontwerpen nog voor die ontbinding aan te nemen.

Vlaanderen is heel afhankelijk van wat in de Verenigde Staten gebeurt. Het is derhalve in het belang van ons gewest dat die wetsontwerpen niet worden aangenomen.

De heer Hugo Coveliers (VLD) onderstreept dat de wet van 1993 werd aangenomen tegen een achtergrond waar er geen ander rechtsmiddel bestond om de oorlogsmisdaden te vervolgen en te berechten. Zoals al werd aangehaald, is sindsdien het Statuut van het Internationaal Strafhof in werking getreden, wat dus een heel ander plaatje oplevert.

Voorts blijft het begrip «medeplichtigheid» onduidelijk; hetzelfde geldt voor de bepalingen in verband met de verantwoordelijkheid van de ondernemingen. De ondernemingen die te goeder trouw handelen, moeten absoluut van eventuele vervolging worden gevrijwaard. Tot slot dient ook paal en perk te worden gesteld aan het misbruik dat thans van die wet wordt gemaakt.

Wil de commissie de wetsontwerpen met kennis van zaken bespreken, dan is het wellicht aangewezen dat ze een aantal personen hoort. Tijdens een bezoek van een Belgische parlementaire delegatie aan de Verenigde Staten hebben sommige gesprekspartners, van de *U.S. Chamber of Commerce*, voorgesteld om - op eigen kosten - hun standpunt te komen uiteenzetten in het Belgisch parlement. Het ware jammer mocht niet worden ingegaan op dat verzoek.

Mevrouw Karine Lalieux (PS) vraagt aan de minister van Justitie dat de commissie zou kunnen beschikken over het advies terzake dat het interministerieel comité voor humanitair recht op 11 maart 2003 eenparig heeft aangenomen.

De minister willigt die vraag in. Hij treedt niet in detail, maar in dat advies wordt aangeraden om op grond van volgende redenen beide wetsontwerpen aan te nemen (mits een aantal amendementen worden aangebracht):

- inzake het ontwerp van uitleggingswet komt het krachtens artikel 84 van de Grondwet de wetgevende macht toe «een authentieke uitlegging van de wetten» te geven;

Même s'il faut combattre l'impunité, il apparaît que la loi de compétence universelle porte atteinte aux intérêts de notre pays, qui connaît une situation internationale chaque jour plus difficile. Le dernier exemple en date des abus auxquels mène la loi de compétence universelle est celui de la plainte provocatrice déposée contre Georges Bush (père).

Il est évident que, étant donné le temps qu'il reste, il est impossible et même illégitime, d'adopter ces projets avant la dissolution des Chambres.

La Flandre est très dépendante des États-Unis, et il faut, dans son intérêt, que les projets de loi soient abandonnés.

M. Hugo Coveliers (VLD) souligne qu'en 1993, la loi a été adoptée dans un contexte où il n'existait pas d'autre moyen pour poursuivre et juger les crimes de guerre. Depuis, cela a été dit, le Statut de la CPI est entré en vigueur, et le contexte est donc tout à fait différent.

Les notions de complicité et les dispositions concernant la responsabilité des entreprises ne sont par ailleurs pas claires. Les entreprises qui agissent de bonne foi doivent indispensablement être mises à l'abri d'éventuelles poursuites. Enfin, il faudra qu'il soit mis fin aux abus qui sont fait actuellement de cette loi.

Afin de débattre en connaissance de cause, il serait sans doute opportun que certaines personnes soient entendues par la commission. Lors d'un voyage effectué par une délégation du Parlement belge aux États-Unis, certains interlocuteurs, de la *U.S. Chamber of Commerce*, ont proposé de venir à leurs frais exposer leurs vues au Parlement belge. Il serait dommage qu'il ne soit pas répondu positivement à cette invitation.

Mme Karine Lalieux (PS) demande au ministre de la Justice qu'il communique l'avis unanime que la commission interministérielle de droit humanitaire a adopté le 11 mars 2003 sur la question.

Le ministre fait droit à cette demande. Sans entrer dans les détails, cet avis conseille d'adopter, en les amendant, les deux projets de loi, pour les raisons suivantes :

- en ce qui concerne le projet de loi interprétatif, parce que c'est au pouvoir législatif qu'il appartient, en vertu de l'article 84 de la Constitution, de donner une interprétation d'autorité d'un texte légal ;

- het ontwerp van wijzigingswet zou het mogelijk maken het Belgisch recht in overeenstemming te brengen met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof, de lijst van de bij de wet bedoelde misdrijven uit te breiden tot de misdrijven die internationaalrechtelijk zijn bepaald maar nog niet zijn opgenomen in de vigerende wettekst, de bepaling inzake de internationaal geldende onschendbaarheid aan te passen om die in overeenstemming te brengen met het internationaal recht en te voorzien in een «filter», om geen vervolging in te stellen tegen uit de lucht gegrepen klachten.

Volgens de heer Jacques Simonet (MR) bevestigt de actualiteit de vrees dat klachten zullen worden ingediend om veeleer politiek dan juridisch ingegeven redenen. Er werd immers een klacht ingediend tegen de voormalige VS-president Georges Bush sr. en tegen Richard Cheney (de huidige vice-president), Colin Powell (de huidige staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken) en Norman Schwarzkopf (de voormalige bevelhebber van het Amerikaanse leger). De indieners van die klacht hebben overigens erkend dat hun stap ten dele is ingegeven door politieke beweegredenen. Een en ander toont aan dat de basisbeginselen van de wet van 1993 weliswaar moeten worden behouden, maar dat er tegelijk dient te worden voor gewaakt dat de Belgische diplomatieke betrekkingen en het internationaal imago van België averij oplopen.

Mevrouw Martine Dardenne (AGALEV-ECOLO) is verbaasd dat de keuze voor de federale procureur als «filter» op de helling wordt gezet. Volgens haar komt het in zaken met een internationaalrechtelijke dimensie de federale procureur van rechtswege toe te oordelen of vervolging dan wel een eventuele seponering opportuun zijn. Krachtens de vigerende bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek moet die procureur de strafvordering uitoefenen bij misdrijven met een internationale dimensie (artikel 144ter van het Gerechtelijk Wetboek) en «zorgen voor de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering en het vergemakkelijken van de internationale samenwerking» (artikel 144bis, §2, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek).

Wat het criterium «band met België» betreft, strekt het ontwerp van wijzigingswet er niet toe de bevoegdheid van de Belgische rechtbanken ondergeschikt te maken aan het feit dat er een dergelijk band met ons land moet bestaan; er wordt alleen voorzien in een «filter» voor de klachten in de gevallen waar er geen band met België is. Dat is dus iets heel anders.

Ten slotte werd gewag gemaakt van het begrip «medeplichtigheid», maar dat begrip is al bepaald in het Strafwetboek. Dat aspect zou derhalve geen moeilijkheden mogen opleveren.

- concernant le projet de loi modificatif, parce que celui-ci pourrait permettre d'adapter le droit belge au Statut de Rome de la CPI, d'élargir la liste des infractions couvertes par la loi à des infractions établies par le droit international mais non encore incluses dans le texte actuel de la loi, d'adapter la disposition relative à l'immunité internationale afin de la mettre en conformité avec le droit international et d'instaurer un filtre qui pourrait éviter les poursuites fantaisistes.

M. Jacques Simonet (MR) est d'avis que la crainte d'assister au dépôt de plaintes inspirées par des motivations politiques, et non juridiques, est confirmée par l'actualité puisqu'une plainte a été déposée contre l'ancien président Georges Bush et MM. Richard Cheney (actuel vice-président), Colin Powell (actuel Secrétaire d'État) et Norman Schwarzkopf (ancien commandant en chef de l'armée américaine). Les plaignants ont d'ailleurs reconnu que leurs mobiles étaient en partie politiques. Cela illustre que s'il faut certes conserver les principes à la base de la loi de 1993, il convient également de ne pas porter atteinte aux relations diplomatiques de notre pays et à l'image de la Belgique sur la scène internationale.

Mme Martine Dardenne (AGALEV-ECOLO) s'étonne de la remise en question du choix du procureur fédéral comme filtre et estime que la mission de juger de l'opportunité des poursuites ou de l'éventuel classement sans suite d'affaires ayant un rapport avec le droit international lui revient de droit puisqu'il a compétence, selon les dispositions actuelles du Code judiciaire, pour exercer l'action publique en matière de crimes internationaux (article 144 ter du Code judiciaire), faciliter la coordination de l'exercice de l'action publique et faciliter la coopération internationale (article 144 bis, §2, 2° du Code judiciaire).

Quant au critère de rattachement, le projet de loi modificative ne vise pas à subordonner la compétence des juridictions belges à la réunion de critères de rattachement avec la Belgique mais à prévoir un filtre des plaintes dans l'hypothèse où il n'y a pas de rattachement avec notre pays, ce qui est fort différent.

En ce qui concerne la complicité, celle-ci est définie dans le Code pénal, et ne devrait donc pas poser problème.

De heer Jacques Simonet (MR) preciseert dat het geenszins zijn bedoeling is de rol van de federale procureur te betwisten. Hij vraagt zich alleen af wat de politieke rol van die procureur zal zijn zo die als «filter» moet optreden.

Mevrouw Fauzaya Talhaoui (AGALEV-ECOLO) stipt aan dat alle landen die het Statuut van het Internationaal Strafhof hebben geratificeerd nu werken aan een bijstelling van hun interne wetgeving, gelet op de aanvullende bevoegdheid van dat Strafhof.

IV. — HOORZITTING VAN DE HEER SERGE BRAMMERTZ, FEDERAAL PROCUREUR

Op verzoek van verscheidene leden van de commissie voor de Justitie werd de heer Serge Brammertz, federaal procureur, gehoord op woensdag 19 maart 2003 ter gelegenheid van de bespreking door de commissie van het wetsontwerp tot interpretatie van artikel 7, eerste lid, van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (DOC 50 2261/001) en van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (DOC 50 2265/001).

A) Uiteenzetting van de heer Serge Brammertz

De heer Serge Brammertz, federaal procureur, herinnert eraan dat het humanitair strafrecht een aangelegenheid is waarmee het federaal parket krachtens de wet belast is. Bijgevolg werd een overeenkomst gesloten met de procureur-generaal en de procureur des Konings van Brussel opdat de dossiers die betrekking hebben op het humanitair strafrecht aan het federaal parket worden overgezonden.

Thans zijn nagenoeg 40 dossiers geopend, waarvan er ongeveer 10 reeds naar het federaal parket zijn overgezonden.

Wat het filter betreft, dient er eerst op te worden gewezen dat de reeds geopende dossiers dat zouden blijven met toepassing van de bevoegdheidscriteria die zijn opgesomd in artikel 5 van het ontwerp van wijzigingswet (ontworpen artikel 7 van de wet van 1993), meestal met toepassing van het vierde ervan (het slachtoffers verblijft sinds ten minste één jaar in België).

De vraag of de federaal procureur moet optreden zou dus alleen maar aan de orde zijn als geen enkel van die criteria vervuld zou zijn (als het slachtoffer niet in België verblijft bijvoorbeeld). In een soortgelijk geval bepaalt

M. Jacques Simonet (MR) précise qu'il n'entend pas remettre en cause le rôle du procureur fédéral, mais qu'il s'interroge sur le rôle politique que celui devrait jouer s'il était appelé à remplir le rôle de «filtre».

Mme Fauzaya Talhaoui (AGALEV-ECOLO) note que tous les pays qui ont ratifié le Statut de la CPI sont en train d'adapter leur législation, en raison de la compétence complémentaire de la CPI.

IV. — AUDITION DE M. SERGE BRAMMERTZ, PROCUREUR FÉDÉRAL

Suite à la demande de plusieurs membres de la commission de la Justice, M. Serge Brammertz, procureur fédéral, a été entendu le mercredi 19 mars 2003 à l'occasion de l'examen par la commission du projet de loi interprétatif de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire (DOC 50 2261/001) et du projet de loi modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire (DOC 50 2265/001).

A) Exposé de M. Serge Brammertz

M. Serge Brammertz, procureur fédéral, rappelle que le droit pénal humanitaire est une matière qui a été confiée par la loi au parquet fédéral. Un accord a par conséquent été conclu avec le procureur général et le procureur du Roi de Bruxelles pour que tous les dossiers qui concernent le droit pénal humanitaire soient transmis au parquet fédéral.

Actuellement, il y a près de 40 dossiers ouverts. Environ 10 dossiers ont déjà été transférés au parquet fédéral.

Sur la question du filtre, il convient d'abord de souligner que les dossiers déjà ouverts le resteraient en application des critères de compétence énumérés à l'article 5 du projet de loi modificatif (article 7 proposé de la loi de 1993), le plus souvent en application du quatrième d'entre eux (la victime réside en Belgique depuis au moins un an).

La question de l'intervention du procureur fédéral ne se poserait donc que si aucun de ces critères n'était rempli (par exemple si la victime ne résidait pas en Belgique). Dans un tel cas, l'article 5 dispose que l'action

artikel 5 dat de strafvordering alleen op vordering van de procureur-generaal kan worden ingesteld. Het probleem daarbij is dat de tekst geen enkel criterium aan geeft waarop de federaal procureur zich, bij het nemen van een beslissing, kan baseren. De oplossing kon erin bestaan het college van procureurs-generaal en de minister van Justitie ermee te belasten die criteria te definiëren. In dat geval zou het probleem evenwel worden verplaatst: op de kamer van inbeschuldigingstelling, waarbij een beroepsprocedure tegen de door de procureur genomen beslissing kan worden ingeleid, zijn de ministeriële circulaire of de circulaire uitgaande van het college van procureurs-generaal immers niet van toepassing.

Het is dus noodzakelijk dat de criteria bij wet worden vastgelegd, en dat die tevens gelden voor de kamer van inbeschuldigingstelling, zodat die kamer, noch de federaal procureur ertoe zouden worden gebracht een definitief oordeel uit te spreken op basis van opportuniteitscriteria.

B) Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Bart Laeremans (Vlaams Blok) vraagt hoeveel personen binnen het federaal parket zich bezig houden met onderzoeken die betrekking hebben op het humanitair strafrecht. Kunnen zij rekenen op ondersteuning van de politiediensten? Hoe voeren zij hun onderzoeken concreet uit? Wordt advies ingewonnen bij de diensten van het ministerie van Buitenlandse Zaken? Hoe verloopt, meer algemeen gesproken, de samenwerking met de overige autoriteiten? Hoe worden voormelde onderzoeken, die ongetwijfeld soms dienststreizen naar het buitenland impliceren, gefinancierd? Zal het federaal parket in staat zijn talrijke andere, soortgelijke zaken te behandelen? Zo enig aanknopingspunt met België ontbreekt, is de federaal procureur dan, gelet op zijn ervaring, van mening dat zijn optreden opportuun is?

Quid zo in het buitenland reeds een geding over dezelfde feiten heeft plaatsgevonden?

De heer Jacques Simonet (MR) wijst op het volgende. Zo de procureur een klacht uiteindelijk zou seponeren, beschikt de benadeelde partij, naar luid van het wetsontwerp, over de mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij de kamer van inbeschuldigingstelling. Is het normaal dat de beroepsprocedure bij een onderzoeksgerecht wordt ingeleid, terwijl de federaal procureur zelf niet op hetzelfde niveau staat, en zelfs *sensu stricto* geen onderzoeksgerecht is?

Gesteld voorts dat de Staat waarvan de pleger van de misdrijven een onderdaan is, of de Staat op het grond-

publieke ne pourra être engagée que sur réquisition du procureur fédéral. Le problème est que le texte ne donne aucun critère sur lequel le procureur fédéral pourrait se baser pour prendre sa décision. La solution qui pourrait être prévue serait de donner au collège des procureurs généraux et au ministre de la Justice la mission de définir les critères. Dans un tel cas cependant, le problème se déplacerait, puisque la chambre des mises en accusation, devant laquelle un recours contre les décisions du procureur pourrait être intenté, n'est, elle, pas soumise aux circulaires ministérielles et à celles du collège des procureurs généraux.

Il s'impose donc de définir des critères dans la loi, également valables pour la chambre des mises en accusation, afin que ni celle-ci, ni le procureur fédéral, ne soient amenés à trancher en fonction de critères d'opportunité.

B) Questions et observations des membres

M. Bart Laeremans (Vlaams Blok) demande quel est le nombre de personnes qui, au sein du parquet fédéral, s'occupent des enquêtes relevant du droit pénal humanitaire. Bénéficient-elles de l'assistance des services de police? Comment mènent-elles concrètement leurs enquêtes? Un avis est-il demandé aux services du ministère des Affaires étrangères? Plus largement, comment se passe la coopération avec les autres autorités? Comment celles-ci, qui doivent sans doute parfois impliquer des déplacements à l'étranger, sont-elles financées? Le parquet fédéral sera-t-il en mesure de traiter de nombreuses autres affaires de ce type? S'il n'y a aucun lien de rattachement avec la Belgique, le procureur fédéral pense-t-il, en fonction de son expérience, qu'il est opportun qu'il intervienne?

Que se passera-t-il si un procès sur les mêmes faits a déjà eu lieu à l'étranger?

M. Jacques Simonet (MR) note que, d'après le projet de loi, si le procureur devait être amené à ne pas donner suite à une plainte, la partie lésée aurait la possibilité d'introduire un recours devant la chambre des mises en accusation. Est-il normal que le recours soit intenté devant une juridiction d'instruction alors que le procureur fédéral lui-même n'est pas au même niveau, et n'est pas à proprement parler une juridiction d'instruction?

Par ailleurs, si l'État dont l'auteur des crimes a la nationalité, ou sur le territoire duquel les faits incriminés se

gebied waarvan de ten laste gelegde feiten werden gepleegd, in zijn wetgeving de strafbaarstelling heeft opgenomen van de in de artikelen 1 tot 1^{ter} van het wetsontwerp opgesomde ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Zou zulks dan niet als een voldoende sterk motief gelden om te stellen dat de klacht bij de rechtbank van dat land aanhangig moet worden gemaakt? Soms valt het moeilijk om, gelet op de financiële en personele middelen die daarvoor moeten worden ingezet, in het buitenland gepleegde oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid te vervolgen. Zo, *prima facie*, duidelijk mocht blijken dat het optreden van de gerechtelijke autoriteiten in het buitenland in welbepaalde dossiers weinig kans maakt om ook behoorlijk te worden afgehandeld, kan men dan niet stellen dat in een soortgelijk geval geen gevolg aan de klacht hoeft te worden gegeven?

Voorzitter Fred Erdman (SPA) vraagt of de indiening van de onderzoeksdossiers gepaard is gegaan met een burgerlijke partijstelling. De tekst van het ter bespreking voorliggende wetsontwerp rept met geen woord over een burgerlijke partij, maar in artikel 5, § 1, derde lid, wordt wel de term «benadeelde» gebruikt («Indien (...) de federale procureur beslist geen gevolg te geven aan een klacht, stelt hij de betrokken benadeelde hiervan in kennis binnen vijftien dagen. De benadeelde kan tegen de beslissing een beroep instellen volgens de procedure voorzien in artikel 28^{sexies}, § 4, van het Wetboek van strafvordering.»). Dat lid werd gewijzigd door het daarop in de Senaat ingediende amendement nr. 6 (Gedr. St., Senaat, 2-1256/4). De verantwoording van dat amendement gaat als volgt: «Met toepassing van het nieuwe tweede lid van het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 7, § 1, kan de burgerlijke partijstelling de strafvordering niet in werking stellen voorzover de betrokken feiten geen enkel aanknopingspunt hebben met België (cumulatieve criteria)».

Die verantwoording van het amendement stemt niet overeen met de tekst van het derde lid, die het amendement heeft ingevoegd, aangezien daarin geen sprake is van enige burgerlijke partij. Zo er burgerlijke partijstelling conform artikel 63 van het Wetboek van strafvordering was, dan ziet men niet goed in op grond waarvan het openbaar ministerie de procedure kan vaststellen.

De tekst refereert tevens aan artikel 28^{sexies}, § 4, van het Wetboek van strafvordering. Daarbij rijst het probleem dat dit artikel betrekking heeft op personen die zich benadeeld achten door een door het openbaar ministerie gestelde onderzoeksdaad met betrekking tot hun goederen.

sont déroulés, a intégré dans sa législation l'incrimination des violations graves du droit international humanitaire tels qu'ils sont énoncés aux articles 1 à 1^{ter} du projet de loi, cela ne constituerait-il pas un motif suffisant pour considérer que la plainte doit être portée devant le tribunal de ce pays? Il est parfois fort difficile de mener des poursuites contre des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité commis à l'étranger, étant donné la mobilisation des moyens humains et financiers que cela implique. S'il devait s'avérer clair, *prima facie*, que la démarche des autorités judiciaires à l'étranger dans des affaires déterminées n'a que très peu de chances d'aboutir et est vouée à l'échec, ne pourrait-on pas considérer dans un tel cas qu'il ne faut pas donner suite à la plainte?

M. Fred Erdman (SPA), président, demande si les dossiers à l'instruction ont été introduits par constitution de partie civile. Le texte du projet de loi à l'examen ne parle nulle part de partie civile mais utilise, à l'article 5, §1^{er}, troisième alinéa, le terme de «partie lésée» («si (...) le procureur décide de ne pas donner suite à une plainte, il en informe la partie lésée dans les quinze jours. La partie lésée peut alors introduire un recours contre la décision suivant la procédure prévue à l'article 28^{sexies} du Code d'instruction criminelle»). Cet alinéa a été modifié par l'amendement n°6 déposé au Sénat (Sénat, 2-1256/4). La justification de cet amendement était la suivante: «en application du nouveau deuxième alinéa de l'article 7, § 1^{er}, formulé dans la proposition de loi, la constitution de partie civile ne peut induire l'initiation de la procédure pénale pour autant que les faits ne présentent aucun point de rattachement avec la Belgique (critères cumulatifs)».

Cette justification de l'amendement ne correspond pas au texte de l'alinéa 3 qu'il a introduit, puisque celui-ci ne parle pas de partie civile. S'il y avait constitution de partie civile en vertu de l'article 63 du code de procédure pénale, on ne voit pas bien en vertu de quoi le ministère public pourrait arrêter la procédure.

Le texte fait également référence à l'article 28^{sexies}, § 4, du Code d'instruction criminelle. Le problème est que cet article concerne les personnes qui s'estiment lésées par un acte d'information du ministère public relatif à leurs biens.

Ten slotte stelt het amendement tot invoeging van dat derde lid ook het volgende:

«Een negatieve beslissing van het openbaar ministerie geeft aan de benadeelde partij de mogelijkheid om hoger beroep aan te tekenen bij de kamer van inbeschuldigingstelling, die zal nagaan of :

a) de klacht procedureel regelmatig is (overeenkomstig de criteria van artikel 235*bis* van het Wetboek van strafvordering die nu reeds gelden voor alle gelijkaardige controles) en

b) er voldoende bezwarende elementen uit de klacht blijken dan wel deze klacht minstens voldoende aanwijzingen bevat om zulke elementen bij een verder gerechtelijk onderzoek op te leveren.»

Ook is het niet zeker of men reeds in het raam van de beroepsprocedure bij de kamer van inbeschuldigingstelling, zoals in het amendement is gesteld, een oordeel over «bezwarende elementen» kan uitspreken. Pas op het einde van de procedure zullen die bezwarende elementen worden geëvalueerd. Hooguit kon het daarbij gaan om aanwijzingen die eventueel een aanhoudingsbevel rechtvaardigen, maar geen bezwarende elementen onderbouwen.

Ten slotte stelt de spreker twee vragen:

- kan de betichte, naar het advies van de federaal procureur, beroep aantekenen tegen een door de procureur genomen beslissing tot vervolging ?
- zijn er dossiers waaromtrent reeds een onderzoek is opgestart, en die betrekking hebben op klachten die zowel door Belgen als vreemdelingen werden ingediend?

De heer Tony Van Parys (CD&V) vraagt of de federaal procureur de meest geschikte instantie is om de vragen te filteren, in de wetenschap dat de partijen over geen enkele mogelijkheid zullen beschikken om beroep aan te tekenen tegen de beslissing om al dan niet vervolging in te stellen. Kan terzake niet in een alternatief worden voorzien ?

De *ratio legis* van de filter heeft niet zozeer te maken met het recht waarover het openbaar ministerie - naar Belgisch recht - beschikt om een oordeel uit te spreken over de «opportuniteit», dan wel met de mogelijkheid van een land om kennis te nemen van een dossier en de diplomatieke gevolgen van die beslissing in te schatten. Mocht de federaal procureur die beslissing nemen, met alle politieke aspecten die ze met zich meebrengt, dan zou de eindverantwoordelijkheid bij de minister van Justitie liggen, die bijgevolg daarover in het parlement zou kunnen worden geïnterpelleerd en ondervraagd, wat vanzelfsprekend niet heilzaam zou zijn.

Enfin, la justification de l'amendement ayant introduit cet alinéa 3 dit aussi que

«une décision négative rendue par le ministère public donne à la partie lésée la possibilité d'interjeter appel auprès de la chambre des mises en accusation qui vérifiera si :

a) la plainte est conforme à la procédure (conformément aux critères de l'article 235*bis* du Code de procédure pénale qui trouvent déjà à s'appliquer pour tous les contrôles similaires) et

b) si un nombre suffisant d'éléments à charge ressortent de la plainte ou si cette plainte contient au moins suffisamment d'indications pour fournir ce type d'éléments dans le cadre de la poursuite de l'instruction judiciaire.»

Ici aussi, il n'est pas certain que, dans le cadre de la procédure d'appel auprès de la chambre des mises en accusation, on puisse déjà, comme le dit l'amendement, juger de «charges». C'est en fin de parcours que ces charges seront évaluées. Il pourrait tout au plus s'agir d'indications qui peuvent éventuellement justifier un mandat d'arrêt, mais non de charges.

L'intervenant pose enfin deux questions :

- de l'avis du procureur fédéral, l'inculpé pourra-t-il interjeter appel d'une décision de poursuite du procureur ?
- pour les dossiers déjà à l'instruction, existe-t-il des plaintes qui ont été déposées à la fois par des Belges et par des étrangers ?

M. Tony Van Parys (CD&V) demande si le procureur fédéral est l'instance la plus appropriée pour filtrer les demandes, sachant que les parties n'auront aucune possibilité d'intenter un recours contre la décision de poursuivre ou pas. Une alternative ne pourrait-elle pas être prévue ?

La *ratio legis* du filtre a moins à voir avec le droit dont le ministère public dispose en droit belge de juger de l'«opportunité» des poursuites qu'avec la capacité d'un pays de connaître d'une affaire et de mesurer les conséquences diplomatiques de cette décision. Si c'est le procureur fédéral qui devait prendre cette décision, avec tous les aspects politiques qu'elle comporte, la responsabilité finale en reviendrait au ministre de la Justice, qui pourrait donc être interrogé et interpellé au Parlement à ce sujet, ce qui ne serait à l'évidence pas sain.

Voorzitter Fred Erdman (SPA) voegt daaraan toe dat een voorbeeld van een verbetering zou kunnen worden aangetroffen in de oude uitleveringswet, die uit drie onderdelen bestond : een vordering van het openbaar ministerie, een advies van de kamer van inbeschuldigingstelling en een politieke beslissing van de regering. Elke overheid speelde dus haar rol.

De spreker onderstreept voorts dat alle hier opgeworpen moeilijkheden onbestaande zijn voor de hangende dossiers en evenmin voor de feiten in België gepleegd door een Belg of tegen Belgische of buitenlandse slachtoffers die sinds bepaalde tijd in België verblijven. In die gevallen heeft de federaal procureur namelijk geen keuze en moet hij vervolgen.

Mevrouw Karine Lalieux (PS) vraagt naar een voorbeeld van een criterium, buiten die welke al in het wetsontwerp worden opgesomd, aan de hand waarvan de federaal procureur zou kunnen uitmaken of hij al dan niet moet vervolgen.

De minister deelt mee dat drie criteria in aanmerking moeten worden genomen :

- het bevoegdheidscriterium : het moet gaan om feiten als bedoeld in de artikelen 1 en 2 van de wet van 1993;
- het ontvankelijkheidscriterium;
- het criterium van de gegrondheid van de klacht : als de klacht kennelijk ongegrond is, zal ze moeten worden verworpen.

Wat voorts de vereiste van verblijf in België betreft, zou een wijziging van de duur van dat verblijf (drie in plaats van één jaar bijvoorbeeld) gevolgen hebben voor de dossiers die momenteel in behandeling zijn ?

Volgens mevrouw Martine Dardenne (AGALEV-ECOLO) zijn de feiten op grond waarvan kan worden beslist of moet worden vervolgd, nauwkeurig in de wet beschreven. Zou men voor de zaken die van voor juli 2002 dateren, niet tevens het feit in aanmerking moeten nemen dat het andere land dat ook de zaak zou kunnen berechten een Staat is die partij is bij het Statuut van het ISH en over een wetgeving beschikt die hem de mogelijkheid biedt ernstige schendingen van het humanitair recht te vervolgen ?

Mevrouw Jacqueline Herzet (MR) constateert dat het nieuwe voorgestelde artikel 1^{er} het heeft over «gewoonten». Waarop slaat dat begrip precies ?

M. Fred Erdman (SPA), président, ajoute qu'un exemple d'amélioration pourrait être trouvé dans la législation ancienne en matière d'extradition, qui comportait trois volets : un réquisitoire du ministère public, un avis de la chambre des mises en accusation et une décision politique du gouvernement. Chaque autorité remplissait donc son rôle.

L'intervenant souligne par ailleurs que toutes les difficultés soulevées n'existent ni pour les dossiers pendants, ni pour les faits commis en Belgique, par un Belge, ou à l'encontre de victimes belges ou étrangères résidant depuis un certain temps en Belgique. Dans ces cas-là, le procureur fédéral n'a en effet pas le choix et doit poursuivre.

Mme Karine Lalieux (PS) demande un exemple de critère, en dehors de ceux déjà énumérés dans le projet de loi, qui pourrait être donné au procureur fédéral pour qu'il puisse décider s'il doit poursuivre ou pas.

Le ministre signale que trois critères doivent être pris en considération :

- le critère de compétence : il doit s'agir de faits visés aux articles 1 à 2 de la loi de 1993 ;
- le critère de recevabilité ;
- le critère du fondement de la plainte : si la plainte est manifestement non fondée, elle devra être rejetée.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'exigence de résidence en Belgique, si la durée de celle-ci devait être modifiée (trois ans au lieu d'un par exemple), cela aurait-il une conséquence pour les dossiers actuellement à l'instruction ?

Mme Martine Dardenne (AGALEV-ECOLO) estime que les faits permettant de décider s'il y a lieu de poursuivre sont précisément décrits dans la loi. Ne pourrait-on pas, pour les affaires précédant juillet 2002, prendre également en compte le fait que l'autre pays qui pourrait aussi juger l'affaire est un État partie au Statut de la CPI et dispose d'une législation permettant de poursuivre les violations graves du droit humanitaire ?

Mme Jacqueline Herzet (MR) constate que le nouvel article 1^{er}ter proposé parle de «coutumes». Que recouvre exactement cette notion ?

Mevrouw Fauzaya Talhaoui (Agalev-Ecolo) vraagt of andere landen het universaliteitsbeginsel kennen. Zo ja, hoe hebben zij het probleem van de opportuniteitscontrole geregeld ?

3) Antwoorden van de heer Serge Brammertz

De heer Serge Brammertz verstrekt de volgende antwoorden op de vragen van de commissieleden:

- **Over de kwestie van de middelen**, preciseert de heer Serge Brammertz dat één magistraat zich voltijds met deze dossiers bezighoudt. Hij onderstreept dat de federaal procureur in nauwe samenspraak met de onderzoeksrechters werkt, inzonderheid met die onderzoeksrechters die thans belast zijn met deze dossiers of in het verleden soortgelijke zaken hebben behandeld, alsook in nauw overleg met de politiediensten. De financiële middelen zijn afkomstig van het budget dat normaliter voor de onderzoekskosten wordt uitgetrokken. Soms vinden zendingen naar het buitenland plaats, zoals dat reeds vaak het geval is bij onderzoeken naar de georganiseerde misdaad;

- **Resultaten van de onderzoeken**: schommelen al naar gelang van de dossiers, hangen af van de complexiteit van het dossier en van de status van de personen die men op het oog heeft (en die hun functie nog of niet meer uitoefenen). In dossiers met betrekking tot Rwanda, kunnen de resultaten als zeer positief worden aangemerkt. Twee personen zitten momenteel in voorhechtenis op basis van zowel in België als in het buitenland ingezamelde elementen;

- **Criteria op basis waarvan de beslissing van de federaal procureur zou kunnen worden genomen**: op persoonlijke titel is de heer Brammertz van mening dat de beste oplossing erin zou bestaan die criteria in de wet op te nemen. Dat ware de beste manier om te voorkomen dat de kamer van inbeschuldigingstelling zich bij het nemen van haar beslissingen op andere criteria steunt dan de federaal procureur. De in de wet vervatte criteria hebben betrekking op de bevoegdheid, niet op de wenselijkheid om al dan niet te vervolgen;

- **Voorbeelden van criteria**: het zou bijvoorbeeld kunnen gaan om klachten die kennelijk van politieke inslag zijn, of om een kennelijk ongegrond dossier (wat uiteraard zou impliceren dat de federaal procureur een en ander natrekt). Uiteraard kan naar andere voorbeelden worden verwezen. De heer Brammertz kondigt aan dat het, zo de criteria niet bij wet worden vastgelegd, meer dan waarschijnlijk is dat hij de voor het strafbeleid bevoegde personen, met name de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal, zal vragen die criteria te omschrijven. Het probleem dat dan opduikt is dat ze niet tegenwerpbaar zouden zijn aan een rechtscollege zoals de kamer van inbeschuldigingstelling;

Mme Fauzaya Talhaoui (AGALEV-ECOLO) demande si d'autres pays connaissent le principe de la compétence universelle ? Si tel est le cas, comment ont-ils réglé le problème du contrôle d'opportunité.

3) Réponses de M. Serge Brammertz

M. Serge Brammertz apporte les réponses suivantes aux questions des membres de la commission :

- **Sur la question des moyens**, M. Serge Brammertz précise qu'un magistrat s'occupe de ces affaires à plein temps. Il souligne que le procureur fédéral travaille en étroite collaboration avec les juges d'instruction, notamment ceux qui ont été en charge de ces affaires ou d'affaires similaires dans le passé, et les services de police. Les moyens financiers proviennent du budget normalement alloué pour les frais d'instruction. Des missions à l'étranger sont parfois organisées, comme cela se fait déjà souvent dans les enquêtes sur la criminalité organisée ;

- **Résultats des enquêtes** : ceux-ci varient d'un dossier à l'autre, en fonction de la complexité du dossier et du statut des personnes visées (encore en fonction ou pas). Dans les dossiers concernant le Rwanda, les résultats peuvent être considérés comme fort positifs. Deux personnes sont pour le moment en détention préventive, sur base d'éléments recueillis tant en Belgique qu'à l'étranger ;

- **Critères sur lesquels la décision du procureur fédéral pourrait être prise** : à titre personnel, M. Brammertz pense que la meilleure solution serait de reprendre ces critères dans la loi. Ce serait la meilleure façon d'éviter que la chambre des mises en accusation base ses décisions sur d'autres critères que le procureur fédéral. Les critères qui sont dans la loi sont des critères de compétence, et non des critères indiquant s'il y a lieu de poursuivre ou pas ;

- **Exemples de critères** : ce pourrait être par exemple des plaintes manifestement d'ordre politique, ou un dossier manifestement non fondé (ce qui nécessiterait bien sûr que le procureur fédéral effectue quelques vérifications). D'autres exemples pourraient bien entendu être trouvés. M. Brammertz annonce que, si les critères ne sont pas définis dans la loi, il est plus que probable qu'il demandera aux responsables de la politique criminelle, à savoir le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux, de définir ces critères. Le problème est que ces critères ne seraient alors pas opposables à une juridiction telle que la chambre des mises en accusation ;

- **Moet de federaal procureur met een «filteropdracht» worden belast ?** De heer Brammertz spreekt zich niet uit over die kwestie, maar onderstreept dat, welke instantie ook de beslissing zal moeten nemen, het hoe dan ook om een moeilijke beslissing zal gaan. De criteria zullen dus duidelijk moeten zijn;

- **Kennisgeving van de dossiers aan landen die een aanknopingspunt vertonen met de feiten, met de dader of het slachtoffer van de gepleegde feiten:** in de praktijk zal ongetwijfeld een samenwerking worden opgezet, naar analogie van wat terzake reeds gebeurt op het vlak van de georganiseerde criminaliteit: als een criminele organisatie in twee of meer landen actief is, wordt besproken welk land het meest geschikt is om de feiten te beoordelen. Het is dus niet omdat België een wet met universele gelding heeft, dat het ondenkbaar zou zijn dat ons land de dossiers naar een ander land zou doorspelen. Een soortgelijke samenwerking zal uiteraard plaatsvinden met het Internationaal Strafhof, zoals dat in het verleden reeds het geval is geweest met de internationale *ad hoc*-straftribunalen (Rwanda, het voormalige Joegoslavië). De meeste ingediende klachten hebben overigens betrekking op gevallen waarbij het land die de zaak zou kunnen vonnissen, niet voorziet in de mogelijkheid om de beklaagden te vervolgen;

- **Beroep voor de kamer van inbeschuldigingstelling tegen de beslissingen van de federaal procureur :** ook al gaat het hier om een zeer bijzondere procedure, toch rijst daarbij *a priori* geen enkele moeilijkheid, in zoverre de kamer van inbeschuldigingstelling of de raadkamer zich in andere zaken in hoogste aanleg uitsprekt. Bij de huidige stand van zaken hebben de slachtoffers het recht beroep in stellen wanneer het parket beslist een zaak te seponeren.

- **Samenwerking met de instanties van de uitvoerende macht :** er bestaan richtlijnen die voorzien in de te volgen procedure wanneer kiese dossiers worden aangelegd (zo moet bijvoorbeeld de minister van Justitie daarvan in kennis worden gesteld). De samenwerking met de andere overheidsinstanties verloopt vlot, inzonderheid met de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken. Ook de samenwerking met de Belgische ambassades in het buitenland kan als zeer constructief worden bestempeld, en wanneer magistraten worden overgeplaatst naar het buitenland hebben zij altijd kunnen rekenen op de kostbare steun van onze diplomatieke vertegenwoordigingen.

- In de bij **artikel 28sexies, § 4**, vastgestelde procedure werd voorzien met het oog op verschillende gevallen. In dit artikel wordt alleen gewag gemaakt van de procureur des Konings of de procureur-generaal. Gelet

- **Est-ce au procureur fédéral qu'il faut confier la mission de «filtre» ?** M. Brammertz ne se prononce pas sur cette question, mais souligne que, quelle que soit l'instance qui devra prendre la décision, celle-ci sera difficile. Les critères devront donc être clairs ;

- **Dénonciation des dossiers aux pays qui ont un lien de rattachement avec les faits ou avec l'auteur ou la victime de ceux-ci :** en pratique, une coopération sera sans doute mise sur pied, à l'instar de ce qui se fait déjà en matière de criminalité organisée, où, lorsqu'une organisation criminelle est active dans deux ou plusieurs pays, des discussions ont lieu pour savoir celui qui est le plus à même de juger les faits. Ce n'est donc pas parce que la Belgique a une loi de compétence universelle qu'il est inimaginable qu'elle transmette les dossiers à un autre pays. Une coopération similaire aura bien entendu lieu avec la Cour pénale internationale, comme cela a été le cas dans le passé avec les Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* (Rwanda et ex-Yougoslavie). Ceci étant, la plupart des plaintes déposées concernent des cas dans lesquels le pays qui pourrait juger l'affaire ne prévoit pas la possibilité de poursuivre les personnes accusées ;

- **Recours des décisions du procureur fédéral devant la chambre des mises en accusation :** cela ne pose *a priori* aucun problème, dans la mesure où, dans d'autres dossiers, la chambre des mises en accusation ou la chambre du conseil tranche en dernier ressort, même s'il s'agit ici d'une procédure très particulière. Dans l'état actuel des choses, les victimes ont le droit d'interjeter appel lorsque le parquet décide de classer une affaire sans suite ;

- **Coopération avec les autorités exécutives :** il existe des directives qui prévoient la procédure à suivre lorsque des dossiers sensibles sont ouverts (le ministre de la Justice doit par exemple être informé). La coopération avec les autres autorités se déroule bien, et particulièrement celle avec le ministère des Affaires étrangères. La coopération avec les ambassades belges à l'étranger peut également être qualifiée de très constructive, et lorsque des magistrats se sont déplacés à l'étranger, ils ont toujours pu compter sur le précieux soutien de nos postes diplomatiques ;

- La procédure prévue à l'**article 28sexies, §4**, a été prévue pour des hypothèses différentes. Cet article ne parle que du procureur du Roi ou du procureur général. Vu l'institution récente du procureur fédéral, il est

op de recente instelling van het ambt van federaal procureur, wordt toegestaan dat laatstgenoemde op dezelfde manier als de procureur des Konings of de procureur-generaal mag optreden in zaken waarvoor hij bevoegd is.

Onze wetgeving bevat immers geen enkel voorbeeld van een geval waarin een magistraat een burgerlijke-partijstelling mag vernietigen. Het ware ongetwijfeld nuttig de tekst terzake duidelijker te formuleren.

– **Nationaliteit van de klagers** : dit hangt af van het dossier. In veel dossiers hebben tegelijkertijd Belgische en buitenlandse slachtoffers een klacht ingediend. Ook komt het voor dat sommige dossiers weliswaar werden ingediend door iemand die sinds meer dan een jaar in België verblijft, maar dat die dossiers betrekking hebben op tientallen slachtoffers.

– **Gewoonten** : zij vormen vanzelfsprekend een van de rechtsbronnen. Net zoals in het nationaal recht van bepaalde (inzonderheid Afrikaanse) landen zijn de gewoonten voor het internationaal recht van cruciaal belang.

– **Stand van de dossiers** : zoals iedereen weet is over de genocide in Rwanda reeds een vonnis geveld. Voor sommige andere zaken is het onderzoek afgerond en werd de buitenvervolginstelling uitgesproken.

– Ten slotte is het niet onmogelijk dat de **gewijzigde verblijfsduur in België** (bijvoorbeeld drie in plaats van één jaar) gevolgen heeft voor bepaalde dossiers.

admis que, dans les dossiers relevant de sa compétence, il pourra intervenir de la même manière que le procureur du Roi ou le procureur général.

En ce qui concerne la constitution de partie civile, il n'existe en effet aucun exemple dans notre législation où un magistrat peut annuler une constitution de partie civile. Il serait sans doute utile que le texte soit plus clair à ce sujet ;

- **Nationalité des plaignants** : cela dépend des dossiers. Dans beaucoup de dossiers, les plaintes ont été déposées en même temps par des victimes belges et non-belges. Il peut aussi arriver que des dossiers aient été introduits par une personne résidant depuis plus d'un an en Belgique, mais que ceux-ci concernent plusieurs dizaines de victimes ;

- **Coutumes** : il s'agit bien sûr de l'une des sources du droit. En droit international, tout comme dans les droits nationaux de certains pays (particulièrement en Afrique), les coutumes ont une importance capitale ;

- **État des dossiers** : comme chacun sait, un jugement est déjà intervenu dans une affaire concernant le génocide au Rwanda. Pour certaines autres affaires, l'enquête est terminée, et un non-lieu a été prononcé ;

- Enfin, il n'est pas impossible que le **changement de la durée de la période de résidence en Belgique** (par exemple 3 ans au lieu d'un) ait des conséquences sur certains dossiers.

V. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikelen 1 tot 4

Over die artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

Ze worden aangenomen met 9 stemmen en 3 onthoudingen.

Art. 5

De heer Hugo Coveliers (VLD) kondigt aan dat hij samen met *de dames Fientje Moerman (VLD), Jacqueline Herzet (MR) en Anne Barzin (MR)* een amendement zal indienen dat beoogt het ontworpen artikel 5 te vervangen teneinde de problemen die tijdens de algemene bespreking te berde zijn gebracht op te lossen. Dit amendement stelt de vereiste termijn van verblijf in België voor de niet-Belgen die in België een klacht wensen in te dienen vast op drie jaar. Het bevat tevens de criteria die het voor de procureur-generaal mogelijk zullen maken een beslissing te nemen als het misdrijf niet in België werd gepleegd, als de vermoedelijke dader niet de Belgische nationaliteit heeft en zich niet in België bevindt, en als het slachtoffer geen Belg is of niet sinds ten minste drie jaar in België verblijft.

Zo wordt bepaald dat de federaal procureur een onderzoeksrechter niet zal vragen een onderzoek in te stellen naar deze klacht als die kennelijk ongegrond is, als de feiten bedoeld in de klacht niet overeenstemmen met een omschrijving in de onderhavige wet en als uit die klacht geen ontvankelijke strafvordering kan volgen.

De zaak zal evenmin worden onderzocht als uit de concrete omstandigheden van de zaak blijkt dat ze, in het belang van een goede rechtsbedeling en de inachtneming van de internationale verplichtingen van België, aanhangig zou moeten worden gemaakt hetzij bij de internationale rechtscolleges (zoals het Internationaal Strafhof), hetzij voor een rechtscollege van de plaats waar de feiten zijn gepleegd, hetzij voor een rechtscollege van de Staat waarvan de dader onderdaan is of van de plaats waar hij kan worden gevonden, en dat voor zover dit rechtscollege bevoegd, onafhankelijk, onpartijdig en billijk is.

Het zogenoemde principe van het «*convenient forum*» wordt dus toegepast : indien de zaak beter kan worden behandeld in een ander, nationaal of internationaal, rechtstelsel moet de klacht bij dat stelsel worden ingediend. Tegen die beslissing van de federaal procureur zou beroep kunnen worden ingesteld bij de kamer van inbeschuldigingstelling.

V. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Articles 1 à 4

Ces articles ne donnent lieu à aucun commentaire particulier.

Ils sont adoptés par 9 voix et 3 abstentions.

Art.5

M. Hugo Coveliers (VLD) annonce son intention de déposer, avec ses collègues *Mmes Fientje Moerman (VLD), Jacqueline Herzet (MR) et Anne Barzin (MR)*, un amendement destiné à remplacer l'article 5 proposé, afin de régler les problèmes évoqués lors de la discussion générale. Cet amendement porte notamment à trois ans la durée exigée de résidence en Belgique pour les non-Belges qui voudraient porter plainte en Belgique. Il énonce également les critères qui permettront au procureur fédéral de prendre sa décision lorsque l'infraction n'a pas été commise sur le territoire du royaume, que l'auteur présumé n'est pas belge et ne se trouve pas sur le territoire du royaume, et que la victime n'est pas belge ou ne réside pas en Belgique depuis au moins trois ans.

Il est ainsi prévu que le procureur fédéral ne demandera pas à un magistrat instructeur d'instruire cette plainte si celle-ci est manifestement non fondée, si les faits relevés dans la plainte ne correspondent pas à une infraction énumérée dans la loi, si aucune action publique recevable ne peut résulter de cette plainte.

L'affaire ne sera pas non plus mise à l'instruction s'il ressort des circonstances concrètes de l'affaire que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et dans le respect des obligations internationales de notre pays, cette affaire devrait être portée soit devant les juridictions internationales (comme la Cour pénale internationale), soit devant la juridiction du lieu où les faits ont été commis, soit devant la juridiction de l'État dont l'auteur est ressortissant ou celle du lieu où il peut être trouvé, et pour autant que cette juridiction est compétente, indépendante, impartiale et équitable.

Il est donc fait application de ce qu'on appelle le principe du «*convenient forum*» : si l'affaire peut être mieux traitée dans un autre système juridique, national ou international, c'est dans celui-ci que la plainte doit être déposée. Un recours contre cette décision du procureur fédéral serait possible devant la chambre des mises en accusation.

Het amendement regelt ook de procedure volgens welke de minister van Justitie het Internationaal Strafhof in kennis kan stellen van de feiten die bij de Belgische gerechtelijke overheid aanhangig werden gemaakt.

Dit amendement luidt als volgt :

«Het voorgestelde artikel vervangen als volgt :

«Art. 7. — § 1. Behoudens verwijzing uitgesproken in één van de gevallen bedoeld in de volgende paragrafen, zijn de Belgische gerechten bevoegd om kennis te nemen van de in deze wet omschreven misdrijven, ongeacht de plaats van het misdrijf en zelfs indien de vermoedelijke dader zich niet in België bevindt.

De strafvordering kan enkel worden ingesteld op vordering van de federale procureur indien :

- 1) het misdrijf niet werd gepleegd in België ;*
- 2) de vermoedelijke dader niet de Belgische nationaliteit heeft ;*
- 3) de vermoedelijke dader zich niet in België bevindt; en*
- 4) het slachtoffer geen Belg is of niet gedurende minstens drie jaar zijn verblijfplaats heeft in België.*

Ingeval een klacht aanhangig is gemaakt bij de federale procureur, verzoekt hij de onderzoeksrechter naar deze klacht een onderzoek in te stellen, behalve indien :

- 1) de klacht kennelijk niet gegrond is ; of*
- 2) de feiten bedoeld in de klacht niet overeenstemmen met een omschrijving in deze wet ; of*
- 3) uit deze klacht geen ontvankelijke strafvordering kan volgen ; of*
- 4) uit de concrete omstandigheden van de zaak blijkt dat deze zaak, in het belang van een goede rechtsbedeling en het respect van de internationale verplichtingen van België, aanhangig zou moeten worden gemaakt bij de internationale rechtscolleges, hetzij voor een rechtscollege van de plaats waar de feiten zijn gepleegd, hetzij voor een rechtscollege van de Staat waarvan de dader een onderdaan is of van de plaats waar hij kan worden gevonden, en dat voor zover dit rechtscollege bevoegd, onafhankelijk, onpartijdig en billijk is.*

L'amendement règle aussi la procédure suivant laquelle le ministre de la Justice peut porter à la connaissance de la CPI les faits dont les autorités judiciaires belges sont saisis.

Le libellé de l'amendement est le suivant :

«Remplacer l'article proposé comme suit :

«Art. 7. — § 1^{er}. Sous réserve d'un dessaisissement prononcé dans un des cas prévus aux paragraphes suivants, les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions prévues à la présente loi, indépendamment du lieu où celles-ci auront été commises et même si l'auteur présumé ne se trouve pas en Belgique.

L'action publique ne pourra toutefois être engagée que sur réquisition du procureur fédéral lorsque :

- 1) l'infraction n'a pas été commise sur le territoire du royaume ;*
- 2) l'auteur présumé n'est pas belge ;*
- 3) l'auteur présumé ne se trouve pas sur le territoire du royaume ; et*
- 4) la victime n'est pas belge ou ne réside pas en Belgique depuis au moins trois ans.*

Saisi d'une plainte, le procureur fédéral requiert le magistrat instructeur d'instruire cette plainte, sauf si :

- 1) la plainte est manifestement non fondée ; ou*
- 2) les faits relevés dans la plainte ne correspondent pas à une qualification de la présente loi ; ou*
- 3) une action publique recevable ne peut résulter de cette plainte ; ou*
- 4) les circonstances concrètes de l'affaire manifestent que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et dans le respect des obligations internationales de la Belgique, cette affaire devrait être portée devant les juridictions internationales, soit devant la juridiction du lieu où les faits ont été commis, soit devant la juridiction de l'État dont l'auteur est ressortissant ou celle du lieu où il peut être trouvé, et pour autant que cette juridiction est compétente, indépendante, impartiale et équitable.*

Enige beslissing tot weigering wordt aan de klagende partij betekend binnen een termijn van een maand. De klagende partij kan tegen de beslissing beroep aantekenen binnen 15 dagen na de bekendmaking voor de kamer van inbeschuldigingstelling, door een verklaring gedaan aan de griffie van het hof van beroep en geschreven in een daartoe geopend register. De kamer van inbeschuldigingstelling doet uitspraak binnen 15 dagen na de neerlegging van de verklaring. Zij hoort, in openbare zitting, indien zij daartoe beslist op vraag van een van de partijen, de opmerkingen van de federale procureur en de partijen in de procedure.

Alleen is gerechtigd om een burgerlijke vordering uit te oefenen voor het strafrechtelijke rechtscollege in hoofde van een misdrijf bedoeld door de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, gewijzigd bij de wet van 10 februari 1999 en bij de wet van ... 2003, degene die zich persoonlijk benadeeld kan achten door het misdrijf, voorwerp van de strafvordering.

§ 2. Overeenkomstig artikel 14 van het Statuut van Rome van 17 juli 1998 kan de minister van Justitie de feiten die bij de gerechtelijke autoriteiten aanhangig zijn gemaakt op grond van een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ter kennis brengen van het Internationaal Strafhof. Deze informatie mag geen betrekking hebben op feiten die op het Belgische grondgebied zijn gepleegd noch op feiten die door een Belg zijn gepleegd of tegen een Belg zijn gepleegd, behalve indien deze feiten samenhangen met of identiek zijn aan feiten die bij het Hof reeds aanhangig zijn gemaakt en die op grond van artikel 18 van het Statuut ontvankelijk zijn verklaard.

Zodra de aanklager van het Hof is overgegaan tot de kennisgeving bedoeld in artikel 18, § 1, van het Statuut, betreffende de feiten die de minister van Justitie heeft verwezen, spreekt het Hof van Cassatie op vordering van de procureur-generaal de onttrekking uit aan het Belgische gerecht waarbij dezelfde feiten aanhangig zijn gemaakt.

Ingeval het Internationaal Strafhof, op verzoek van de minister van Justitie, na de onttrekking van de zaak aan het Belgische gerecht laat weten dat de aanklager van het Hof heeft beslist geen akte van inbeschuldigingstelling op te stellen, dat het Hof die akte niet heeft bevestigd, dat het Hof zich onbevoegd heeft verklaard of de zaak onontvankelijk heeft verklaard, zijn de Belgische gerechten opnieuw bevoegd. In dat geval kan de strafvordering enkel worden ingesteld op vordering van het openbaar ministerie, door burgerlijkepartijstelling of door de bevestiging van de voor de aangifte gedane burgerlijke partijstelling, of uitsluitend op vordering van de federale procureur voor de gevallen bedoeld in de eerste paragraaf, tweede lid.

Toute décision de refus est notifiée à la partie plaignante dans un délai d'un mois. La partie plaignante peut introduire un recours contre la décision dans les 15 jours de la notification devant la Chambre des mises en accusation par une déclaration faite au greffe de la cour d'Appel et inscrite dans un registre ouvert à cet effet. La chambre des mises en accusation statue dans les 15 jours du dépôt de la déclaration. Elle entend, en audience publique, si elle en décide ainsi à la demande de l'une des parties, le procureur fédéral et les parties à la procédure en leurs observations.

Est seul recevable à exercer une action civile devant la juridiction répressive du chef d'une infraction visée par la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire modifié par la loi du 10 février 1999 et par la loi du2003, celui qui peut se prétendre personnellement lésé par l'infraction, objet de l'action publique.

§ 2. En application de l'article 14 du Statut de Rome du 17 juillet 1998, le ministre de la Justice peut porter à la connaissance de la Cour pénale internationale les faits dont les autorités judiciaires sont saisies, par décision délibérée en Conseil des ministres. Cette information ne peut concerner des faits commis sur le territoire belge, des faits commis par un Belge ou des faits commis à l'encontre d'un Belge, sauf lorsque ces faits sont connexes ou identiques à des faits dont la Cour est déjà saisie et pour lesquels une décision positive de recevabilité a déjà été rendue sur base de l'article 18 du Statut.

Une fois que le procureur de la Cour aura procédé à la notification prévue à l'article 18, § 1^{er}, du Statut, au sujet des faits dénoncés par le ministre de la Justice, la Cour de cassation, sur réquisition du procureur général, prononce le dessaisissement de la juridiction belge saisie des mêmes faits.

Lorsque la Cour pénale internationale, à la demande du ministre de la Justice, fait savoir, après dessaisissement de la juridiction belge, que le Procureur de la Cour a décidé de ne pas établir d'acte d'accusation, que la Cour ne l'a pas confirmé, que celle-ci s'est déclarée incompétente ou a déclaré l'affaire irrecevable, les juridictions belges sont à nouveau compétentes. Dans ce cas, l'action publique ne peut être engagée que sur réquisition du ministère public, constitution de partie civile ou confirmation par son auteur de la constitution de partie civile antérieure à la dénonciation ou seulement sur réquisition du procureur fédéral dans le cas visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

§ 3. Behoudens de toepassing van paragraaf 2, kan de minister van Justitie, op grond van een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de feiten die hem ter kennis zijn gebracht ter kennis brengen van de Staat op het grondgebied waarvan het misdrijf is gepleegd en, behoudens in de gevallen waar de feiten in België werden gepleegd, bij de Staat waarvan de vermoedelijke dader de nationaliteit heeft, of waar de vermoedelijke dader zich bevindt.

Ingeval een rechtscollege van een van die Staten bevestigt zijn bevoegdheid uit te oefenen, spreekt het Hof van Cassatie op vordering van de procureur-generaal de onttrekking uit aan het Belgische gerecht waarbij die zaak aanhangig is, na te hebben nagegaan dat er geen dwaling is in de persoon, behalve wanneer de procedure gevolgd door het rechtscollege van die Staat het recht van de partijen op een billijk proces kennelijk niet naleeft.»

§ 4. Behoudens de toepassing van paragraaf 2, en het slachtoffer geen Belg is of de feiten niet zijn gepleegd op het grondgebied van het koninkrijk, en wanneer de vermoedelijke dader een onderdaan is van een Staat waarvan de wetgeving de ernstige schendingen van het humanitair recht zoals opgesomd in de artikelen 1, 1bis, 1ter aanklaagt en de partijen het recht op een billijk proces waarborgt, kan de minister van Justitie, na een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, aan deze Staat de feiten betekenen die hem ter kennis zijn gebracht.

Zodra de feiten aan de derde Staat zijn betekend, spreekt het Hof van cassatie, op vordering van de procureur-generaal, de uithandengeving van het Belgisch rechtscollege waarbij hetzelfde feit gevat is uit, nadat is nagegaan of er geen dwaling in de persoon bestaat» (amendement 1, DOC 50 2265/002)

De heer Tony Van Parys (CD&V) is verbaasd dat amendement nr. 1 slechts door een deel van de leden van de meerderheid ondertekend is. Dat bewijst hoezeer terzake wordt geïmproviseerd, terwijl dat probleem, uit respect voor de slachtoffers en rekening houdend met de gevaren die een slecht geredigeerde wet inhoudt voor België, zeer ernstig zou moeten worden behandeld.

Dit amendement wordt blijkbaar veeleer ingediend om het gezicht te redden dan om een antwoord aan te reiken voor de talrijke vragen die de twee wetsontwerpen doen rijzen.

De heer Hugo Coveliers (VLD) herinnert eraan dat de voornaamste kritiek ten aanzien van de bestaande wet en de voorliggende wetsontwerpen is dat het principe

§ 3. Sauf application du paragraphe 2, le ministre de la Justice peut porter à la connaissance, par décision délibérée en Conseil des ministres, les faits portés à sa connaissance à l'Etat du territoire sur lequel l'infraction a été commise et, sauf si les faits ont été commis sur le territoire du royaume, à l'Etat de la nationalité de l'auteur présumé ou à l'Etat sur le territoire duquel l'auteur présumé se trouve.

Lorsque la juridiction d'un de ces États décide d'exercer sa compétence, la Cour de cassation, sur réquisition du procureur général, prononce le dessaisissement de la juridiction belge saisie du même fait, après avoir vérifié qu'il n'y a pas erreur sur la personne, sauf si la procédure suivie par la juridiction de cet Etat ne respecte manifestement pas le droit des parties à un procès équitable.»

§ 4. Sauf application du paragraphe 2, et que la victime ne soit pas Belge ou que les faits n'aient pas été commis sur le territoire du royaume, et lorsque l'auteur présumé est ressortissant d'un État dont la législation incrimine les violations graves du droit humanitaire telles qu'énumérées aux articles 1^{er}, 1bis, 1ter et garantit aux parties le droit à un procès équitable, le ministre de la Justice peut, après décision délibérée en Conseil des ministres, dénoncer à cet État les faits portés à sa connaissance.

Dès la dénonciation des faits à l'État tiers, la Cour de cassation, sur réquisition du procureur général, prononce le dessaisissement de la juridiction belge saisie du même fait, après avoir vérifié qu'il n'y a pas erreur sur la personne.» (Amendement n°1, DOC 50 2265/002).

M. Tony Van Parys (CD&V) s'étonne que l'amendement n°1 ne soit signé que par une partie des membres de la majorité. Cela montre à quel point l'improvisation règne dans le traitement de cette matière, et ce alors qu'il faudrait, par respect pour les victimes et compte tenu des dangers qu'une loi mal écrite ferait courir à la Belgique, traiter ce problème avec le plus grand sérieux.

Il semble donc que le dépôt de cet amendement soit davantage motivé par le souci de sauver la face que par une réelle volonté d'apporter une réponse aux nombreuses questions que posent les deux projets de loi.

M. Hugo Coveliers (VLD) rappelle que la critique majeure formulée à l'encontre de la loi existante et des projets de loi à l'examen est que le principe de la compé-

van de universele rechtsmacht, als het zonder mate wordt toegepast, tot een onaanvaardbare situatie leidt, waarin iedere persoon, van waar hij ook afkomstig is en die met België geen enkele band heeft, naar ons land kan komen om er een klacht in te dienen. Het amendement biedt de mogelijkheid een oplossing aan te reiken voor die situatie en onder andere te voorkomen dat de klachten niet door politieke beweegredenen zijn ingegeven.

Volgens de heer *Bart Laeremans (Vlaams Blok)* mag een amendement zoals dat van de heer *Coveliers c.s.*, dat betrekking heeft op het belangrijkste artikel van de wet, niet inderhaast worden behandeld. Enerzijds moeten de politieke fracties dus over de inhoud van dat amendement kunnen beraadslagen en anderzijds moeten hoorzittingen worden gehouden met specialisten inzake internationaal recht. Het zou ook interessant zijn het standpunt van de minister van Buitenlandse Zaken te kennen.

Kunnen de indieners van het amendement overigens toelichten welke gevolgen de voorgestelde wijzigingen zullen hebben voor de aangevatte procedures? Biedt het met name een bevredigende oplossing voor de zaak van de klacht die tegen de eerste minister van Israël, Ariel Sharon, werd ingediend?

De heer *Hugo Coveliers (VLD)* legt uit dat het de wetgever niet toekomt stelling te nemen inzake klachten die onder de rechterlijke macht ressorteren. Wat de grond van de zaak betreft, herinnert hij eraan dat de beklaagde volgens het strafrecht de vanuit het standpunt van de verweerder meest gunstige straf moet worden opgelegd. Als de wet wordt aangenomen, wordt ze bijgevolg onmiddellijk van kracht en kan de beklaagde er gebruik van maken. Op dat ogenblik moet de rechterlijke macht oordelen wat er met de klachten moet gebeuren.

De heer *Gerolf Annemans (Vlaams Blok)* is van oordeel dat amendement nr. 1 niets oplevert, en dat men beter duidelijk zou zeggen dat de staats- of regeringshoofden alleen kunnen worden berecht door de rechtbanken van hun land. Dat zou ook het geval moeten zijn voor alle anderen voor wie we, gezien de op het spel staande belangen van ons buitenlands beleid, de wet op de universele rechtsmacht niet kunnen toepassen.

Voorzitter *Fred Erdman (SPA)* wijst erop dat de federaal procureur geen uitspraken van politieke aard mag doen. Zoals de procureur op de hoorzitting zei, moeten hem criteria of richtlijnen worden aangereikt zodat hij kan uitmaken hoe hij zijn beslissing moet motiveren.

tence universelle, appliquée sans réserve, mène à une situation inacceptable, dans laquelle toute personne, d'où qu'elle soit, peut, sans avoir le moindre lien avec la Belgique, venir dans notre pays pour y porter plainte. L'amendement permet de remédier à cette situation et d'éviter notamment que les plaintes ne soient pas motivées par des motifs d'ordre politique.

M. Bart Laeremans (Vlaams Blok) est d'avis qu'un amendement de la nature de celui déposé par *M. Coveliers et consorts*, qui porte sur l'article le plus crucial de la loi, ne peut être traité rapidement. Il s'impose donc d'une part que les groupes politiques puissent avoir le temps de mener des consultations sur le contenu de cet amendement, et d'autre part que des auditions en commission de spécialistes de droit international soient organisées. L'opinion du ministre des Affaires étrangères serait également intéressante.

Les auteurs de l'amendement peuvent-ils par ailleurs expliquer quelles seront les conséquences pour les procédures entamées des changements qu'ils proposent ? Permettront-ils notamment de régler d'une manière satisfaisante l'affaire de la plainte déposée contre le premier ministre israélien, *M. Ariel Sharon* ?

M. Hugo Coveliers (VLD) explique que ce n'est pas au législateur de se prononcer sur des plaintes relevant de la compétence du pouvoir judiciaire. Sur le fond de la question, il convient de rappeler qu'en droit pénal, c'est la pénalité ou la peine la plus favorable au défendeur qui doit s'appliquer au prévenu. Si la loi est adoptée, elle sera donc d'application immédiate et le prévenu pourra s'en prévaloir. Ce sera alors au pouvoir judiciaire de décider ce qu'il doit advenir des plaintes.

M. Gerolf Annemans (Vlaams Blok) est d'avis que l'amendement n°1 n'apporte rien, et qu'il serait préférable de dire clairement que les chefs d'État ou de gouvernement ne peuvent être jugés que par les tribunaux de leur pays. Tel devrait être également le cas pour toutes les autres personnes pour lesquelles les intérêts de notre politique étrangère exigent que la loi de compétence universelle ne leur soit pas appliquée.

M. Fred Erdman (SPA), président, rappelle que le procureur fédéral ne peut prendre des décisions qui ont un caractère politique. Il faut donc, comme le procureur fédéral l'a dit lors de son audition, que des critères, des directives lui soient donnés pour qu'il puisse motiver sa décision.

Ook moet rekening worden gehouden met de recente ontwikkelingen in het internationaal recht, zoals de oprichting van het Internationaal Strafhof en de goedkeuring van de wet op de universele rechtsmacht door andere landen.

Dit amendement werd ingediend in een poging om die problemen op te lossen.

Mevrouw Karine Lalieux (PS) wijst erop dat het amendement interessante preciseringen aanbrengt, met name aangaande de aanknopingspunten met België en de voorwaarden op grond waarvan er al dan niet vervolging wordt ingesteld. Er blijven echter leemtes. Sub-amendementen zullen terzake soelaas moeten bieden.

Voorzitter Fred Erdman (SPA) stelt voor de verschillende paragrafen van het ontworpen amendement nr. 1 afzonderlijk te bespreken.

Eerste paragraaf

Voorzitter Fred Erdman (SPA) merkt op dat het eerste lid van die paragraaf maar één wijziging bevat: terwijl de tekst bij de Senaat beperkt was tot de mogelijkheid om de zaak te desadiëren ten voordele van een internationaal straftribunaal dat jurisdictionele voorrang krijgt, vermeldt het amendement eveneens de mogelijkheden tot desadiëring die in de paragrafen 2 tot 4 staan. Het gaat om een voorbehoud dat niet in het ontwerp van de interpretatieve wet voorkwam.

Het tweede lid van die paragraaf brengt ook een wijziging mee: als het slachtoffer nog geen drie jaar in België woont, zal de strafvordering voortaan niet kunnen ingaan dan op een vordering van de federale procureur (in de tekst van de Senaat was dat één jaar).

Er moet ook worden onderstreept dat het tweede lid een uitzondering vormt op de regel dat een burgerlijke-partijstelling de vervolging op gang brengt.

De heer Bart Laeremans (Vlaams Blok) vraagt of de federaal procureur zal kunnen beslissen geen vervolging toe te staan als de betrokkene al meer dan drie jaar in België woont, maar zijn land in staat is hem een billijk proces te geven.

De heer Hugo Coveliers (VLD) verklaart dat een slachtoffer dat wettelijk meer dan drie jaar in België woont in elk geval het recht heeft bij de Belgische rechtbanken een klacht in te dienen. De paragrafen 2 tot 4 voorzien in mogelijkheden tot desadiëring die evenwel geen betrekking mogen hebben op in België gepleegde feiten, door een Belg gepleegde feiten of tegen een Belg gepleegde feiten.

Il faut aussi prendre en compte les évolutions récentes du droit international, comme la mise en place de la CPI ou l'adoption par d'autres pays de lois de compétence universelle.

L'amendement déposé constitue un essai destiné à apporter une solution à ces problèmes.

Mme Karine Lalieux (PS) note que l'amendement apporte des précisions intéressantes, notamment en ce qui concerne le rattachement à la Belgique et les critères permettant de déterminer s'il faut poursuivre ou pas. Des lacunes demeurent cependant, qui devront être comblées par le dépôt de sous-amendements.

M. Fred Erdman (SPA), président, propose d'examiner séparément les différents paragraphes de l'amendement n°1 proposé.

Paragraphe premier

M. Fred Erdman (SPA), président, remarque que l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe ne comporte qu'une modification : alors que le texte apporté par le Sénat se limitait à évoquer la possibilité d'un dessaisissement en faveur d'un tribunal pénal international ayant primauté de juridiction, l'amendement mentionne également les possibilités de dessaisissement prévues aux paragraphes 2 à 4. Il s'agit là d'une réserve qui ne figura pas dans le projet de loi interprétatif.

L'alinéa 2 de ce paragraphe apporte également une modification ; désormais, si la victime ne réside pas depuis au moins 3 ans en Belgique, l'action publique ne pourra être engagée que sur réquisition du procureur fédéral (dans le texte adopté par le Sénat, c'était un an).

Il convient également de souligner que l'alinéa 2 constitue une exception à la règle du déclenchement des poursuites par constitution de partie civile.

M. Bart Laeremans (Vlaams Blok) demande si le procureur fédéral pourra décider de ne pas permettre les poursuites si la personne réside en Belgique depuis plus de trois ans mais que son pays est en mesure de lui assurer un procès équitable.

M. Hugo Coveliers (VLD) explique qu'une victime qui réside légalement en Belgique depuis plus de trois ans en Belgique aura dans tous les cas le droit de porter plainte devant les tribunaux belges. Des possibilités de dessaisissements sont prévues aux paragraphes 2 à 4, qui ne peuvent cependant concerner des faits commis sur le territoire belge, des faits commis par un Belge ou des faits commis à l'encontre d'un Belge.

Mevrouw Karine Lalieux (PS) dient amendement nr.2 in. Het luidt als volgt :

« In § 1, derde lid, tussen het woord « Ingeval » en de woorden « een klacht aanhangig is gemaakt », de woorden «, met toepassing van het tweede lid, » invoegen. » (Amendement n°2, DOC 50, 2265/002).

De heer Tony Van Parys (CD&V) wenst te vernemen wat er gebeurt als de federale procureur beslist om de zaak niet bij de onderzoeksrechter aanhangig te maken? Krijgt de klacht dan geen gevolg? Neemt de federale procureur eigenlijk niet een politiek beslissing?

De heer Hugo Coveliers (VLD) stipt aan dat overeenkomstig de in het ontworpen artikel 7, §1, lid 3, 4), van de wet van 16 juni 1993, bepaalde criteria de federale procureur zal nagaan of het Belgische gerecht de meest aangewezen instantie is om de zaak te behandelen. Indien dit niet het geval is, zal de federale procureur de zaak seponeren. De klagende partij kan binnen de 14 dagen tegen die beslissing beroep aantekenen bij de kamer van inbeschuldigingstelling. Laatstgenoemde toetst de motivering van de federale procureur aan de criteria bepaald in art. 7, § 1, lid 3, 4).

Volgens *de heer Fred Erdman (SPA)* is de federale procureur de meest aangewezen persoon om de internationale verdragsrechtelijke verplichtingen van België na te gaan. De federale procureur moet hier duidelijk een juridische en geen politieke afweging doen.

De heer Thierry Giet (PS) merkt op dat de teksten in de beide landstalen niet overeenstemmen. Zo verwijst de Franse tekst in de eerste zin van het derde lid naar « *le magistrat instructeur* » terwijl dit in het Nederlands vertaald wordt als « de onderzoeksrechter ».

De spreker betreurt dat in het derde lid, 4), van de Franse tekst, het woord « manifestement » wordt gebruikt.

De heer Marc Verwilghen, minister van Justitie, antwoordt hierop dat de term gebruikt in de Nederlandse tekst de juiste is, de Franse tekst dient overeenkomstig te worden aangepast (juge d'instruction).

Wat het woord « manifestement » betreft, stelt *de heer Fred Erdman (SPA)* voor om het te vervangen door de woorden « il ressort ».

Mme Karine Lalieux (PS) présente un amendement (n° 2), libellé comme suit :

« Au § 1^{er}, alinéa 3, insérer, après les mots « saisi d'une plainte, » les mots « en application de l'alinéa 2 ». » (amendement n° 2, DOC 50 2265/002).

M. Tony Van Parys (CD&V) demande ce qu'il advient si le procureur fédéral décide de ne pas saisir le juge d'instruction. La plainte reste-t-elle dans ce cas sans suite? Le procureur fédéral ne prend-il pas, en fait, une décision politique ?

M. Hugo Coveliers (VLD) signale que, conformément aux critères fixés à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, 4), proposé de la loi du 16 juin 1993, le procureur fédéral examinera si la justice belge est l'instance la plus indiquée pour traiter une affaire. Si tel n'est pas le cas, le procureur fédéral classera l'affaire sans suite. Le plaignant peut introduire un recours contre cette décision dans les quatorze jours auprès de la chambre des mises en accusation. Cette dernière évaluera les motifs avancés par le procureur fédéral à l'aune des critères fixés à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, 4).

M. Fred Erdman (SPA) estime que le procureur fédéral est la personne la mieux placée pour examiner les obligations internationales de la Belgique qui résultent du droit conventionnel. Il est clair que le procureur fédéral doit juger en fonction de considérations juridiques, et non en fonction de considérations politiques.

M. Thierry Giet (PS) fait observer que les versions française et néerlandaise du texte ne sont pas concordantes. C'est ainsi que, dans la première phrase de l'alinéa 3, le texte français parle du « magistrat instructeur », alors que, dans le texte néerlandais, il est question du « *onderzoeksrechter* ».

L'intervenant déplore l'utilisation du mot « manifestement » dans l'alinéa 3, 4), du texte français.

M. Marc Verwilghen, ministre de la Justice, répond que le terme utilisé dans le texte néerlandais est correct et qu'il convient d'adapter le texte français en conséquence (juge d'instruction).

M. Fred Erdman (SPA) propose de remplacer le mot « manifestement » par les mots « il ressort ».

Hij suggereert eveneens om in de Nederlandse tekst, in het vierde lid, de volgende woorden te vervangen:

- «aanklagende partij» door «klagende partij»;
- «bekendmaking» door «kennisgeving».

Tot invoeging van een nieuw lid tussen het vierde en het vijfde lid, dienen mevrouw Karine Lalieux (PS) en c.s. amendement nr. 3 in, luidende:

«In § 1, tussen het vierde en het vijfde lid, een lid invoegen luidend als volgt :

«*In geval van een weigering gebaseerd op het derde lid, 4), brengt de minister de bij deze bepaling bedoelde instanties op de hoogte van de feiten.*» (DOC 50 2265/002)

Teneinde misverstanden te vermijden en voor alle duidelijkheid, stelt de heer Fred Erdman (SP.a) voor om het amendement als volgt te wijzigen: «In geval van een weigering gebaseerd op het derde lid, 4), brengt de minister van Justitie de bij deze bepaling bedoelde instanties op de hoogte van de beslissing en de betreffende feiten.»

De heer Fred Erdman (SP.a) stelt voor om in het vijfde lid de volgende woorden te vervangen:

- (in de Nederlandse tekst) «Alleen is gerechtigd» door «Is enkel ontvankelijk» (het gaat hier immers over de ontvankelijkheid);
- «wet van ...2003» door «deze wet»; «la loi du ... 2003» door «la présente loi».

De heer Hugo Coveliers (VLD) stipt aan dat het hier om een eigen persoonlijke schade en persoonlijk belang moet gaan. Dit is vergelijkbaar met het schadebegrip in het gemeen recht.

De voorzitter benadrukt dat aldus een klacht die ingegeven is door louter politieke beweegredenen niet het voorwerp kan uitmaken van een burgerlijke vordering. Dergelijke klacht is onontvankelijk.

Paragraaf twee

De heer Fred Erdman (SP.a) stelt vast dat deze tekst ongeveer dezelfde is als deze aangenomen door de Senaat met dien verstande dat de minister de feiten die bij de gerechtelijke autoriteiten aanhangig zijn gemaakt op grond van een in ministerraad overlegd besluit **ter kennis kan brengen** aan het Internationaal Strafhof.

Il propose également de remplacer, dans le texte néerlandais de

l'alinéa 4, les mots :

- « *aanklagende partij* » par « *klagende partij* » ;
- « *bekendmaking* » par « *kennisgeving* ».

Mme Karine Lalieux (PS) et consorts présentent un amendement (n° 3, DOC 50 2265/002), tendant à insérer un nouvel alinéa entre les alinéas 4 et 5, libellé comme suit :

«Au paragraphe premier, insérer l'alinéa suivant entre l'alinéa 4 et l'alinéa 5 :

« *En cas de refus fondé sur le point 4 de l'alinéa 3, le ministre informe des faits les autorités visées par cette disposition.* » (Doc 50 2265/002)

M. Fred Erdman (SP.A) propose, afin d'éviter tout malentendu et dans un souci de clarté, de modifier l'amendement comme suit : « En cas de refus fondé sur le point 4 de l'alinéa 3, le ministre de la Justice informe les autorités visées par cette disposition de la décision et des faits concernés. ».

M. Fred Erdman (SPA) propose d'apporter, à l'alinéa 5, les modifications suivantes :

- (dans le texte néerlandais) remplacer les mots « *Alleen is gerechtigd* » par les mots « *Is enkel ontvankelijk* » (il s'agit en effet de la recevabilité) ;
- remplacer les mots « *wet van ...2003* » par les mots « *deze wet* » et les mots « *la loi du ... 2003* » par les mots « *la présente loi* ».

M. Hugo Coveliers (VLD) souligne qu'il doit s'agir ici d'un propre préjudice personnel et d'un propre intérêt personnel. Cette notion est comparable à la notion de préjudice en droit commun.

Le président précise dès lors qu'une plainte fondée sur des motifs purement politiques ne peut faire l'objet d'une action civile. Une telle plainte est irrecevable.

Paragraphe deux

M. Fred Erdman (SPA) constate que ce texte est plus ou moins le même que celui adopté par le Sénat, étant entendu que le ministre **peut**, par décision délibérée en Conseil des ministres, **porter** les faits dont les autorités judiciaires ont été saisies **à la connaissance** de la Cour pénale internationale.

Mevrouw Karine Lalieux (PS) wenst te vernemen of de woorden «kan ter kennis brengen» dezelfde draagwijdte hebben als de woorden «kan verwijzen» zoals gebruikt in artikel 14 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

De heer Marc Verwilghen, minister van Justitie, beaamt dit.

Volgens *de heer Bart Laeremans (Vlaams Blok)* gaat het eerste lid van deze paragraaf te ver. Wat met de zaken die duidelijk onder de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof ressorteren en die aanhangig gemaakt zullen worden voor dit Strafhof? Dergelijke zaken dienen niet behandeld te worden door de Belgische rechtscolleges. Men moet dit ook proceseconomisch bekijken.

De voorzitter antwoordt dat het de betrachting is om de bevoegdheden terzake van de Belgische rechtbanken ongeschonden te behouden wanneer een zaak verband houdt met België. Het Internationaal Strafhof is dus complementair.

Indien dit Hof kennis heeft van een in België hangende procedure, waarvan later blijkt dat er een verband is met een zaak die voor het Internationaal Strafhof aanhangig is gemaakt, kan zij het Belgisch dossier opvragen.

Lid twee betreft de toepassing van het statuut.

De heer Fred Erdman (SP.a) stelt voor om de woorden in de Nederlandse tekst «heeft verwezen» te vervangen door de woorden «ter kennis heeft gebracht».

Paragraaf drie

De voorzitter stelt voor om in het derde lid de volgende woorden te vervangen:

«les faits portés à sa connaissance» door «les faits allégués»; «de feiten die hem ter kennis zijn gebracht» door «de aangevoerde feiten».

Aangezien met dit amendement nr. 1 ten opzichte van de oorspronkelijke tekst een paragraaf 4 wordt toegevoegd, moet men volgens *de heer Thierry Giet (PS)* de eerste zin als volgt aanpassen: «Behoudens de toepassing van de paragrafen 2 en 4».

De heer Fred Erdman (SP.a) antwoordt dat de paragrafen 3 en 4 andere situaties betreffen. Deze paragrafen verwijzen ook naar de uitzondering voorzien in paragraaf 2.

Mme Karine Lalieux (PS) demande si les mots « peut porter à la connaissance » ont la même portée que les mots « peut déférer », utilisés à l'article 14 du statut de Rome de la Cour pénale internationale.

M. Marc Verwilghen, ministre de la Justice, adhère à ce point de vue.

Selon *M. Bart Laeremans (Vlaams Blok)*, l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe va trop loin. Qu'en est-il des causes qui relèvent clairement de la compétence de la Cour pénale internationale et dont cette Cour pénale sera saisie ? Ces causes ne doivent pas être examinées par les juridictions belges. Cette question doit également être abordée sous l'angle économique.

Le président répond que l'on tend à préserver les compétences en la matière des tribunaux belges, lorsqu'une cause présente un lien avec la Belgique. La Cour pénale internationale est donc complémentaire.

Si la Cour pénale internationale a connaissance d'une procédure pendante en Belgique et qu'il s'avère ultérieurement que cette cause a un lien avec une cause dont est saisie cette Cour, elle peut réclamer le dossier belge.

L'alinéa deux concerne l'application du statut.

M. Fred Erdman (SP.a) propose de remplacer, dans le texte néerlandais, les mots « heeft verwezen » par les mots « ter kennis heeft gebracht ».

Paragraphe 3

Le président propose de remplacer les mots suivants à l'alinéa 3 :

« les faits portés à sa connaissance » par « les faits allégués » ; « de feiten die hem ter kennis zijn gebracht » par « de aangevoerde feiten ».

Étant donné que, par rapport au texte initial, l'amendement n° 1 insère un § 4, *M. Thierry Giet (PS)* estime qu'il convient d'adapter la première phrase comme suit : « § 3. Sauf application des paragraphes 2 et 4 ».

M. Fred Erdman (SP.a) répond que les §§ 3 et 4 concernent d'autres situations. Ces paragraphes renvoient également à l'exception prévue au § 2.

Als blijkt dat het Internationaal Strafhof mogelijks bevoegd is dan zijn de paragrafen 3 en 4 niet van toepassing. Als het Internationaal Strafhof daarentegen niet kan tussenkomen omdat de gedingvoerende partijen en de betrokken partijen geen partij zijn voor het Internationaal Strafhof dan is, of paragraaf 3, of paragraaf 4 van toepassing.

Paragraaf 4

De heer Fred Erdman (SP.a) stelt voor om in de Nederlandse tekst de volgende woorden te vervangen:

- «aanklaagt» door «strafbaar stelt»;
- «de uithandengeving van de Belgische rechtspraak» door «de onttrekking aan het Belgische gerecht».

De woorden «Behoudens de toepassing van paragraaf 2 en het slachtoffer» dienen vervangen te worden door de woorden «Behoudens de toepassing van paragraaf 2 en voor zover het slachtoffer». In de Franse tekst worden de woorden «Sauf application du paragraphe 2 et que la victime» vervangen door de woorden «Sauf application du paragraphe 2 et pour autant que la victime».

Mevrouw Karine Lalieux (PS) c.s. dient amendement nr. 4 in. Het luidt als volgt:

«In § 4, tweede lid, tussen de woorden «de procureur-generaal,» en de woorden «, de uithandengeving» de woorden «en met inachtneming van de internationale verplichtingen van België» invoegen.» (Doc 50 2265/002)

Volgens *de heer Marc Verwilghen, minister van Justitie*, is dit amendement overbodig.

De voorzitter verduidelijkt dat de voorrang van de internationale normen met directe werking in België definitief werd gevestigd door de uitspraak van het Hof van Cassatie van 27 mei 1971 (het arrest Le Ski). Het is dan ook niet nodig om dit principe in het wetsontwerp op te nemen.

Vervolgens dienen *mevrouw Karine Lalieux (PS) c.s.* amendement nr 5 in. Het luidt als volgt:

«In § 4, eerste lid, tussen de woorden «toepassing van paragraaf 2» en de woorden «en het slachtoffer geen Belg is» de woorden «, voorzover de klacht werd ingediend na 1 juli 2002» invoegen.» (Doc. 50 2265/002)

Zij verduidelijkt dat met dit amendement verwezen wordt naar de symbolische datum van 1 juli 2002, dag

S'il s'avère que la Cour pénale internationale peut être compétente, les §§ 3 et 4 ne s'appliquent pas. Si, en revanche, la Cour pénale internationale ne peut intervenir, parce que les parties litigantes et les parties concernées ne sont pas parties devant la Cour pénale internationale, c'est le § 3 ou le § 4 qui s'applique.

Paragraphe 4

M. Fred Erdman (SP.a) propose de modifier le texte néerlandais comme suit :

- remplacer le mot «aanklaagt» par les mots «strafbaar stelt»;
- remplacer les mots «de uithandengeving van de Belgische rechtspraak» par les mots «de onttrekking aan het Belgische gerecht».

Dans le texte néerlandais, il convient en outre de remplacer les mots «Behoudens de toepassing van paragraaf 2 en het slachtoffer» par les mots «Behoudens de toepassing van paragraaf 2 en voor zover het slachtoffer». Dans le texte français, on remplacera les mots «Sauf application du paragraphe 2 et que la victime» par les mots «Sauf application du paragraphe 2 et pour autant que la victime».

Mme Karine Lalieux (PS) et consorts présentent l'amendement n° 4, libellé comme suit :

«Au § 4, alinéa 2 , ajouter après le mot «prononce» les mots «dans le respect des obligations internationales de la Belgique».» (Doc 50 2265/002)

M. Marc Verwilghen, ministre de la Justice, estime que cet amendement est superflu.

Le président précise que la priorité des normes internationales qui ont un effet direct en Belgique, a été établie définitivement par la décision de la Cour de cassation du 27 mai 1971 (arrêt Le Ski). Dès lors, il n'est pas nécessaire d'inscrire ce principe dans le projet de loi.

Mme Karine Lalieux (PS) et consorts présentent ensuite l'amendement n° 5, libellé comme suit :

« Au § 4, alinéa 1^{er}, ajouter après les mots «application du paragraphe 2», les mots «et pour autant que la plainte ait été déposée après le 1^{er} juillet 2002».» (DOC 50 2265/002)

L'intervenante précise que cet amendement renvoie à la date symbolique du 1^{er} juillet 2002, date de l'entrée

van de inwerkingtreding van het statuut van het Internationaal Strafhof te Den Haag. Aldus zal deze nieuwe en beperktere regeling alleen gelden voor de zaken die aanhangig worden gemaakt na 1 juli 2002.

De heer Hugo Coveliers (VLD) onderschrijft dit amendement niet.

In het strafrecht zal de rechter ten gronde, ten aanzien van de verdachte altijd de gunstigste wet toepassen. De strafrechter past de strafwet strikt toe.

De spreker vreest dat als dit amendement wordt aangenomen, voorliggende regeling een eventuele toetsing door het Arbitragehof niet zal doorstaan. Met dit amendement wordt immers afhankelijk van de datum waarop de klacht wordt ingediend, een manifeste discriminatie tussen personen gecreëerd.

Mevrouw Martine Dardenne (Agalev-Ecolo) deelt de mening van de heer Coveliers niet. Zij herinnert eraan dat het Internationaal Strafhof enkel bevoegd is voor klachten die betrekking hebben op feiten die dateren na 1 juli 2002.

Zij benadrukt dat de regeling voorzien in artikel 5 dermate restrictief is dat dit artikel alleen kan worden ingeroepen in uitzonderlijke gevallen. De spreker onderschrijft amendement nr 5.

De heer Marc Verwilghen, minister van Justitie antwoordt dat strafrechtelijke bepalingen van onmiddellijke toepassing zijn. Hij is gekant tegen het amendement dat zijns inziens een risico op ongelijke behandeling inhoudt.

Overigens geldt het strafrechtelijk principe dat de klaagde zich steeds kan beroepen op het meest gunstige regime, tenzij de wetgever een andere regeling zou hebben vastgelegd. Hij vreest dat het inschrijven van een datum opnieuw discussies zal uitlokken, met de onvermijdelijke rechtsonzekerheid tot gevolg.

Mevrouw Martine Dardenne (Agalev-Ecolo) merkt op dat het hier niet gaat om een beslissing van de strafrechter maar wel om een politieke beslissing die door de ministerraad zal worden genomen. Tevens wenst ze te vernemen of deze bepaling ook van toepassing is op de hangende dossiers.

De minister antwoordt dat deze bepaling niet van toepassing zal zijn op de hangende dossiers.

Mevrouw Martine Dardenne (Agalev-Ecolo) besluit dat het artikel een rem zet op toekomstige onverantwoorde klachten.

en vigueur du statut de la Cour pénale internationale de La Haye. Cette nouvelle réglementation, plus restreinte, ne s'appliquera donc qu'aux affaires dont la justice a été saisie après le 1^{er} juillet 2002.

M. Hugo Coveliers (VLD) ne souscrit pas à cet amendement.

Au pénal, le juge du fond appliquera toujours à l'inculpé la loi qui lui est la plus favorable. Le juge pénal applique strictement la loi pénale.

L'intervenant craint que si cet amendement est adopté, la réglementation à l'examen ne résiste pas au contrôle éventuel de la Cour d'arbitrage. Cet amendement crée en effet une discrimination manifeste entre les personnes, selon la date à laquelle la plainte a été déposée.

Mme Martine Dardenne (AGALEV-ECOLO) ne partage pas l'avis de M. Coveliers. Elle rappelle que la Cour pénale internationale n'est compétente que pour les plaintes relatives à des faits survenus après le 1^{er} juillet 2002.

Elle souligne que la réglementation prévue à l'article 5 est à ce point restrictive que cet article ne peut être invoqué que dans des cas exceptionnels. L'intervenante souscrit à l'amendement n° 5.

M. Marc Verwilghen, ministre de la Justice, répond que les dispositions pénales sont applicables immédiatement. Il s'oppose à l'amendement qui, selon lui, risque de créer une inégalité de traitement.

Le principe pénal qui veut que le prévenu puisse toujours invoquer le régime le plus favorable, sauf disposition contraire du législateur, est du reste applicable. Le ministre craint que la mention d'une date ne suscite à nouveau des discussions et ne crée inévitablement une insécurité juridique.

Mme Martine Dardenne (Agalev-Ecolo) fait observer qu'il ne s'agit pas ici d'une décision du juge répressif, mais bien d'une décision politique, qui sera prise par le Conseil des ministres. Elle souhaite aussi savoir si cette disposition s'applique également aux dossiers pendants.

Le ministre répond que cette disposition ne s'appliquera pas aux dossiers pendants.

Mme Martine Dardenne (Agalev-Ecolo) conclut que l'article mettra un frein aux futures plaintes injustifiées.

De minister wijst er tevens op dat deze bepaling, en deze wet in het algemeen, tot het strafrecht behoort. Zelfs na de beslissing van de ministerraad blijft de zaak strafrechtelijk aanhangig, tot op het ogenblik van de uithandengeving.

De heer Thierry Giet (PS) is niet dezelfde mening toegedaan. De regeling die in de eerste zin van paragraaf 4 vastgelegd is behoort niet tot het materiële strafrecht en is evenmin een regel van strafprocedure. Nadat de ministerraad een beslissing genomen heeft moet het Hof van Cassatie zich uitspreken over de onttrekking aan het Belgische gerecht. België kan geen enkele invloed uitoefenen op de wijze waarop de derde Staat het dossier verder opvolgt. De feiten worden betekend, verder niets.

De spreker merkt tevens op dat niet-Belgen geen beroep kunnen doen op het Arbitragehof.

Voorzitter Fred Erdman, (SPA) merkt niettemin op dat het Hof van Cassatie in elk geval zal moeten nagaan of de beslissing van de ministerraad conform is met de wettelijke bepalingen.

De heer Tony Van Parys (CD&V) wenst te vernemen of het bepaalde in paragraaf 4 tot gevolg kan hebben dat een dossier, dat in behandeling is bij de federale procureur, hem, na een beslissing van de ministerraad, onttrokken wordt?

De heer Marc Verwilghen, minister van Justitie antwoordt dat hij niet dezelfde lezing heeft van de bepaling van paragraaf 4 als de heer Van Parys. Het kan geenszins de bedoeling zijn om de minister voor de Justitie een negatief injunctierecht toe te kennen. De minister meent evenwel dat deze bepaling moet begrepen worden in de zin dat de federale procureur zelf het initiatief neemt om de zaak uit handen te geven, na te hebben nagegaan of in het andere land een billijk proces kan gewaarborgd worden. De lezing die de heer Van Parys suggereert is uitgesloten. Het Hof van Cassatie die de beslissingen van de ministerraad in dit geval controleert, zal niet aanvaarden dat de minister een negatief injunctierecht uitoefent.

De heer Bart Laeremans (Vlaams Blok) heeft een bijkomende vraag. Is het mogelijk dat een proces, waarin een Belg zich burgerlijke partij heeft gesteld, maar waarin de meeste betrokken partijen buitenlanders zijn, omwille van proceseconomische redenen aan de Belgische rechtbank onttrokken wordt ?

De heer Hugo Coveliers (VLD) antwoordt dat het Belgische slachtoffer het recht heeft om zijn zaak in België voor de rechtbank te brengen.

Le ministre souligne également que cette disposition, et cette loi en général, relèvent du droit pénal. Même après la décision du Conseil des ministres, la cause demeurera pendante d'un point de vue pénal jusqu'au moment du dessaisissement.

M. Thierry Giet (PS) ne partage pas ce point de vue. Le régime qui est fixé dans la première phrase du paragraphe 4 ne relève pas du droit pénal matériel et n'est pas davantage une règle de procédure pénale. Après que le Conseil des ministres a pris une décision, la Cour de cassation doit se prononcer sur le dessaisissement de la justice belge. La Belgique ne peut exercer aucune influence sur la manière dont l'État tiers poursuivra l'examen du dossier. Les faits sont notifiés, rien de plus.

L'intervenant fait également observer que les non-Belges ne peuvent pas s'adresser à la Cour d'arbitrage.

M. Fred Erdman (SPA), président, fait néanmoins observer que la Cour de cassation devra en tout cas vérifier si la décision du Conseil des ministres est conforme aux dispositions légales.

M. Tony Van Parys (CD&V) demande si la disposition du § 4 peut avoir pour conséquence que le procureur fédéral soit dessaisi d'un dossier qu'il instruit après une décision du Conseil des ministres.

M. Marc Verwilghen, ministre de la Justice, répond qu'il n'a pas la même lecture du § 4 que M. Van Parys. L'objectif recherché ne peut en aucun cas être d'accorder au ministre de la Justice un droit d'injonction négative. Le ministre considère toutefois que cette disposition doit se comprendre en ce sens que le procureur fédéral prend lui-même l'initiative de se dessaisir de l'affaire, après avoir examiné si un procès équitable peut être garanti dans l'autre pays. L'interprétation suggérée par M. Van Parys est exclue. La Cour de cassation, qui contrôle dans ce cas les décisions du Conseil des ministres, n'admettra pas que le ministre exerce un droit d'injonction négative.

M. Bart Laeremans (Vlaams Blok) souhaite poser une question supplémentaire. Se pourrait-il que, pour des raisons d'économie procédurale, un tribunal belge soit dessaisi d'un procès dans lequel un Belge s'est constitué partie civile, mais dans lequel la plupart des parties concernées sont étrangères ?

M. Hugo Coveliers (VLD) répond que la victime belge a le droit de porter son affaire devant un tribunal belge.

De heer Tony Van Parys (CD&V) stelt vast dat de voorgestelde teksten zo weinig rechtszekerheid bieden dat hij het onverantwoord zou vinden om nu reeds tot de stemming over te gaan.

*
* *

De heer Tony Van Parys (CD&V) legt uit dat hij zich bij de stemmingen van de bepalingen van het wetsontwerp zal onthouden omdat ze afbreuk doen aan de rechtszekerheid. De meerderheid is zich trouwens zelf niet bewust van de draagwijdte van de wet, getuige haar verdeeldheid over het onderwerp. Het is overigens onaanvaardbaar dat die wet interfereert met een dossier dat momenteel nog wordt besproken.

Het ontwerp werd oorspronkelijk ingediend ter verfijning van de wet van 1993 en om een einde te maken aan de twistpunten en problemen waartoe ze aanleiding gaf. Het ontwerp heeft alleen maar geleid tot een toestand die nieuwe problemen zal creëren, wat de geloofwaardigheid van België in de rest van de wereld zeker nog meer in het gedrang zal brengen.

De heer Bart Laeremans (Vlaams Blok) deelt mee dat ook hij zich zal onthouden. De door het wetsontwerp aangebrachte wijzigingen zijn immers ondoordacht, en door dat knoeiwerk zal de wet van 1993 in de volgende zittingsperiode dan ook meer dan waarschijnlijk voor de zoveelste keer moeten worden herzien. Aangezien de wet op de universele rechtsmacht België op diplomatiek gebied in een zeer lastig parket brengt, had men er beter aan gedaan ze op te heffen, en het thema opnieuw te berde te brengen in de volgende zittingsperiode.

De heer Joseph Arens (CDH) legt uit dat hij zich zal onthouden bij de stemmingen omdat de amendementen de slachtoffers op geen enkele manier de waarborg bieden die ze ervan verwachten. De amendementen kunnen geen rechtszekerheid waarborgen en maken er de taak van de federaal procureur hoegenaamd niet gemakkelijker op, die delicaat en complex zal blijken.

Anderzijds is het onaanvaardbaar dat de tekst bepaalt dat de minister van Justitie verondersteld wordt de feiten aan te klagen nog voor een debat kon worden gevoerd over de bevoegdheid van de Belgische rechtscolleges.

Wat van de commissiedebatten zal bijblijven, is het beeld van meerderheidspartijen die het vreemd genoeg aan moed ontbreekt om te zeggen dat er met de aanneming van dit wetsontwerp in België geen universele rechtsmacht meer zal zijn.

M. Tony Van Parys (CD&V) constate que les textes proposés offrent si peu de sécurité juridique qu'il serait injustifiable de procéder au vote dès à présent.

*
* *

M. Tony Van Parys (CD&V) explique qu'il s'abstiendra de voter en faveur des dispositions du projet de loi en raison de l'atteinte à la sécurité juridique qu'elles comportent. La majorité ne connaît d'ailleurs pas elle-même la portée de la loi, comme le prouvent ses divisions sur le sujet. Il est par ailleurs inacceptable que cette loi interfère dans un dossier qui est encore à l'instruction.

L'objectif initial du projet était d'affiner la loi de 1993 et de mettre un terme aux controverses et aux difficultés qu'elle a suscitées. L'unique résultat qui a pu être atteint est de créer une situation dans laquelle de nouveaux problèmes se poseront, ce qui ne manquera pas de miner davantage la crédibilité de la Belgique aux yeux du reste du monde.

M. Bart Laeremans (Vlaams Blok) indique qu'il s'abstiendra également. Les modifications contenues dans le projet de loi sont en effet improvisées, et il est plus que probable que, suite à ce travail bâclé, la loi de 1993 devra une fois de plus être revue lors de la prochaine législature. Il aurait mieux valu décider de suspendre la loi de compétence universelle, qui cause d'énormes problèmes diplomatiques à la Belgique, et d'attendre la prochaine législature pour reprendre les discussions sur ce thème.

M. Joseph Arens (CDH) explique que son abstention lors des votes est motivée par le fait que les amendements n'offrent en aucune manière les garanties attendues par les victimes. Ils ne permettent pas d'assurer la sécurité juridique, et ne facilitent en rien la mission du procureur fédéral, qui s'avèrera délicate et complexe.

Il est d'autre part inacceptable que le texte dispose que c'est au ministre de la Justice qu'il appartiendra de dénoncer les faits avant qu'un débat sur la compétence des juridictions belges ait pu être mené.

Ce qui restera des débats menés en commission, c'est l'image de partis de la majorité manquant singulièrement de courage, et n'osant pas dire qu'avec l'adoption de ce projet de loi, il n'y aura plus de compétence universelle en Belgique.

De heer Hugo Coveliers (VLD) onderstreept dat de wet van 1993 is gewijzigd in februari 1999, d.w.z. enkele maanden voor de jongste parlementsverkiezingen, toen de huidige oppositie nog aan de macht was. Die wijziging ligt aan de oorsprong van de verschillende problemen waaraan België vandaag het hoofd moet bieden en waarop in de arresten van de kamer van inbeschuldigingstelling, het Hof van Cassatie en zelfs het Internationaal Gerechtshof is gewezen. De wet moet dus opnieuw worden gewijzigd en daarom kondigt de spreker aan dat hij voor de goedkeuring van de tekst en de verschillende amendementen en subamendementen ervan (met uitzondering van subamendement nr. 5) zal stemmen.

De heer Tony Van Parys (CD&V) deelt mee dat de VLD ook voor de wijzigingswet van 1999 heeft gestemd.

Voorzitter Fred Erdman (SPA) betreurt dat het ter bespreking voorliggende wetsontwerp in commissie overhaast is behandeld. De in het wetsontwerp aan de orde zijnde aangelegenheid heeft immers niet alleen een juridisch, maar ook een politiek, diplomatiek en ethisch aspect.

In het kader van het ethisch aspect moet voor rechtszekerheid worden gezorgd, zodat de slachtoffers recht wordt gedaan en zij echt aan hun rouwproces kunnen beginnen.

Het zou in dat opzicht beter zijn geweest mochten beide wetsontwerpen zijn besproken op een ander moment dan het einde van de zittingsperiode, en dat aan de slachtoffers niet maar de indruk zou zijn gegeven dat die wetsontwerpen, zoals ze in de Senaat zijn goedgekeurd, hun de nodige rechtszekerheid biedt. Om de Senaat de mogelijkheid te bieden die wetsontwerpen nog te bespreken en ze aan te nemen, zag de Kamercommissie zich dus verplicht haar werkzaamheden hals over kop af te ronden. Artikel 5 werd grondig besproken, maar voor de andere artikelen kon dat niet meer.

*
* *

De heer Marc Verwilghen, minister van Justitie, verklaart dat een rechtspersoon die een investering doet of een handelstransactie of economische transactie afsluit met of in een Staat waar misdaden worden gepleegd zoals bedoeld in deze wet, niet strafbaar is, tenzij vaststaat dat de rechtspersoon op het tijdstip van de investering of van de transactie, rekening houdend met de gegeven omstandigheden, had moeten weten dat die investering of transactie al dan niet rechtsreeks kon bijdragen tot het plegen van de ten laste gelegde handelingen.

M. Hugo Coveliers (VLD) souligne que la loi de 1993 a été modifiée en février 1999, c'est à dire quelques mois avant les dernières élections législatives, lorsque l'opposition actuelle était encore au pouvoir. C'est cette modification qui est à l'origine des différents problèmes qui se posent aujourd'hui à notre pays, et qu'ont mis en lumière les arrêts de la chambre des mises en accusation, de la Cour de cassation et même de la Cour internationale de Justice. Il s'impose donc que la loi soit à nouveau modifiée, et c'est pourquoi l'intervenant annonce qu'il votera en faveur du texte et de ses différents amendements et sous-amendements, à l'exception du sous-amendement n°5.

M. Tony Van Parys (CD&V) signale que le VLD a également voté en faveur de la loi modificative de 1999.

M. Fred Erdman (SPA), président, regrette que le projet de loi à l'examen ait fait l'objet d'un traitement hâtif en commission.

La matière visée par ce projet a en effet une dimension non seulement juridique, mais aussi politique, diplomatique et éthique.

Dans le cadre de cette dimension éthique il est nécessaire que la sécurité juridique soit assurée, afin que Justice soit rendue aux victimes, et qu'elles puissent réellement entamer leur travail de deuil. Il aurait été à cet égard préférable que les deux projets de loi eussent été examinés à un autre moment qu'en fin de législature, et que l'impression n'eût pas été donnée aux victimes que ces projets, tels que votés au Sénat, leur offrait cette nécessaire sécurité juridique. Sans même avoir pu examiner de manière approfondie les autres articles que l'article 5, la commission a donc été obligée de précipiter ses travaux, afin que le Sénat puisse encore les examiner et les adopter.

*
* *

M. Marc Verwilghen, ministre de la Justice, déclare qu'une personne morale qui réalise un investissement ou conclut une transaction commerciale ou économique avec ou dans un État où sont commis des crimes visés par la loi en projet n'est pas punissable, sauf s'il est établi que la personne morale, au moment de l'investissement ou de la transaction, compte tenu des circonstances, aurait dû savoir que cet investissement ou cette transaction pouvait contribuer directement ou non à l'accomplissement des actes reprochés.

Wat voorafgaat is van overeenkomstige toepassing op de activiteiten van natuurlijke personen die handelen voor rekening van rechtspersonen die een economische activiteit zoals bedoeld in het genoemde lid uitoefenen of voortzetten.

De subamendementen nrs. 2 en 3, die ertoe strekken § 1 van amendement nr. 1 te wijzigen, worden aangenomen met 10 stemmen en 3 onthoudingen.

Paragraaf 1 van amendement nr. 1 wordt aangenomen met 10 stemmen tegen 1 en 3 onthoudingen.

De §§ 2 en 3 van amendement nr. 1 worden aangenomen met 10 stemmen tegen 1 en 2 onthoudingen.

Subamendement nr. 4 wordt ingetrokken.

Subamendement nr. 5, dat ertoe strekt § 4 van amendement nr. 1 te wijzigen, wordt aangenomen met 5 tegen 3 stemmen en 5 onthoudingen.

Paragraaf 4 van amendement nr. 1 wordt aangenomen met 8 stemmen tegen 1 en 4 onthoudingen.

Het gehele aldus geamendeerde artikel wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1 en 2 onthoudingen.

Art. 6

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt. Het wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1 en 2 onthoudingen.

Art. 6bis (nieuw)

De regering dient amendement nr. 6 (DOC 50 2265/002) in. Het luidt als volgt:

«Art. 6bis. — In artikel 144ter, § 1, 1^o, vierde streepje van het *Gerechtelijk Wetboek* worden de woorden «, 1bis, 1ter» ingevoegd tussen de woorden «de artikelen 1» en de woorden «en 2».

Amendement nr. 6 van de regering, dat ertoe strekt in het wetsontwerp een artikel 6bis in te voegen, wordt aangenomen met 10 stemmen en 3 onthoudingen.

Art. 7

Over dit artikel worden geen bijzondere opmerkingen gemaakt.

Toch wensen sommige sprekers een laatste verklaring af te leggen.

Ce qui précède s'applique par analogie aux activités des personnes physiques agissant pour compte de personnes morales qui exercent ou poursuivent une activité économique visée dans l'alinéa en question.

Les sous-amendement n°2 et 3, qui visent à modifier le paragraphe premier de l'amendement n°1 sont adoptés par 10 voix et 3 abstentions.

Le paragraphe premier de l'amendement n°1 est adopté par 10 voix contre une et 2 abstentions.

Les paragraphes 2 et 3 de l'amendement n°1 sont adoptés par 10 voix contre une et 2 abstentions.

Le sous-amendement n°4 est retiré.

Le sous-amendement n°5, visant à modifier le paragraphe 4 de l'amendement, est adopté par 5 voix contre 3 et 5 abstentions.

Le paragraphe 4 de l'amendement n°1 est adopté par 8 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'ensemble de l'article, tel qu'amendé, est adopté par 9 voix contre une et 2 abstentions.

Art. 6

Cet article ne donne lieu à aucune observation. Il est adopté par 9 voix contre une et 2 abstentions.

Art. 6 bis (nouveau)

L'amendement n°6 est déposé par le gouvernement. Il est libellé comme suit :

«Art. 6bis. — Dans l'article 144ter, § 1^{er}, 1^o, tiret 4 du *Code judiciaire*, les mots «, 1^{er}bis, 1^{er}ter» sont insérés entre les mots «les articles 1^{er}» et les mots «et 2». » (DOC 50, 2265/002)

L'amendement n°6 du gouvernement, visant à insérer un article 6bis dans le projet de loi, est adopté par 10 voix et 3 abstentions.

Art. 7

Cet article ne donne lieu à aucune observation particulière.

Certains intervenants tiennent cependant à faire une ultime déclaration.

De heer Tony Van Parys (CD&V) benadrukt dat de CD&V-fractie zich tegen de aanneming van dit wetsontwerp verzet. Niet alleen maakt het ontworpen artikel 7, § 4, van de wet van 16 juni 1993, een directe en flagrante inmenging van de regering in een lopend onderzoek mogelijk. Bovendien creëert de bepaling dat deze nieuwe regeling enkel van toepassing is op klachten ingediend na 1 juli 2002 een manifeste discriminatie tussen personen.

Dit wetsontwerp is volgens de spreker duidelijk ongrondwettelijk en zal een toets door het Arbitragehof niet doorstaan. De ontworpen regeling zal alleen maar nieuwe problemen doen ontstaan. De rechtsonzekerheid zal toenemen.

De positie van België op diplomatiek vlak zal opnieuw ernstige schade oplopen.

De heer Bart Laeremans (Vlaams Blok) verwijst naar zijn eerdere uiteenzettingen en uit zijn bezorgdheid over dit wetsontwerp. Dit wetsontwerp zal de reeds opgelopen schade van de Belgische positie op internationaal vlak niet ongedaan maken. Hij is er evenwel van overtuigd dat deze wet, welke getuigt van een ongehoord imperialisme, vernietigd zal worden door het Arbitragehof.

De heer Fred Erdman (SP.a) maakt duidelijk dat hij in de commissie zal stemmen in functie van de visie van zijn fractie. Bij de stemming in de plenaire vergadering zal hij uitdrukking geven aan zijn eigen overtuiging.

Het artikel wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1 en 2 onthoudingen.

*
* *

Het gehele aldus geamendeerde wetsontwerp wordt aangenomen met 10 tegen 3 stemmen.

Bij gevolg vervalt het toegevoegde wetsvoorstel.

De rapporteurs,

Karine LALIEUX
Fauzaya TALHAOUI

De voorzitter,

Fred ERDMAN

Bepalingen die uitvoeringsmaatregelen vereisen (art. 108 van de Grondwet) : nihil

M. Tony Van Parys (CD&V) signale que le groupe CD&V s'oppose à l'adoption du projet de loi à l'examen. Non seulement l'article 7, § 4, proposé de la loi du 16 juin 1993, permet au gouvernement de s'immiscer de manière flagrante et directe dans une enquête en cours, mais, en outre, la disposition selon laquelle cette nouvelle réglementation ne s'applique qu'aux plaintes déposées après le 1^{er} juillet 2002, constitue une discrimination manifeste à l'égard des personnes concernées.

L'intervenant estime que le projet de loi à l'examen est manifestement inconstitutionnel et ne résistera pas au contrôle de la Cour d'arbitrage. La réglementation à l'examen ne fera que créer de nouveaux problèmes et augmenter l'insécurité juridique.

La position de la Belgique sur le plan diplomatique sera une nouvelle fois gravement entamée.

M. Bart Laeremans (Vlaams Blok) renvoie à ses exposés précédents et exprime sa préoccupation à propos de ce projet de loi. Ce projet de loi n'annulera pas le préjudice déjà encouru sur la scène internationale à la suite de la position belge. Il est cependant convaincu que cette loi, qui témoigne d'un impérialisme scandaleux, sera annulée par la Cour d'arbitrage.

M. Fred Erdman (SP.A) précise clairement qu'il votera en commission en fonction de la vision de son groupe. Lors du vote en séance plénière, il exprimera en revanche sa propre conviction.

L'article est adopté par 9 voix contre une et 2 abstentions.

*
* *

L'ensemble du projet de loi, tel qu'amendé, est adopté par 10 voix contre 3.

Par suite de cette adoption, la proposition de loi jointe devient sans objet.

Les rapporteurs,

Karine LALIEUX
Fauzaya TALHAOUI

Le président,

Fred ERDMAN

Dispositions qui nécessitent des mesures d'exécution (art. 108 de la Constitution) : aucune.