

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 mars 2006

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****AMENDEMENT**

N° 1 DE MME GERKENS

Art. 3 (*nouveau*)**Insérer un article 3, rédigé comme suit:**

«Article 3. — Dans la mesure où elles sont fondées sur la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire préalablement à la publication de la présente loi, les décisions passées en force de chose jugée rendues par la Cour de cassation peuvent être rétractées en tout ou en partie, à la demande de ceux qui y auront été parties ou dûment appelés.

Dans les limites de la rétractation, la Cour peut rendre une décision nouvelle en se fondant sur la présente loi.

Document précédent :

Doc 51 **1900/ (2004/2005)** :

001 : Proposition de loi déposée par Mme Lalieux, MM. Van Parys et Viseur, Mmes Verhaert et Gerkens, et M. Massin.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 maart 2006

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

Nr. 1 VAN MEVROUW GERKENS

Art. 3 (*nieuw*)**Een artikel 3 (*nieuw*) invoegen, luidende:**

«Art. 3. — De in kracht van gewijsde gegane beslissingen van het Hof van Cassatie kunnen, in zoverre zij vóór de bekendmaking van deze wet gegrond zijn op de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, geheel of ten dele worden ingetrokken op verzoek van degenen die daarbij partij zijn geweest of behoorlijk zijn opgeroepen.

Het Hof kan binnen de grenzen van de intrekking een nieuwe beslissing uitspreken die steunt op deze wet.

Voorgaand document :

Doc 51 **1900/ (2004/2005)** :

001 : Wetsvoorstel ingediend door mevrouw Lalieux, de heren Van Parys en Viseur, de Dames Verhaert en Gerkens, en de Heer Massin.

La demande en rétractation est portée devant la Cour de cassation et est introduite par une citation contenant l'énoncé des moyens, et signifiée à toutes les parties en cause dans la décision entreprise, le tout à peine de nullité.

A peine de déchéance, la demande est formée dans les six mois, à dater de la publication du présent texte au Moniteur belge.».

JUSTIFICATION

Confrontée à deux dossiers¹ pendants à l'instruction lors de l'entrée en vigueur de la loi du 5 août 2003, la Cour de Cassation a notamment constaté qu'ils portaient sur des faits commis hors du territoire du Royaume; qu'à la date d'entrée en vigueur de la loi du 5 août 2003, aucun auteur présumé n'avait sa résidence principale en Belgique et qu'il n'y avait pas de plaignant de nationalité belge au moment de l'engagement de l'action publique.

Faisant application de l'article 29, § 3, alinéa 4, le procureur général près la Cour de cassation avait requis le dessaisissement des juridictions belges, après avoir entendu le procureur fédéral, les plaignants et les personnes inculpées.

La Cour de Cassation avait alors conclu que les conditions du dessaisissement énoncées à l'article 29, § 3, de la loi du 5 août 2003 étaient réunies.

Cependant, après avoir rejeté une partie de leurs objections, la Cour de cassation a accepté de relayer auprès de la Cour d'Arbitrage les questions préjudicielles que les parties plaignantes lui demandaient de poser, relatives à d'éventuelles violations des articles 10, 11 et 191 de la Constitution.

Les questions posées étaient les suivantes:

1°/ Interprété en ce sens qu'il imposerait le dessaisissement de la juridiction belge bien qu'un plaignant au moins soit étranger ayant le statut de réfugié en Belgique au moment de l'engagement initial de l'action publique, l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire viole-t-il les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, dès lors qu'il empêche ce dessaisissement lorsqu'au moins un plaignant était de nationalité belge au même moment?²

¹ Arrêt du 5 mai 2004, en cause de la s.a. TotalFinaElf et autres, et arrêt du 19 mai 2004 en cause de P. Kagame et autres.

² Arrêt du 5 mai 2004, en cause de la s.a. TotalFinaElf et autres (n° de rôle: P040482F).

De vordering tot intrekking wordt aanhangig gemaakt bij het Hof van Cassatie en wordt ingeleid door een dagvaarding die de uiteenzetting van de middelen bevat en betekend wordt aan alle bij de bestreden beslissing betrokken partijen, een en ander op straffe van nietigheid.

Op straffe van verval moet de vordering worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking van deze tekst in het Belgisch Staatsblad.».

VERANTWOORDING

Toen het Hof van Cassatie geconfronteerd werd met twee hangende dossiers¹ bij de inwerkingtreding van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, heeft het inzonderheid vastgesteld dat die zaken betrekking hadden op buiten het Rijk gepleegde feiten; dat bij de inwerkingtreding van dezelfde wet van 5 augustus 2003 geen enkele vermoedelijke dader zijn hoofdverblijfplaats in België had, en dat op het ogenblik dat de strafvordering werd ingesteld geen enkele klager de Belgische nationaliteit had.

Met toepassing van artikel 29, § 3, vierde lid, van dezelfde wet van 5 augustus 2003 had de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie de onttrekking aan de Belgische rechtscolleges gevorderd, nadat hij de federaal procureur, de klagers en de verdachten had gehoord.

Het Hof van Cassatie had toen besloten dat was voldaan aan de in artikel 29, § 3, van dezelfde wet bepaalde voorwaarden voor onttrekking.

Desalniettemin heeft het Hof van Cassatie, na een deel van de bezwaren van de klagende partijen te hebben verworpen, aanvaard om aan het Arbitragehof de prejudiciële vragen voor te leggen waarom die partijen het Hof verzochten, *in casu* over eventuele schendingen van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet.

De gestelde vragen luiden als volgt.

1°/ Schendt artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, wanneer het zo wordt geïnterpreteerd dat het de onttrekking van de zaak aan het Belgische gerecht zou vereisen, ook al was ten minste één klager een vreemdeling die in België het statuut van vluchteling had op het ogenblik dat de strafvordering oorspronkelijk werd ingesteld, terwijl die bepaling die onttrekking verhindert wanneer er op datzelfde ogenblik ten minste één Belgische klager was?²

¹ Het arrest van 5 mei 2004, in zake: de NV TotalFinaElf et al., en het arrest van 19 mei 2004, in zake: P. Kagame et al.

² Arrest van 5 mei 2004, in zake de NV TotalFinaElf et al. (rolnummer: P040482F)

2°/ En tant qu'il impose le dessaisissement de la juridiction belge bien qu'un plaignant au moins soit un étranger séjournant légalement en Belgique au moment de l'engagement initial de l'action publique, fût-il candidat réfugié, l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'il empêche ce dessaisissement lorsqu'au moins un plaignant était un ressortissant belge au même moment?³;

3°/ L'article 10, 1°bis, du titre préliminaire du Code de procédure pénale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il permet l'exercice de l'action publique du chef d'un crime de droit international humanitaire commis à l'étranger lorsque la victime était belge au moment des faits, et ne le permet pas lorsque la victime était au même moment un étranger séjournant légalement en Belgique depuis moins de trois ans, fût-il candidat réfugié?⁴

La position défendue par les plaignants soulignait le traitement différent qui est ainsi fait entre le Belge et l'étranger ayant acquis le statut de réfugié, et ce, en contradiction avec l'article 16 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, aux termes duquel tout réfugié jouira dans l'État contractant du même traitement qu'un ressortissant en ce qui concerne l'accès aux tribunaux.

Les plaignants relevaient également que les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale et impliquent que l'accès aux tribunaux soit accordé sans discrimination à tous, Belges comme étrangers.

Cette position a été partiellement suivie par la Cour d'Arbitrage, laquelle indique, en son arrêt du 13 avril 2005 précité:

«En ce qu'il imposerait le dessaisissement des juridictions belges bien qu'un plaignant soit un réfugié reconnu en Belgique au moment de l'engagement initial de l'action publique, l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire viole les articles 10, 11 et 191 de la Constitution».

La Cour précise cependant: *«En ce que cette disposition impose le dessaisissement des juridictions belges quand le plaignant est un candidat réfugié, elle ne viole pas les articles précités de la Constitution».*

On aurait pu penser que la Cour de Cassation allait appliquer directement la thèse élaborée par la Cour d'Arbitrage au dossier en cours, mais il n'en fut rien.

2°/ Schendt artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de onttrekking van de zaak aan het Belgische gerecht oplegt, ook al was ten minste één klager een vreemdeling die wettig in België verbleef op het ogenblik dat de strafvordering ingesteld werd, zelfs al was hij kandidaat-vluchteling, terwijl die bepaling die onttrekking verhindert wanneer op datzelfde ogenblik minstens één klager een Belgisch onderdaan was?³?

3°/ Schendt artikel 10, 1°bis, van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het toestaat de strafvordering uit te oefenen wegens een in het buitenland gepleegde misdaad tegen het internationaal humanitair recht, wanneer het slachtoffer Belg was op het ogenblik van de feiten, maar zulks niet toestaat wanneer het slachtoffer op datzelfde ogenblik een vreemdeling was die sinds minder dan drie jaar wettig in België verbleef, ook al is hij kandidaat-vluchteling?⁴

Volgens de klagers is het aldus gemaakte verschil in behandeling tussen een Belg en een vreemdeling die de status van vluchteling heeft verworven, in strijd met artikel 16 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, naar luid waarvan elke vluchteling in de Verdragsluitende Staat, wat betreft rechtsingang, dezelfde behandeling geniet als een onderdaan.

Bovendien voerden de klagers aan dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet een algemene draagwijdte hebben, en impliceren zij dat de rechtsingang zonder discriminatie aan elkeen, zowel Belgen als vreemdelingen, moet worden toegekend.

In zijn arrest van 13 april 2005 heeft het Arbitragehof dat standpunt gedeeltelijk gevolgd:

«In zoverre het de onttrekking aan de Belgische rechtscolleges zou opleggen, ofschoon een klager een in België erkend vluchteling is op het ogenblik van het instellen van de strafvordering, schendt artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet». Het Hof voegt er evenwel het volgende aan toe: *«In zoverre die bepaling de onttrekking aan de Belgische rechtscolleges oplegt wanneer de klager een kandidaat-vluchteling is, schendt ze de voormelde artikelen van de Grondwet niet».*

Hoewel kon worden verwacht dat het Hof van Cassatie de uitspraak van het Arbitragehof direct zou toepassen op de lopende zaak, was zulks niet het geval.

³ Arrêt du 19 mai 2004 en cause de P. Kagame et autres (n° rôle: P040352F).

⁴ Idem.

³ Arrest van 19 mei 2004, in zake P. Kagame et al. (rolnummer: P040352F)

⁴ Idem

Dans son arrêt du 29 juin 2005⁵, si la Cour de Cassation relève l'argumentation de la Cour d'Arbitrage relative à la violation, par l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, elle souligne cependant que, «si l'article 16.2 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés confère au réfugié reconnu, dans l'État où il a sa résidence habituelle, l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne le droit d'accès aux tribunaux», il n'en reste pas moins que: «cette disposition conventionnelle n'a pas pour effet de rendre applicable le régime transitoire de l'article 29, § 3, alinéa 2, précité lorsqu'un plaignant, qui a sa résidence habituelle en Belgique, y a le statut de réfugié», en sorte que, «la Cour ne pourrait remédier à l'inconstitutionnalité dont la Cour d'Arbitrage a déclaré ledit article 29, § 3, alinéa 2, entaché, qu'au prix d'une application analogique de cette disposition légale au préjudice des personnes poursuivies» mais que, «l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 constitue une règle de droit pénal matériel» et que «le juge ne peut étendre une loi pénale par voie d'analogie à un cas qu'elle ne vise pas expressément», en sorte que, «ne pouvant étendre au réfugié reconnu en Belgique l'exception que cette disposition⁶ réserve au plaignant belge, la Cour doit constater que le maintien de la juridiction belge à l'égard des crimes dénoncés par les plaignants est dépourvu de base légale».

Cet arrêt appelle par conséquent une double intervention du législateur.

Celui-ci doit en effet:

1°/ veiller à exprimer la véritable portée de l'article 29, §3, alinéa 2 de la loi du 5 août 2003, en mettant celle-ci en conformité avec les règles constitutionnelles et les obligations nées des conventions internationales auxquelles la Belgique a adhéré;

2°/ veiller à offrir à ceux qui ont vu leur demande fondée sur l'actuelle interprétation de la loi du 5 août 2003 la possibilité d'entamer une nouvelle procédure, fondée cette fois sur l'interprétation nouvelle, éclairée par les arrêts de la Cour d'Arbitrage.

A cet égard, l'auteur a souhaité rester cohérent par rapport aux textes existants en la matière. C'est la raison pour laquelle il fait ici référence à la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'Arbitrage.

L'article 16 de cette loi énonce que:

«§1. Dans la mesure où elles sont fondées sur une disposition d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, qui a ensuite été annulée par la Cour d'ar-

In zijn arrest van 29 juni 2005⁵ sluit het Hof van Cassatie zich weliswaar aan bij de bewijsvoering van het Arbitragehof inzake de schending van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet door artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, maar stipt het toch het volgende aan: «(...) l'article 16.2 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés confère au réfugié reconnu, dans l'État où il a sa résidence habituelle, l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne le droit d'accès aux tribunaux», mais dat neemt niet weg dat «cette disposition conventionnelle n'a pas pour effet de rendre applicable le régime transitoire de l'article 29, § 3, alinéa 2, précité lorsqu'un plaignant, qui a sa résidence habituelle en Belgique, y a le statut de réfugié», zodat «la Cour ne pourrait remédier à l'inconstitutionnalité dont la Cour d'arbitrage a déclaré ledit article 29, § 3, alinéa 2, entaché, qu'au prix d'une application analogique de cette disposition légale au préjudice des personnes poursuivies»; maar dat «l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 constitue une règle de droit pénal matériel», en dat «le juge ne peut étendre une loi pénale par voie d'analogie à un cas qu'elle ne vise pas expressément», met als gevolg dat «ne pouvant étendre au réfugié reconnu en Belgique l'exception que cette disposition⁶ réserve au plaignant belge, la Cour doit constater que le maintien de la juridiction belge à l'égard des crimes dénoncés par les plaignants est dépourvu de base légale».

Met dat arrest behoort de wetgever derhalve tweevoudig op te treden.

Hij moet immers:

1°) de echte draagwijdte van artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 aangeven, door die in overeenstemming te brengen met de grondwettelijke regels en met de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen waarbij België partij is;

2°/ ervoor zorgen dat degenen wier aanvraag op de huidige uitlegging van de wet van 5 augustus 2003 berust de mogelijkheid krijgen een nieuwe procedure aan te vatten, die ditmaal berust op de nieuwe interpretatie, welke door de arresten van het Arbitragehof werd verduidelijkt.

De indienster heeft in dat opzicht gewenst coherent te blijven ten aanzien van de terzake bestaande teksten. Daarom verwijst zij naar de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Artikel 16 van die wet luidt immers als volgt:

«§ 1. De in kracht van gewijsde gegane beslissing van een burgerlijk gerecht kan, in zoverre zij gegrond is op een bepaling van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de

⁵ En cause parties civiles contre Total et autres (n° de rôle: P040482F)

⁶ L'article 16.2 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

⁵ In zake burgerlijke partijen tegen Total et al. (rolnummer: P040482F)

⁶ Met name artikel 16.2 van het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen.

bitrage, ou d'un règlement pris en exécution d'une telle norme, les décisions passées en force de chose jugée rendues par les juridictions civiles peuvent être rétractées en tout ou en partie, à la demande de ceux qui y auront été parties ou dûment appelés

§ 2. Dans les limites de la rétractation, le juge peut rendre une décision nouvelle en se fondant sur une autre cause ou sur une qualification juridique différente d'un fait ou d'un acte invoqué à l'appui de la décision entreprise.

§ 3. La demande en rétractation est portée devant la juridiction qui a rendu la décision entreprise et est introduite par une citation contenant l'énoncé des moyens, et signifiée à toutes les parties en cause dans la décision entreprise, le tout à peine de nullité.

§ 4. A peine de déchéance, la demande est formée dans les six mois, à dater de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage au *Moniteur belge*.

La décision nouvelle doit se fonder sur une nouvelle interprétation de la loi existante, interprétation qui confère une qualité différente à celui qui introduit la demande, étant entendu que celle-ci dépend de la promulgation et de la publication au moniteur belge du présent texte.

Cette condition explique que l'auteur n'ait pas conservé le délai prévu à l'article 16, § 4, dans la mesure où les arrêts de la Cour d'Arbitrage n'ont pas, en l'espèce et à proprement parler, annulé une disposition existante mais ont fondé l'inconstitutionnalité des dispositions entreprises sur la constatation d'une lacune dont la loi du 5 août 2003 est entachée.

Le point de départ du délai ne peut, par conséquent, être lié aux arrêts intervenus mais bien à la publication du texte comblant cette même lacune.

L'auteur a par contre ouvert cette possibilité aux mêmes parties que celles visées à l'article 16, § 1, de la loi du 6 janvier 1989, à savoir tous ceux qui auront été parties ou dûment appelés à la décision dont la rétractation et sollicitée.

De même, l'auteur a conservé les modalités d'introduction de la demande.

Grondwet bedoelde regel die vervolgens door het Arbitragehof is vernietigd, of op een verordening ter uitvoering van zodanige norm, geheel of ten dele worden ingetrokken op verzoek van degenen die daarbij partij zijn geweest of behoorlijk opgeroepen.

§ 2. De rechter kan binnen de grenzen van de intrekking een nieuwe beslissing uitspreken die steunt op een andere grond of op een andere juridische omschrijving van een feit of een handeling waarmee de bestreden beslissing wordt gestaafd.

§ 3. De vordering tot intrekking wordt aanhangig gemaakt bij het gerecht dat de bestreden beslissing heeft gewezen; ze wordt ingeleid door een dagvaarding die de uiteenzetting van de middelen bevat en betekend wordt aan alle bij de bestreden beslissing betrokken partijen, een en ander op straffe van nietigheid.

§ 4. Op straffe van verval moet de vordering worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking van het arrest van het Arbitragehof in het *Belgisch Staatsblad*.

De nieuwe beslissing moet steunen op een nieuwe interpretatie van de bestaande wet. Die interpretatie verleent een andere hoedanigheid aan degene die het verzoek indient, aangezien die afhangt van de afkondiging en de bekendmaking van deze tekst in het *Belgisch Staatsblad*.

Die voorwaarde verklaart dat de indienster de in artikel 16, § 4, omschreven termijn niet heeft behouden, aangezien de arresten van het Arbitragehof *in casu* en *sensu stricto* geen bestaande bepaling hebben vernietigd, maar het ongrondwettige karakter van de bestreden bepalingen hebben gegrond op de vaststelling dat de wet van 5 augustus 2003 een leemte vertoont.

Het moment waarop die termijn ingaat, mag bijgevolg geen verband houden met de gewezen arresten, maar wel met de bekendmaking van de tekst die diezelfde leemte wegwerkt.

De indienster heeft die mogelijkheid integendeel geopend voor dezelfde partijen als die welke bedoeld zijn in artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, met name al degenen die daarbij partij zijn geweest of behoorlijk opgeroepen voor de beslissing waarvan de intrekking wordt gevorderd.

Evenzo heeft de indienster de wijze behouden waarop het verzoek moet worden ingediend.

Muriel GERKENS (ECOLO)