

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

30 juin 2005

PROPOSITION DE LOI

**interprétative de l'article 29, § 3, alinéa 2,
de la loi du 5 août 2003 relative aux
violations graves du droit international
humanitaire**

(déposée par Mme Karine Lalieux,
MM. Tony Van Parys et Jean-jacques Viseur,
Mmes Inga Verhaert et Muriel Gerken,
et M. Éric Massin)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

30 juni 2005

WETSVOORSTEL

**tot interpretatie van artikel 29, § 3,
tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003
betreffende ernstige schendingen van het
internationaal humanitair recht**

(ingediend door mevrouw Karine Lalieux, de
heren Tony Van Parys en Jean-jacques Viseur,
de Dames Inga Verhaert en Muriel Gerken,
en de Heer Éric Massin)

RÉSUMÉ

Les auteurs de la présente proposition de loi entendent consacrer, par le biais d'une loi interprétative, que l'article 29, § 3, alinéa 2 de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit humanitaire s'applique également aux personnes qui ont obtenu le statut de réfugié en Belgique.

SAMENVATTING

De indieners van dit voorstel willen, via een interpretatieve wet, bevestigen dat artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht ook van toepassing is op de personen die de status van vluchteling in België hebben verkregen.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)

CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)

CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)

CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum

COM : Commissievergadering

MOT : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire, dite loi de compétence universelle, a été ces dernières années plusieurs fois remaniée. En juillet 2003, il a été décidé d'abroger cette loi particulière et d'intégrer dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle des dispositions relatives à la répression des violations du droit humanitaire consacrées par les Conventions de Genève. Il s'ensuit que la procédure a été profondément modifiée. Désormais le procureur fédéral détient le rôle central, seul titulaire de l'action publique, laquelle ne peut donc plus être mise en mouvement par constitution de partie civile.

Dans la mesure où les dispositions antérieures ont été largement modifiées, notamment pour ce qui concerne la procédure, il convenait de régler le sort des affaires en cours.

C'est la raison pour laquelle la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire ¹ prévoit, en son article 29, § 3, un régime transitoire opérant une distinction de procédure selon que l'affaire est au stade de l'information ou au stade de l'instruction. Il est ainsi précisé que les affaires pendantes à l'information à la date de l'entrée en vigueur de la loi sont classées sans suite par le procureur fédéral lorsqu'elles ne rencontrent pas les critères visés aux articles 6, 1^o *bis*, 10, 1^o *bis* et 12 *bis* du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, qui sont les nouveaux critères de rattachement introduits par la loi du 5 août 2003.

Quant aux affaires à l'instruction, elles sont transférées au procureur général près la Cour de cassation par le procureur fédéral. Le procureur fédéral, lorsque celui-ci estime que les critères spécifiques au régime visant les affaires en cours ne sont pas rencontrés, joint un rapport appréciant la non-conformité de ces affaires avec les nouveaux critères. Après avoir entendu les parties concernées, la Cour de cassation sur réquisition du procureur général statue et prononce l'éventuel dessaisissement de la juridiction belge.

¹ *Moniteur belge*, 7 août 2003 (deuxième éd.).

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De wet van 16 juni 1993 aangaande het bestraffen van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, ook bekend als de zogenaamde wet van de universele rechtsmacht, werd de jongste jaren verscheidene malen herwerkt. In juli 2003 werd beslist die bijzondere wet op te heffen en in het Strafwetboek en het Wetboek van strafvordering bepalingen op te nemen betreffende de bestraffing van schendingen van het humanitair recht op grond van het Verdrag van Genève. Als gevolg daarvan werd de procedure grondig gewijzigd. Voortaan wordt de centrale rol toebedeeld aan de federaal procureur, die als enige gemachtigd is voor de openbare aanklacht, die dus niet langer kan geschieden door burgerlijke partijstelling.

Aangezien de vroegere bepalingen dermate ingrijpend werden gewijzigd, met name wat de procedure betreft, moest het verloop van de lopende zaken worden geregeld.

Daarom voorziet de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht ¹ in artikel 29, § 3, een overgangsbepaling waarbij een onderscheid qua procedure wordt gemaakt naargelang het rechtsgeding in het informatiestadium of in het onderzoeksstadium verkeert. Zo wordt gepreciseerd dat aanhangige rechtsgedingen waarvoor een opsporingsonderzoek loopt op datum van de inwerkingtreding van deze wet, geseponeerd worden door de federaal procureur wanneer ze niet beantwoorden aan de criteria bedoeld in artikel 6, 1^o *bis*, 10, 1^o *bis* en 12 *bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, zijnde de nieuwe criteria voor aanhangigmaking, ingesteld bij de wet van 5 augustus 2003.

Rechtsgedingen waarvoor een gerechtelijk onderzoek loopt, worden door de federaal procureur overgezonden aan de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie. Wanneer de federaal procureur oordeelt dat niet is voldaan aan de specifieke criteria van het stelsel betreffende de lopende rechtsgedingen, zendt hij een verslag over betreffende de niet-conformiteit van deze gedingen met de nieuwe criteria. Na de betrokken partijen te hebben gehoord, doet het Hof van Cassatie op verzoek van de procureur-generaal uitspraak en vordert het de eventuele onttrekking van de zaak aan de Belgische rechtscolleges.

¹ *Belgisch Staatsblad*, 7 augustus 2003 (2^e uitgave).

Une disposition transitoire prévoit le maintien de la saisine des juridictions belges pour les affaires dans lesquelles il existait au moins un plaignant belge lors de la saisine du juge d'instruction ou pour lesquelles au moins un auteur présumé avait sa résidence principale en Belgique à la date d'entrée en vigueur de la loi.

Cette disposition relative au régime transitoire a suscité plusieurs questions préjudicielles posées par la Cour de cassation à la Cour d'arbitrage.² Deux affaires pendantes à l'instruction au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, et faisant l'objet d'un renvoi devant la Cour de cassation, avaient été initiées par un réfugié politique reconnu pour l'une, et par un candidat réfugié pour l'autre.

La question préjudicielle posée à la Cour d'arbitrage est celle de la compatibilité de l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, en ce que cette disposition imposerait le dessaisissement de la juridiction belge si un plaignant au moins est étranger ayant le statut de réfugié en Belgique au moment de l'engagement initial de l'action publique, ou si un plaignant au moins est un étranger séjournant légalement en Belgique, fût-il candidat réfugié, dès lors que cette disposition empêche le dessaisissement lorsque au moins un plaignant est de nationalité belge.

Il convient de rappeler l'exposé des motifs de la loi qui précise que l'objectif poursuivi est de limiter la portée de la dérogation aux seules affaires en cours qui présentaient un lien de rattachement évident avec la Belgique.

La Cour d'arbitrage,³ en examinant la disposition en cause au regard de l'article 16.2 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, a estimé que la mesure transitoire était disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi (éviter des actions intentées pour des raisons étrangères à une bonne administration de la justice) et de ce fait discriminatoire et anti-constitutionnelle. En effet, la Convention relative au statut des réfugiés impose une égalité de traitement entre les nationaux et les réfugiés en matière d'accès aux

Een overgangsbepaling voorziet het behoud van de aanhangigmaking bij de Belgische rechtscolleges voor gedingen waarvoor er tenminste één Belgische klager was op het tijdstip waarop de strafvordering werd ingesteld of waarvoor tenminste één vermoedelijke dader in België zijn hoofdverblijfplaats heeft op datum van de inwerkingtreding van deze wet.

Die overgangsbepaling heeft een aantal prejudiciële vragen doen rijzen die door het Hof van Cassatie werden gesteld aan het Arbitragehof.² Twee aanhangige rechtsgedingen waarvoor een gerechtelijk onderzoek was gestart op het moment van de inwerkingtreding van de nieuwe wet, en die werden overgezonden aan het Hof van Cassatie, waren ingeleid door enerzijds een erkende politieke vluchteling en anderzijds een kandidaat-vluchteling.

De prejudiciële vraag die aan het Arbitragehof werd gesteld heeft betrekking op de compatibiliteit van artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, gelet op het feit dat die bepaling de onttrekking aan de Belgische rechtscolleges zou opleggen indien tenminste één klager van buitenlandse origine is met de status van vluchteling in België op het moment van de aanvankelijke inleiding van de strafvordering of indien tenminste één klager een vreemdeling is die wettelijk verblijft in België, zij het als kandidaat-vluchteling, aangezien deze bepaling de onttrekking verhindert wanneer tenminste één klager de Belgische nationaliteit heeft.

We verwijzen in dit geval naar de toelichting bij de wet, die preciseert dat het doel erin bestaat de draagwijdte van de afwijking te beperken tot de lopende zaken die een duidelijk aanknopingspunt vertonen met België.

Het Arbitragehof³ oordeelde, bij het onderzoek van de betrokken bepaling, in het licht van artikel 16.2 van het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, dat de in het geding zijnde bepaling onevenredig is ten opzichte van de beoogde doelstelling (rechtshandelingen vermijden die worden ingesteld om redenen die vreemd zijn aan een goede rechtsbedeling) en aldus discriminerend en ongrondwettelijk is. Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen legt immers dezelfde behandeling op voor nationale onderdanen en vluchtelingen wat betreft rechtsingang (artikel

² Cass. 5 mai 2004, P040482F; Cass. 19 mai 2004, P040352F, www.cass.be.

³ C.A., arrêt n° 68/2005 du 13 avril 2005, www.arbitrage.be.

² Cass. 5 mei 2004, P040482F; Cass. 19 mei 2004, P040352F, www.cass.be.

³ Arbitragehof, arrest nr. 68/2005 van 13 april 2005, www.arbitrage.be.

tribunaux (l'article 16.2 de la Convention énonce que «dans l'état contractant où il a sa résidence habituelle, tout réfugié jouira du même traitement qu'un ressortissant en ce qui concerne l'accès aux tribunaux»).

En conséquence, la Cour d'arbitrage répond à la Cour de cassation par une décision qui dit pour droit, dans cette affaire l'inconstitutionnalité de la disposition.

Certains conclurent de cet arrêt que la Cour de cassation aurait automatiquement dû assimiler le réfugié politique au ressortissant belge.

Pour d'autres, l'inconstitutionnalité étant constatée, la Cour devait se référer aux dispositions antérieures et les appliquer (bien qu'aucun grief d'inconstitutionnalité n'ait été formulé à l'encontre des articles abrogeant les dispositions antérieures).

Toutefois, dans un arrêt du 29 juin 2005, la Cour a reconnu la discrimination dénoncée par la Cour d'arbitrage, mais a dit, s'agissant pour elle d'une matière relevant du droit pénal matériel, qu'il ne lui appartenait pas de réparer l'erreur du législateur ni de compenser son oubli et le vide ainsi créé, pas plus qu'il ne lui appartenait de prendre le risque d'interpréter la volonté (sous-entendu: insuffisamment exprimée) de ce même législateur.

Il faut prendre acte de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, dont la brièveté de la motivation consacre l'évidence du raisonnement. Mais il faut aussi prendre acte de l'arrêt de la Cour de cassation qui renvoie au législateur le soin de rencontrer le vide présumé ou de trancher l'incertitude.

A la lumière de ce qui précède, et notamment de l'intention exprimée par le législateur en 2003, les auteurs de la présente proposition estiment nécessaire de rétablir la portée exacte de l'article 29, § 3, alinéa 2, telle que le législateur n'a pu que la concevoir, dans le respect des conventions internationales qui s'imposent à lui.

16.2 van het Verdrag stipuleert namelijk «Een vluchteling geniet in de Verdragsluitende staat waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft, dezelfde behandeling als een onderdaan, wat betreft rechtsingang»).

Bijgevolg antwoordt het Arbitragehof aan het Hof van Cassatie met een beslissing die van rechtswege de ongrondwettelijkheid van deze bepaling vaststelt.

Sommigen concludeerden uit dat arrest dat het Hof van Cassatie automatisch de politieke vluchteling had moeten gelijkstellen met de Belgische onderdaan.

Anderen oordeelden dat het Hof, nu de ongrondwettelijkheid is vastgesteld, zich zou hebben moeten baseren op de vroegere bepalingen en die diende toe te passen (hoewel geen enkele klacht van ongrondwettelijkheid werd geformuleerd met betrekking tot de artikelen die afwijken van de vroegere bepalingen).

In een arrest van 29 juni 2005 heeft het Hof evenwel de door het Arbitragehof aangeklaagde discriminatie erkend, maar het zegt in dat arrest dat het gaat om een materie die onder het materieel strafrecht valt en dat het derhalve niet aan het Hof is om de fout van de wetgever te herstellen, noch om diens nalatigheid en de daardoor ontstane leemte aan te vullen, en dat het evenmin zijn taak is het risico te nemen om de (met andere woorden dus onvoldoende duidelijk uitgedrukte) bedoeling van diezelfde wetgever te interpreteren.

Men dient akte te nemen van het arrest van het Arbitragehof, waarvan de beknopte toelichting de evidentie van de redenering aantoonst. Maar evengoed dient men akte te nemen van het arrest van het Hof van Cassatie, dat terugverwijst naar de wetgever om de vermeende leemte aan te vullen of de onzekerheid weg te werken.

In het licht van wat voorafgaat, en in het bijzonder van de bedoelingen die de wetgever van 2003 heeft geuit, zijn de indieners van dit wetsvoorstel van mening dat men de draagwijdte dient recht te zetten van artikel 29, § 3, tweede lid, zoals de wetgever die alleen maar heeft kunnen opvatten, in overeenstemming met de van kracht zijnde internationale verdragen.

Il est, dès lors, proposé d'interpréter les mots «de nationalité belge» comme visant toute personne ayant la nationalité belge ou ayant un statut assimilé c'est-à-dire, au regard des conventions internationales, les personnes bénéficiant du statut de réfugié.

Karine LALIEUX (PS)
Tony VAN PARYS (CD&V)
Jean-Jacques VISEUR (cdH)
Inga VERHAERT (sp.a-spirit)
Muriel GERKENS (ECOLO)
Éric MASSIN (PS)

Derhalve wordt voorgesteld woord «Belgische» te interpreteren als doelende op elke persoon die de Belgische nationaliteit heeft of een gelijkgesteld statuut geniet, of met andere woorden – in het licht van de internationale verdragen – de personen die de status van vluchteling genieten.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

L'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire doit être interprété comme s'appliquant également aux personnes qui ont obtenu le statut de réfugié en Belgique.

Karine LALIEUX (PS)
Tony VAN PARYS (CD&V)
Jean-Jacques VISEUR (cdH)
Inga VERHAERT (sp.a-spirit)
Muriel GERKENS (ECOLO)
Éric MASSIN (PS)

WETSVoorstel

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, moet geïnterpreteerd worden als zijnde eveneens van toepassing op personen die de status van vluchteling in België hebben verkregen.