

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2002-2003

28 JANUARI 2003

Wetsvoorstel 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

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR MEVROUW LEDUC

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer Dubié, voorzitter; de dames De Schampelaere, de T' Serclaes, de heer Istasse, mevrouw Kaçar, de heren Mahoux, Monfils, mevrouw Nyssens, de heer Ramoudt, mevrouw Taelman, de heer Vandenberghe, de dames Vanlerberghe en Leduc, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : mevrouw Bouarfa, de heren Cornil, Galand, Lozie, Moens en mevrouw Thijs.

3. Andere senatoren : de heren Dallemagne, Destexhe en Van Quickenborne.

Zie :

Stukken van de Senaat :

2-1255 - 2001/2002 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Destexhe c.s.

2-1255 - 2002/2003 :

Nr. 2 : Advies van de Raad van State.

Nr. 3 : Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

28 JANVIER 2003

Proposition de loi interprétative 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

RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR MME LEDUC

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : M. Dubié, président; Mmes De Schampelaere, de T' Serclaes, M. Istasse, Mme Kaçar, MM. Mahoux, Monfils, Mme Nyssens, M. Ramoudt, Mme Taelman, M. Vandenberghe, Mmes Vanlerberghe et Leduc, rapporteuse.

2. Membres suppléants : Mme Bouarfa, MM. Cornil, Galand, Lozie, Moens et Mme Thijs.

3. Autres sénateurs : MM. Dallemagne, Destexhe et Van Quickenborne.

Voir :

Documents du Sénat :

2-1255 - 2001/2002 :

N° 1 : Proposition de loi de M. Destexhe et consorts.

2-1255 - 2002/2003 :

N° 2 : Avis du Conseil d'État.

N° 3 : Amendements.

De commissie voor de Justitie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 19 en 25 september 2002, 8, 22 en 28 januari 2003.

Dit wetsvoorstel hangt nauw samen met het wetsvoorstel van de heer Mahoux C.S. tot wijziging van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (stuk Senaat, nr. 2-1256/1).

Aangezien beide wetsvoorstellen meestal samen werden besproken, kan er ook worden verwezen naar het verslag over het andere wetsvoorstel (stuk Senaat, nr. 2-1256/5).

De Voorzitter van de Senaat verzocht de Raad van State, op 19 september 2002, een advies te verlenen over beide wetsvoorstellen.

Het advies werd verleend op 12 december 2002 (stuk Senaat, nr. 2-1255/2).

Tijdens de bespreking, meer bepaald tijdens de vergadering van 22 januari, werd door de heer Destexhe C.S. een nota neergelegd, als antwoord op de opmerkingen van de Raad van State. Deze nota wordt gepubliceerd als bijlage bij dit verslag.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE INDIENER VAN HET WETSVOORSTEL

De heer Destexhe onderlijnt dat voorliggend voorstel werd mede-ondertekend door acht andere senatoren, uit verschillende politieke fracties.

Drie recente arresten van de kamer van inbeschuldigingstelling van Brussel passen artikel 12 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering toe op de wet van 16 juni 1993, de zogeheten wet op de extraterritoriale bevoegdheid. Dat betekent dat strafvordering op grond van de wet van 16 juni 1993 alleen ontvankelijk verklaard kan worden als de beschuldigde zich in België bevindt.

De indieners van het voorliggende wetsvoorstel menen dat een dergelijke interpretatie niet strookt met de wil van de wetgever en met de eensluidende interpretatie van de andere overheden (regering, gerecht en parlement). Sinds 1993 hebben deze overheden immers altijd geoordeeld dat rechtsvervolging mogelijk is als de vermoedelijke dader van ernstige misdrijven zich buiten het Belgische grondgebied bevindt.

In het Parlement zijn daarover sinds 1993 drie belangrijke besprekingen gehouden.

Spreeker verwijst naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 juni 1993. In de memorie van toelichting staat te lezen: «... zullen de Belgische rechtbanken zelfs ingeval de vermoedelijke dader van het misdrijf niet op het Belgisch grondgebied aangehouden wordt, bevoegd dienen te zijn.».

La commission de la Justice a examiné la présente proposition de loi au cours de ses réunions des 19 et 25 septembre 2002 et des 8, 22 et 28 janvier 2003.

La proposition de loi à l'examen est étroitement liée à la proposition de loi de M. Mahoux et consorts modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire (doc. Sénat, n° 2-1256/1).

Comme ces deux propositions de loi ont généralement été discutées conjointement, l'on peut également renvoyer au rapport relatif à l'autre proposition (doc. Sénat, n° 2-1256/5).

Le 19 septembre 2002, le président du Sénat a invité le Conseil d'État à rendre un avis sur ces deux propositions de loi.

Cet avis a été rendu le 12 décembre 2002 (doc. Sénat, n° 2-1255/2).

Au cours de la discussion et, en particulier, au cours de la réunion du 22 janvier, M. Destexhe et consorts ont déposé une note en réponse aux observations du Conseil d'État. Cette note est publiée en annexe au présent rapport.

I. EXPOSÉINTRODUCTIF DEL'AUTEURDE LA PROPOSITION DE LOI

M. Destexhe souligne que la proposition en discussion a été cosignée par huit autres sénateurs appartenant à divers groupes politiques.

Trois arrêts récents de la chambre des mises en accusation de Bruxelles appliquent l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale à la loi du 16 juin 1993, dite loi de compétence universelle. Ceci implique que l'action publique intentée sur la base de la loi du 16 juin 1993 ne peut être déclarée recevable que si l'inculpé se trouve en Belgique.

Les auteurs de la proposition de la loi à l'examen estiment que cette interprétation ne tient pas compte de la volonté du législateur et de l'interprétation unique des autres autorités (gouvernement, autorités judiciaires et Parlement). En effet, ces autorités ont estimé de façon constante, depuis 1993, que des poursuites sont possibles si la personne présumée de faits graves se trouve en dehors du territoire belge.

Au Parlement, trois débats importants ont eu lieu depuis 1993.

L'orateur se réfère aux travaux préparatoires de la loi du 16 juin 1993. L'exposé des motifs dispose que «les juridictions belges devront également être compétentes même dans le cas où l'auteur présumé de l'infraction n'est pas trouvé sur le territoire belge.».

Op grond van diezelfde wet werden klachten ingediend en onderzoeken ingesteld met betrekking tot verdachten die zich niet op het grondgebied bevonden. Niemand heeft zich verzet tegen die onderzoeken.

Het tweede debat in het Parlement werd in 1997 gehouden tijdens de werkzaamheden van de Rwanda-onderzoekscommissie. Spreker verwijst naar de uiteenzetting van onderzoeksrechter Vandermeersch betreffende de lopende onderzoeken (verslag stuk Senaat, nr. 1-611/7, blz. 664-678). Sommige zaken handelden over de vervolging van verdachten die zich niet op het Belgisch grondgebied bevonden. Geen enkel aanwezig parlementslid had daar iets tegen in te brengen.

In 1998 vond een derde debat plaats in het Parlement ingevolge een voorstel van de heer Forêt betreffende de bestraffing van genocide, dat door vele parlementsliden medeondertekend werd (stuk Senaat, nr. 1-749). De toelichting begint als volgt: «Met dit wetsvoorstel komen de leden van de PRL-FDF-Senaatsfractie een van de verbintenissen na die ze op zich hebben genomen tijdens een colloquium in Brussel op 26 september 1996 rond het thema: «Justice internationale: de Nürnberg à La Haye et Arusha».» Tijdens die bespreking had geen enkel parlementslid en geen enkele minister bezwaar tegen de lopende onderzoeken, terwijl een aantal vervolgingen duidelijk verdachten betroffen die zich buiten het Belgische grondgebied bevonden. Deze bespreking vond plaats tijdens de zaak Pinochet. «Een spreker (blz. 18 van het verslag, stuk Senaat, nr. 1-749/3) wil weten of generaal Pinochet, oud-president van Chili, die momenteel gevangen wordt gehouden in Groot-Brittannië, in België vervolgd zou kunnen worden op basis van de strafbaarstellingen uit het regeringsamendement als in België verblijvende slachtoffers van zijn regime een klacht zouden indienen.» De minister van Justitie diende een nota in, samengevat op blz. 19 van datzelfde verslag, waaruit duidelijk blijkt dat het Belgische gerecht bevoegd is zelfs wanneer de dader zich niet op het Belgische grondgebied bevindt. Niemand had daar enig bezwaar tegen.

De regering had dus een amendement op dat wetsvoorstel ingediend, luidende: «De immuniteit welke verbonden is aan een officiële hoedanigheid staat de toepassing van deze wet niet in de weg». De regering was dus van oordeel dat vervolging ook mogelijk was als de verdachte zich niet in België bevond.

Uit dit alles blijkt dat het Parlement eensluidend van oordeel was dat het Belgische gerecht ook bevoegd was wanneer de verdachte zich buiten het Belgische grondgebied bevond.

Dat is ook de interpretatie van de regering, zoals die uit twee zaken duidelijk blijkt.

Sur la base de cette même loi, des plaintes ont été déposées et des enquêtes ont été menées visant des suspects ne se trouvant pas sur le territoire. Personne ne s'est opposé à ces enquêtes.

Un deuxième débat au sein du Parlement a eu lieu lors des travaux de la commission d'enquête Rwanda, en 1997. L'intervenant se réfère à l'exposé du juge d'instruction Vandermeersch sur les instructions en cours (rapport doc. Sénat, n° 1-611/7, p. 664-678). Certaines affaires concernaient la poursuite de suspects n'étant pas présents sur le territoire belge. Aucun parlementaire présent ne s'en est inquiété.

En 1998, un troisième débat a eu lieu au Parlement sur la base d'une proposition déposée par M. Forêt relative à la répression du génocide, cosignée par de nombreux parlementaires (doc. Sénat, n° 1-749). Les développements débutent comme suit: «Cette proposition de loi est la concrétisation d'un des engagements pris par les membres du groupe PRL-FDF du Sénat à la suite du colloque qu'ils ont organisé à Bruxelles le 26 septembre 1996 sur le thème: «Justice internationale: de Nuremberg à La Haye et Arusha».» Au cours de ce débat, aucun parlementaire, ni le ministre ne mettent les instructions en cours en cause, alors que certaines poursuites concernent clairement des suspects se trouvant en dehors du territoire belge. Ce débat a eu lieu au moment de l'affaire Pinochet. «Une intervenante (p. 18 du rapport, doc Sénat, n° 1-749/3) souhaite savoir si le général Pinochet, ancien président du Chili, actuellement arrêté par la Grande-Bretagne, pourrait être poursuivi en Belgique sur la base des incriminations prévues par l'amendement du gouvernement, suite à une plainte déposée par des victimes, résidant en Belgique, du régime Pinochet.» Le ministre de la Justice a déposé une note, résumée à la p. 19 de ce même rapport, d'où il ressort clairement que la justice belge est compétente même si l'auteur ne se trouve pas sur le territoire belge. Personne ne s'y est opposé.

Le gouvernement avait donc déposé un amendement à cette proposition de loi, rédigé comme suit: «l'immunité attachée à la qualité officielle d'une personne n'empêche pas l'application de la présente loi». Il en résulte que le gouvernement considérait également que des poursuites sont possibles si le suspect ne se trouve pas en Belgique.

De ces différents éléments, il convient de déduire que le Parlement a eu une interprétation unique, notamment que la justice belge est également compétente lorsque le prévenu n'est pas présent sur le territoire belge.

Cette interprétation est également celle du gouvernement, clairement exprimée dans deux affaires.

De eerste betreft de uitlevering van majoor Ntuyahaga, die verdacht wordt in de zaak van de moord op de tien Belgische para's in Rwanda in 1994. De regering heeft een aantal actieve stappen ondernomen op basis van het onderzoeksdossier van onderzoeksrechter Vandermeersch om deze uitlevering te verkrijgen. De regering heeft op geen enkel ogenblik geoordeeld dat het onderzoek van Vandermeersch ongeldig zou zijn op grond van artikel 12 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

Toen België probeerde om generaal Pinochet te doen veroordelen heeft ook niemand gesproken van artikel 12.

Vele gerechtelijke overheden treden dit standpunt bij. Een aantal onderzoeksrechters zijn ervan uit gegaan dat zij op basis van de wet van 1993 onderzoek konden verrichten naar verdachten die zich niet op het Belgische grondgebied bevonden.

Dat geldt ook voor twee arresten van het Hof van Cassatie. In de zaak Ruggiu (animator van radio 1 000 collines), heeft Cassatie de zaak aan de Belgische rechter onttrokken en de overdracht van het dossier aan Arusha bevolen. Het Hof van Cassatie heeft daarbij niet geoordeeld dat het gerechtelijk onderzoek van de Belgische rechter vervallen was op basis van artikel 12.

In de zaak Bagsora volgde het Hof van Cassatie dezelfde redenering.

Spreeker meent dat de Belgische rechtsleer ook in die richting evolueert. Hij verwijst naar artikelen van rechter Vandermeersch.

Spreeker besluit dat het Parlement, de regering, de gerechtelijke overheden en de rechtsleer de wet van 1993 nu al bijna tien jaar op dezelfde manier interpreteren, namelijk zoals de wetgever ze heeft bedoeld in 1993 en heeft bekrachtigd in 1997 bij de zaak-Rwanda en in 1998-1999 bij de wetwijziging.

Spreeker betreurt dat de zaak-Sharon heeft geleid tot een verschuiving van dit standpunt, dat nog nooit in twijfel was getrokken, ook niet ten tijde van de zaak-Pinochet bijvoorbeeld.

Het gerecht kan het probleem rond de werkingssfeer van de wet niet oplossen. Er is nood aan een interpretatieve wet die bevestigt dat het Belgische gerecht bevoegd is om een persoon te vervolgen die zich buiten het Belgische grondgebied bevindt. De onduidelijkheid rond de toepassing van de wet inzake de universele bevoegdheid enerzijds en artikel 12 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering anderzijds moet worden opgeheven.

De hoofdindieners van het voorstel benadrukt dat de universele bevoegdheid zal verdwijnen als de wetgever niets onderneemt om dit te beletten.

La première concerne l'extradition du major Ntuyahaga, suspect dans l'assassinat des dix paras belges au Rwanda en 1994. Le gouvernement a effectué une série de démarches actives, basées sur le dossier d'instruction du juge d'instruction Vandermeersch, pour obtenir cette extradition. À aucun moment, le gouvernement n'a relevé que l'instruction du juge Vandermeersch était caduque à cause de l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

De même, lors des démarches entreprises par la Belgique pour obtenir le jugement du général Pinochet, jamais il n'a été question de cet article 12.

De nombreuses autorités judiciaires vont également dans le même sens. Plusieurs juges d'instruction ont estimé qu'ils pouvaient enquêter, sur la base de la loi de 1993, sur des cas de prévenus ne se trouvant pas sur le territoire belge.

C'est également le cas dans deux arrêts de la Cour de cassation. Dans l'affaire Ruggiu (animateur de la radio 1 000 collines), la Cour de cassation a ordonné le dessaisissement du juge belge et le transfert du dossier vers Arusha. La Cour de cassation n'a pas jugé que l'instruction du juge belge était caduque en raison de l'application de l'article 12.

Dans l'affaire Bagsora, la Cour de cassation a suivi le même raisonnement.

L'intervenant est d'avis que la doctrine belge évolue dans le même sens. Il se réfère aux articles du juge Vandermeersch.

L'intervenant conclut que, pendant près d'une décennie, le Parlement, le gouvernement, les autorités judiciaires et la doctrine ont eu la même interprétation de la loi de 1993, qui correspond à la volonté telle qu'exprimée par le législateur en 1993, confirmée en 1997 lors de l'affaire Rwanda, et en 1998-1999 lors de la modification de la loi.

L'auteur regrette que l'affaire Sharon ait pu modifier ce point de vue, qui n'a jamais été mis en question, pas même dans l'affaire Pinochet par exemple.

La question que l'on se pose aujourd'hui à propos du champ d'application de la loi ne peut pas être tranchée par la Justice. Il faut une loi interprétative pour confirmer que la justice belge est compétente pour poursuivre une personne se trouvant en dehors de son territoire. Il faut lever l'ambiguïté entre l'application de la loi sur la compétence universelle et l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

L'auteur principal de la proposition insiste sur le fait que la compétence universelle n'existera plus, si le législateur n'intervient pas.

Dat betekent dat alle onderzoekshandelingen en gerechtelijke handelingen die sedert bijna tien jaar zijn ondernomen als nietig *ab initio* zullen worden beschouwd (bijvoorbeeld het hele gerechtelijke onderzoek in de zaak van de moord op de tien para's in Rwanda). Dat zou neerkomen op rechtsweigering, vooral voor de slachtoffers.

Bovendien zou de afschaffing van de universele bevoegdheid een verschrikkelijke klap betekenen voor het imago van België en voor het beleid van de Belgische regering en het Parlement. De wet op de universele bevoegdheid doet ons land immers alle eer aan en kan de druk op de internationale justitie opvoeren.

II. STANDPUNT VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

De minister sluit aan bij de uiteenzetting van de hoofdindieners van het wetsvoorstel met betrekking tot de aangehaalde uitgangspunten en de genese van de wet van 1993. Deze wet kwam tot stand in het kader van de moord op de tien paracommando's in Rwanda en de misdaden gepleegd door Pinochet. De Belgische slachtoffers van de moord op de tien paracommando's wachten trouwens ook nog vandaag op gerechtigheid. Tevens onderstreept de minister de specificiteit van deze materie, en het feit dat voormelde wet voortvloeit uit een parlementair initiatief.

De minister stipt aan dat het wetsvoorstel van de heer Mahoux C.S. (2-1256) wel een belangrijke steun heeft gekregen van de diverse ministeries betrokken in deze aangelegenheid, aangezien bleek dat zich bij de toepassing van de wet van 1993 bepaalde problemen voordeden.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft de interpretatie van de wet van 1993 tot doel. Op verschillende niveaus zijn vonnissen geweest. Er is het vonnis van het Internationaal Hof in Den Haag en de twee arresten van de Kamer van inbeschuldigingstelling in Brussel, waartegen voorziening in cassatie is ingesteld. Het is dus niet het juiste moment om stelling te nemen.

De minister meent dat in elk geval rekening moet worden gehouden met het vonnis van het Internationaal Hof van Den Haag; als het Hof van Cassatie een arrest wijst, moet dat ook bij de debatten worden betrokken.

De minister meent dat hij zich niet mag bemoeien met het democratische proces dat nu plaatsvindt in het Parlement, dat het volste recht heeft om zijn interpretatie te bevestigen (zie ook stuk Senaat, nr. 2-1256/5, blz. 3 en 27).

Ceci implique que l'ensemble des actes d'instruction et des actes judiciaires effectués depuis près de dix ans seront considérés comme nuls *ab initio* (par exemple l'ensemble de l'instruction dans l'affaire de l'assassinat des dix paracommandos au Rwanda). Ceci serait un véritable déni de justice, surtout pour les victimes.

De plus, supprimer la compétence universelle serait un coup terrible à l'image de la Belgique et à la politique voulue par le gouvernement belge et le Parlement. La loi sur la compétence universelle fait en effet la fierté de notre pays et peut mettre la pression sur la justice internationale.

II. POINT DE VUE DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Le ministre souscrit à l'exposé de l'auteur principal de la proposition de loi en ce qui concerne les points de départ évoqués et la genèse de la loi de 1993. Cette loi a été élaborée à la suite de l'assassinat de dix paracommandos belges au Rwanda et des crimes du général Pinochet. Les familles des dix paracommandos assassinés attendent d'ailleurs toujours que justice soit rendue. Le ministre souligne également la spécificité de cette matière et le fait que la loi précitée procède d'une initiative parlementaire.

Le ministre signale que la proposition de loi de M. Mahoux et consorts (2-1256) a bénéficié d'un appui considérable de la part des divers ministères concernés par la question, étant donné que l'application de la loi de 1993 a posé certains problèmes.

La proposition de loi à l'examen tend à obtenir une interprétation de la loi de 1993. Des jugements ont été rendus à plusieurs niveaux. Il y a eu le jugement de la Cour internationale de La Haye et également deux arrêts de la chambre des mises en accusation de Bruxelles, contre lesquels un pourvoi en cassation a été interjeté. Il serait donc inopportun de prendre position à l'heure actuelle.

Le ministre est d'avis que le jugement de la Cour internationale de La Haye doit de toute façon être pris en considération; si la Cour de cassation rend un arrêt, il est clair que celui-ci doit également être versé aux débats.

Le ministre estime devoir s'abstenir dans ce processus démocratique qui a eu lieu au Parlement, lequel a parfaitement le droit de confirmer son interprétation (voir également doc. Sénat, n° 2-1256/5, pp. 3 et 27).

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Monfils wenst dat de Senaatscommissie nagaat of de wet over de universele bevoegdheid wel steek houdt. Er is blijkbaar een probleem, wat blijkt uit de verschillende interpretaties die de diverse jurisdicties aan de wet hebben gegeven.

De hoofdindieners stond erop dat geen afbreuk werd gedaan aan het imago van België terzake. België zou een belachelijke indruk kunnen geven door terug te komen op de universele bevoegdheid. Nochtans moet men ook rekening houden met het feit dat België zich evenzeer belachelijk zou kunnen maken door een wet die kant noch wal raakt.

Voor spreker is het belangrijk een wet op de universele bevoegdheid te hebben die zonder meer toepasbaar blijkt, zonder dat een hele resem interpretatieve wetten noodzakelijk zijn.

Spreker vreest verder dat men een vermenging zal maken van de verschillende machten. De heer Destexhe haalde reeds aan dat het niet aan de rechtbank toekwam de knoop door te hakken over dit conflict. Dit is een verkeerd argument. De rechtbank kan een bepaalde wet interpreteren en als de wetgever niet akkoord gaat met deze interpretatie, dient deze de wet te wijzigen. Dat is het normale en democratische spel van de scheiding der machten. Men kan aan de rechtbanken de mogelijkheid niet ontzeggen een bepaalde interpretatie te geven van een wet.

Verder vindt spreker dat de heer Destexhe soms wat ver is gegaan in zijn vaststellingen over bepaalde zaken. Neem bijvoorbeeld de zaak Pinochet. Kan men aan de steun van de regering aan de vraag tot uitlevering juridische gevolgen verbinden over de universele bevoegdheid?

Een aantal verklaringen, of gebrek aan verklaringen, sinds 1993, tonen duidelijk aan dat er een probleem is, maar het wordt helaas niet geregeld. Het Parlement had tot drie maal toe de gelegenheid om de wet te wijzigen (artikel 12), maar heeft het niet gedaan.

Wat betreft de «interpretatieve» wet, reageert spreker nogal terughoudend. Hij onderstreept de terugwerkende kracht ervan en wijst erop dat het Hof van Cassatie zou kunnen tussenkomen om over de geldigheid van de interpretatieve wet te oordelen. Kan men geen andere oplossing vinden? Spreker verwijst naar de statuten van het internationaal gerechtshof van Arusha, die als het ware zijn geïntegreerd in ons intern recht. Artikel 8 van deze statuten stellen een ware universele bevoegdheid in; de bevoegdheid van onze rechtbanken worden erdoor uitgebreid, en de aanwezigheid van de verdachte op ons grondgebied is niet meer noodzakelijk. De interne juridische orde wordt dan in zekere zin versterkt door de internationale juridische orde.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Monfils souhaiterait que la commission du Sénat vérifie si la loi de compétence universelle tient la route. Un problème se pose visiblement, comme en atteste le fait que les diverses juridictions ont donné des interprétations divergentes à la loi.

L'auteur principal tenait à ce qu'on ne ternisse pas l'image de la Belgique en cette matière. Notre pays risquerait en effet de se ridiculiser en décidant de faire marche arrière en ce qui concerne la compétence universelle. D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que la Belgique pourrait se ridiculiser aussi en élaborant une loi qui ne rimerait à rien.

Pour l'intervenant, il importe de disposer d'une loi de compétence universelle qui soit simple à appliquer, sans qu'il faille toute une série de lois interprétatives pour ce faire.

L'intervenant craint que l'on ne fasse un amalgame des divers pouvoirs. M. Destexhe a déjà affirmé qu'il n'appartenait pas au tribunal de trancher ce conflit. C'est un argument erroné. Le tribunal peut interpréter une loi et, si le législateur n'est pas d'accord avec cette interprétation, il doit modifier la loi. C'est le jeu normal et démocratique de donner une certaine interprétation à la loi. On ne peut priver les tribunaux de la faculté qu'ils ont d'interpréter la loi.

Par ailleurs, l'intervenant estime que M. Destexhe va parfois assez loin dans ses constatations sur certaines affaires. Prenons, par exemple, l'affaire Pinochet. Si le gouvernement soutient la demande d'extradition, peut-on lier à son soutien des conséquences juridiques concernant la compétence universelle?

Il ressort clairement de plusieurs déclarations ou absences de déclaration et ce, depuis 1993, qu'il y a un problème, mais on ne règle rien. Le Parlement a eu trois fois l'occasion de modifier la loi (article 12), mais il ne l'a pas fait.

L'intervenant est assez réticent vis-à-vis de la loi «interprétative». Il souligne qu'elle aurait un effet rétroactif et attire l'attention sur le fait que la Cour de cassation pourrait intervenir pour juger de sa validité. Ne pourrait-on pas trouver une autre solution? L'intervenant fait référence aux statuts du tribunal international d'Arusha, qui ont été, pour ainsi dire, intégrés dans notre droit interne. L'article 8 de ces statuts instaure une véritable compétence de nos tribunaux, et la présence du suspect sur notre territoire n'est plus nécessaire. L'ordre juridique interne est alors en quelque sorte renforcé par l'ordre juridique international.

Uiteindelijk verwijst spreker naar een uitspraak van de heer Damien Vandermeersch (*Actualités et droit international humanitaire*, 6^e dossier de la *Revue de droit pénal et criminologie*, 200, p. 155): om de relevantie en de legitimiteit van de bemoeing van de Belgische rechters te garanderen, zou er voor de uitoefening van de extraterritoriale bevoegdheid, *de lege ferenda* een territoriale band moeten gevonden worden met België (vertaling).

Spreker besluit dat de universele bevoegdheid een zeer complex juridisch probleem is en dat er een wet moet komen inzake de universele bevoegdheid die redelijk en toepasbaar is en die tevens de algemene regels in acht neemt van de interne juridische orde. Het is belangrijk dat men de wil vindt om deze materie te bespreken.

De heer Vandenberghe meent dat een van de belangrijkste evoluties van de 20e eeuw de afdwingbaarheid is van de mensenrechten tegenover de staten en de politici. Hij verwijst naar het statuut van het tribunaal van Nürnberg en van het Internationaal tribunaal van Tokyo. Hij verwijst ook naar de belangrijke redevoering van Churchill in Den Haag die aan de grondslag ligt van de stichting van de Raad van Europa. Deze evolutie heeft geleid tot een aantal internationale verdragen met betrekking tot de genocide (9 december 1948) en de 4 Rode-kruisconventies van Genève van 12 augustus 1949. Deze elementen werden ook weerhouden in de statuten van het internationaal tribunaal van Rwanda en voor het voormalig Joegoslavië. De Belgische wetgever heeft geruime tijd gewacht alvorens hij de internationale verdragen (Genève en het genocideverdrag) in de interne wet heeft ingelast (wet van 1993).

De uitvoering van deze internationale verplichtingen is dus wat België betreft laattijdig tot stand gekomen. De Belgische wetgever heeft deze laattijdigheid willen compenseren op inhoudelijk vlak, door het genocideverdrag en de conventies van Genève niet zonder meer als internationale verdragen goed te keuren en in het interne recht in te lassen, maar door inhoudelijke wijzigingen aan deze verdragen aan te brengen die verder gingen dan de initiële internationale benadering van de verdragen. Aldus heeft men een definitie van een aantal misdrijven gegeven, werden toepasselijke straffen uitdrukkelijk voorzien, vermeldt men dat elke politieke, militaire of nationale noodzaak niet als rechtvaardigingsgrond kan worden ingeroepen. Het bevel van de hogere overheid kan evenmin als rechtvaardiging gelden, en kan niet worden ingeroepen als verzachtende omstandigheid. De belangrijkste verdienste van de wet van 1993 is dat zij universele jurisdictie van de Belgische gerechten heeft erkend en de onverjaarbaarheid van de strafvordering ten aanzien van deze delicten heeft onderlijnd. De Belgische rechtbanken krijgen dus een zeer grote bevoegdheid ten aanzien van genocide, oorlogsmis-

Pour terminer, l'orateur renvoie à une citation de M. Damien Vandermeersch (actualités et droit international humanitaire, 6^e dossier de la *Revue de Droit pénal et criminologie*, 200, p. 155): « afin de garantir la pertinence et la légitimité d'interventions de juges belges, il y aurait lieu *de lege ferenda*, pour l'exercice de la compétence extraterritoriale, d'établir un lien de rattachement territorial avec la Belgique. »

L'intervenant conclut que la compétence universelle est un problème juridique très complexe et qu'il faut une loi sur la compétence universelle, qui soit raisonnable, applicable et qui respecte les règles générales de l'ordre juridique interne. Il est important de trouver une volonté de discussion en cette matière.

M. Vandenberghe estime que la possibilité de faire respecter les droits de l'homme par les États et les hommes politiques est le fruit d'une des évolutions les plus importantes du 20^e siècle. Il fait référence, d'une part, aux statuts du tribunal de Nuremberg et du tribunal international de Tokyo et, d'autre part, à l'important discours que Churchill tint à La Haye et qui fut à la base de la création du Conseil d'Europe. Cette évolution a mené à la conclusion d'une série de conventions internationales relatives au génocide (9 décembre 1948) et des quatre conventions de Genève du 12 août 1949 concernant la Croix-Rouge. Ces éléments ont également été intégrés dans les statuts du Tribunal international pénal pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie. Le législateur belge a attendu longuement avant de couler les conventions internationales (celles de Genève et la convention sur le génocide) dans la législation interne (loi de 1993).

La Belgique a donc tardé à mettre en œuvre ces obligations internationales. Le législateur belge a voulu compenser ce retard au niveau du contenu en ne se contentant pas de ratifier telles quelles la convention sur le génocide et les conventions de Genève en tant que traités internationaux et de les transposer dans le droit interne, mais en y apportant des modifications de fond allant au-delà de l'approche internationale initiale retenue par ces conventions. On a ainsi défini un certain nombre de délits, on a prévu expressément des peines applicables, on mentionne que toute nécessité politique, militaire ou nationale ne peut être invoquée comme cause de justification. L'ordre donné par une autorité supérieure ne peut pas être considéré comme une cause de justification, ni non plus être invoqué comme circonstance atténuante. Le principal mérite de la loi de 1993 est d'avoir reconnu l'universalité de juridiction des cours et tribunaux belges et d'avoir souligné l'imprescriptibilité de l'action publique pour les délits en question. Les juridictions belges se voient donc octroyer une très large compétence en matière de génocide, de crimes de guerres et de crimes contre l'humanité et

daden en misdaden tegen de mensheid en dit wordt uitgedrukt in één welbepaalde wet. De toenmalige commissie voor de Justitie van de Senaat heeft een amendement aanvaard waarin de geciteerde misdaden toepasselijk werden verklaard op de interne conflicten in de landen, wat totaal nieuw was. Deze stelling werd vervolgens overgenomen in de statuten van het internationaal strafgerechtshof en het Joegoslaviëtribunaal. Daarenboven is het probleem ook gekenmerkt door de vraag naar de draagwijdte van de internationale immuniteit die men voor strafrechtbanken kan inroepen. Spreker verwijst naar het arrest Yerodia van het internationaal gerechtshof van 14 februari 2002. De wet van 10 februari 1999 voegt aan artikel 5 van de genocidewet een derde lid toe waarbij wordt gesteld dat de immuniteiten de toepassing van de wet niet langer in de weg kunnen staan. Dit is geen echte revolutie, aangezien dit vroeger reeds werd verklaard in de statuten van het tribunaal van Nürnberg en Tokyo. Een bevestiging van deze regel vindt men in het statuut van het Rwandatribunaal, het tribunaal van Joegoslavië en van Rome. Anderzijds rijst de vraag naar de draagwijdte van de immuniteiten van de staatsleiders en de ministers van Buitenlandse Zaken. Het arrest Yerodia heeft vastgesteld dat uit het internationaal gewoonterecht moet worden afgeleid dat de ministers van Buitenlandse Zaken een volledige immuniteit in strafzaken genieten voor de gerechten van andere staten, voor officiële en private handelingen, omwille van de functionaliteit; dit kan echter niet worden gelijkgesteld met een straffeloosheid. Zonder in te gaan op alle juridische vragen, heeft het Hof vier uitzonderingen voorzien waarbij de immuniteit niet zal gelden. De minister van Buitenlandse Zaken zal in principe kunnen worden berecht voor misdrijven gepleegd voor, tijdens of na zijn ambtstermijn, maar voor de misdrijven tijdens diens ambtstermijn op voorwaarde dat het gaat om misdrijven die hij heeft gepleegd als privépersoon.

Een laatste punt betreft de vraag of het voorliggend interpretatieve wetsvoorstel de problemen wel degelijk oplost. Het kan niet de bedoeling zijn dat de wetgevende macht zich op een of andere wijze rechtstreeks mengt wanneer bepaalde processen worden gevoerd. Dit zou strijdig zijn met de grondwet en met het principe van de scheiding der machten.

Vanwaar heeft de Belgische wetgever in 1993 het principe van de universele jurisdictie gehaald? Uiteraard uit de geciteerde conventies van Genève. Inderdaad staat hierin dat iedere verdragsluitende partij verplicht is personen die ervan verdacht worden een van deze ernstige inbreuken te hebben gepleegd, dan wel bevel tot het plegen ervan te hebben gegeven, op te sporen en moet zij hen, onacht hun nationaliteit, voor haar eigen gerechten brengen. Zij kan hen ook ter berechting overleveren aan een andere bij de vervolging belanghebbende verdragsluitende partij. Dit

celle-ci est définie dans une seule loi bien précise. À l'époque, la commission de la Justice du Sénat a adopté un amendement prévoyant que les crimes cités étaient applicables aux conflits internes aux États, ce qui était totalement neuf. Ce point de vue a ensuite été repris dans les statuts de la cour pénale internationale et du tribunal pour l'ex-Yougoslavie. Par ailleurs, le problème se caractérise aussi par la question de la portée de l'immunité internationale que l'on peut invoquer devant les tribunaux répressifs. L'intervenant renvoie à l'arrêt Yerodia de la Cour internationale de justice du 14 février 2002. La loi du 10 février 1999 complète l'article 5 de la loi sur le génocide par un alinéa 3 qui prévoit que les immunités ne peuvent plus empêcher l'application de la loi. Il ne s'agit pas vraiment d'une révolution dans la mesure où une telle disposition figurait déjà dans les statuts des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo. On trouve confirmation de cette règle dans les statuts du tribunal pour le Rwanda, du tribunal pour l'ex-Yougoslavie et du tribunal de Rome. Se pose d'autre part la question de savoir quelle est la portée des immunités des chefs d'État et des ministres des Affaires étrangères. L'arrêt Yerodia a établi qu'il faut déduire du droit coutumier international que les ministres des Affaires étrangères jouissent d'une immunité totale en matière pénale devant les juridictions de pays tiers, pour leurs actes officiels et privés, en vertu de la fonctionnalité; ce principe ne peut toutefois pas être assimilé à l'impunité. Sans entrer dans toutes les questions juridiques, la Cour a prévu quatre exceptions où l'immunité ne s'appliquera pas. Le ministre des Affaires étrangères pourra en principe être jugé pour des délits commis avant, pendant ou après son mandat, sous réserve que les délits commis au cours de son mandat devront l'avoir été comme personne privée.

Un dernier point concerne la question de savoir si la proposition de loi interprétative à l'examen résout bel et bien les problèmes. Il serait inconcevable que le pouvoir législatif intervienne directement, de quelque manière que ce soit, dans le déroulement de procès déterminés. Ce serait inconstitutionnel et contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

Où le législateur belge a-t-il puisé en 1993 le principe de la compétence universelle? Dans les conventions précitées de Genève, bien entendu. Celles-ci prévoient en effet que chaque partie contractante a l'obligation de rechercher les personnes prévenues d'avoir commis, ou d'avoir ordonné de commettre, l'une ou l'autre des infractions graves en question, et de les déférer à ses propres tribunaux, quelle que soit leur nationalité. Elle peut aussi les remettre pour jugement à une autre partie contractante intéressée à la poursuite. Cela ne dit pas clairement si la convention

stelt niet duidelijk of de conventie van Genève de verplichting impliceert de universele jurisdictie *in absentia* (bij afwezigheid, indien men de dader niet in het land aantreft, of indien er onvoldoende aanknopingspunten bestaan) uit te oefenen. Over het algemeen is men van oordeel dat dit niet het geval is, maar betekent dat indien de dader van de geciteerde misdrijven zich bevindt op het grondgebied van het land in kwestie, dat land op dat ogenblik de verplichting heeft krachtens de Conventie van Genève om de vervolging in te zetten, de dader op te sporen, en hetzij te berechten of uit te leveren aan het land dat hem dient te berechten.

De wetgever heeft bij de uitvoering van de Conventie van Genève en het genocideverdrag, in 1993, een stap verder willen gaan.

Aan de orde is nu het stemmen van een interpretatieve wet die de wil van de wetgever zou uitdrukken zoals deze aanwezig was bij de voorbereidende werken die geleid hebben tot de wet van 1993. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp van 1993 stelt dat de Belgische gerechten ook bevoegd moeten zijn wanneer de vermoedelijke dader niet in België wordt aangetroffen. Daarbij is de vraag of er geen enkel materieel aanknopingspunt moet aanwezig zijn niet volledig opgelost. Men stelt wel dat in beginsel de uitoefening van de universele jurisdictie *in absentia* mogelijk is, maar de memorie van toelichting stelt duidelijk dat artikel 12 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering zal worden afgeschaft. De wetgever stelt dus dat de bedoeling van de wet van 1993 de universele jurisdictie is; er is inderdaad een probleem met artikel 12, maar dit artikel zal in een latere wet worden afgeschaft. De regering heeft de toen geuite bedoeling niet uitgevoerd; artikel 12 werd noch afgeschaft, noch gewijzigd. De eerste vraag is dus of deze situatie objectief gesproken aanleiding kan geven tot een interpretatieve wet.

De vraag is dan of men een interpretatieve wet kan stemmen die tot gevolg heeft dat men in feite artikel 12 afschaft met terugwerkende kracht naar 1993. Dat is de werkelijke draagwijdte van deze interpretatieve wet.

De juridisch-technische vraagstelling is dus helemaal niet eenvoudig. De eerste vraag is of er ruimte is voor een interpretatieve wet.

Bovendien gaat het om een strafwet. Artikel 2 van het strafwetboek en artikel 7 van het EVRM verbieden de terugwerkende kracht van het strafrecht. Artikel 7 van het EVRM is absoluut, en kent geen uitzondering; iedere terugwerkende kracht op strafrechtelijk vlak is strijdig met de Europese Conventie tot bescherming van de rechten van de mens.

Er is uiteraard ook een andere argumentatie, namelijk dat de regering in 1993 zich heeft vergist en ten

de Genève implique l'obligation d'exercer la compétence universelle *in absentia* (en l'absence de l'auteur de l'infraction, si l'auteur ne se trouve pas dans le pays, ou s'il n'y a pas suffisamment de points de rattachement). On estime d'une manière générale que tel n'est pas le cas, mais que, si l'auteur des infractions concernées se trouve sur le territoire du pays en question, ce pays aura, à ce moment, l'obligation, en vertu de la Convention de Genève, d'entamer les poursuites, de rechercher l'auteur et, soit de le juger, soit de le remettre au pays qui doit le juger.

En 1993, lors de la mise en œuvre de la Convention de Genève et de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, le législateur a voulu aller plus loin.

Il s'agit maintenant de voter une loi interprétative qui permettrait d'exprimer la volonté qui était celle du législateur lors des travaux préparatoires ayant abouti à la loi de 1993. Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi de 1993, les juridictions belges doivent également être compétentes lorsque l'auteur présumé ne se trouve pas en Belgique. À cet égard, on ne répond pas entièrement à la question de savoir s'il ne doit pas y avoir de point de rattachement matériel. En principe, il est toutefois possible d'exercer la compétence universelle *in absentia*, mais l'exposé des motifs prévoit clairement que l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale sera supprimé. Le législateur déclare donc que l'objectif de la loi de 1993 est la compétence universelle; il est vrai qu'il y a un problème avec l'article 12, mais celui-ci sera supprimé par une loi ultérieure. Le gouvernement n'a pas mis en œuvre l'objectif souligné à l'époque; l'article 12 n'a été ni supprimé, ni modifié. On peut donc se demander en premier lieu si cette situation peut, objectivement parlant, donner naissance à une loi interprétative.

La question suivante est de savoir si l'on peut voter une loi interprétative entraînant en fait la suppression de l'article 12 avec effet rétroactif en 1993. C'est là la véritable portée de la loi interprétative à l'examen.

La problématique sur le plan de la technique juridique n'est donc absolument pas simple. La première question consiste à savoir s'il y a place pour une loi interprétative.

En outre, il s'agit d'une loi pénale. L'article 2 du Code pénal et l'article 7 de la CEDH prévoient que le droit pénal ne peut pas avoir d'effet rétroactif. L'article 7 de la CEDH est absolu et n'admet aucune exception; tout effet rétroactif sur le plan pénal est contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Il y a bien entendu aussi une autre argumentation, selon laquelle le gouvernement se serait trompé en

onrechte heeft verwezen naar artikel 12 van de voorafgaande titel, omdat dit hier volstrekt niet toepasselijk zou zijn; inderdaad is dat artikel niet van toepassing op alle misdrijven, maar enkel op de misdrijven bedoeld in het strafwetboek en dus niet op de *lex specialis*. Men kan dan wel niet stellen dat men een interpretatieve wet zal stemmen over de wil van de wetgever, die zich in dat geval zou hebben vergist.

Spreeker verwijst ook naar artikel 6 van het EVRM. Een wet stemmen om de lopende procedure te beïnvloeden in strafzaken is zeer twijfelachtig.

Gezien deze argumenten, en onder voorbehoud van het advies van de Raad van State, is spreker geen voorstander van het stemmen van een wet, zolang het Hof van Cassatie geen uitspraak heeft gedaan over de te geven interpretatie aan de samenloop van beide bepalingen.

Zelfs indien het Hof van Cassatie de jurisprudentie van de kamer van inbeschuldigingstelling volgt, betekent dit niet het einde van de zaak. Het beginsel *non bis in idem* is immers niet toepasselijk op deze procedure. Het betreft immers een procedurekwestie (over de bevoegdheid) en geen eindarrest over de grond van de zaak.

Spreeker stelt voor in ieder geval het arrest van het Hof van Cassatie af te wachten.

Tot slot verwijst hij naar een artikel van de heer Robert Badinter, dat het probleem stelt van de universele jurisdictie vanuit politiek oogpunt:

«Ce principe signifie que la justice belge serait compétente pour tout crime contre l'humanité commis où que ce soit, par qui que ce soit. Le fait qu'un seul État agisse ainsi entraînerait pour les juridictions un formidable appel d'air. Mais, comment juger un crime commis à l'autre bout du monde sans les victimes, sans les témoins et sans les preuves? Ouvrir un dossier, et après? Lancer des mandats d'arrêt contre qui? Instruire comment? Je suis partisan de la compétence universelle dans le cas d'actions diligentées à la requête du conseil de sécurité des nations unies, pour le reste, un critère de rattachement au pays (fait, auteur présumé, victime, complice, conséquences) me paraît s'imposer.»

Mevrouw Nyssens verwijst naar de stemming van de wetten van 1993 en 1999, waaruit blijkt dat de wetgever ja heeft gezegd aan het principe van de universele bevoegdheid. De rechtspraak en de rechtsleer hebben echter een vette kluif aan dit onderwerp, omdat dit gevolgen heeft op het vlak van de mensenrechten.

Het voordeel van het bestaan van deze wet van de universele bevoegdheid in België is dat het ertoe heeft geleid dat het probleem aan de orde is gekomen en dat men de politieke vraag heeft gesteld hoe er gereageerd kan worden op afschuwelijke misdaden die elders

1993 et aurait renvoyé à tort à l'article 12 du titre préliminaire, qui serait absolument inapplicable dans le cas présent; cet article n'est effectivement pas applicable à toutes les infractions, mais uniquement aux infractions visées par le Code pénal, et non pas dès lors, à la *lex specialis*. Mais on ne peut pas dire que l'on va voter une loi interprétative de la volonté du législateur pour le motif qu'il se serait trompé.

L'intervenant renvoie également à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Voter une loi en vue d'influencer la procédure pénale en cours serait une chose fort discutable.

Compte tenu de ces arguments et sous réserve de l'avis du Conseil d'État, l'intervenant déclare qu'il n'est pas partisan du vote d'une loi tant que la Cour de cassation ne sera pas prononcée sur l'interprétation à donner au concours des deux dispositions.

Même si la Cour de cassation suivait la jurisprudence de la chambre des mises en accusation, l'affaire ne serait pas close pour autant. En effet, le principe *non bis in idem* n'est pas applicable à cette procédure, car il s'agit, en l'espèce, d'une question de procédure (relative à la compétence), et non pas d'un arrêt définitif sur le fond de l'affaire.

L'intervenant propose d'attendre en tout cas l'arrêt de la Cour de cassation.

En conclusion, il renvoie à un article de M. Robert Badinter, qui pose le problème de la juridiction universelle du point de vue politique:

«Ce principe signifie que la justice belge serait compétente pour tout crime contre l'humanité commis où que ce soit, par qui que ce soit. Le fait qu'un seul État agisse ainsi entraînerait pour les juridictions un formidable appel d'air. Mais, comment juger un crime commis à l'autre bout du monde sans les victimes, sans les témoins et sans les preuves? Ouvrir un dossier, et après? Lancer des mandats d'arrêt contre qui? Instruire comment? Je suis partisan de la compétence universelle dans le cas d'actions diligentées à la requête du conseil de sécurité des nations unies, pour le reste, un critère de rattachement au pays (fait, auteur présumé, victime, complice, conséquences) me paraît s'imposer.»

Mme Nyssens évoque le vote des lois de 1993 et 1999, duquel il ressort que le législateur a dit oui au principe de la compétence universelle. Ce sujet met toutefois à rude épreuve la jurisprudence et la doctrine, parce qu'il a des conséquences sur le plan des droits de l'homme.

Le fait que cette loi de compétence universelle a existé en Belgique a eu le mérite de poser le problème et de poser la question politique de savoir comment on peut réagir vis à vis de crimes odieux qui se passent ailleurs. La Belgique, par son rôle pionnier, a eu en

worden gepleegd. België heeft zich door zijn pioniersrol in elk geval verdienstelijk gemaakt, door het onderwerp ter sprake te hebben gebracht en de strijd voor de mensenrechten te zijn bijgetreden. Het gaat er nu om te weten of de wet *de lege ferenda* herwerkt moet worden, op basis van een lijst van prioriteiten en aanknopingspunten.

Mevrouw Nyssens zegt zich veeleer aangetrokken te voelen door de denkplaatje die advocaat-generaal Wynants heeft uiteengezet in zijn openingsrede, waarin hij zegt dat het systeem van de universele bevoegdheid behouden moet worden. Men dient te weten te komen hoe dit systeem bewaard kan worden en ook hoe dit in overeenstemming kan blijven met het internationaal- en gewoonterecht. Spreekster vindt dat men zich moet concentreren op een lijst van prioriteiten en aanknopingspunten.

Spreekster vraagt zich af of het wetsvoorstel 2-1255 wel aan het gestelde doel beantwoordt, namelijk het uitleggen van een wet uit 1993 en een wet uit 1999. De arresten van de kamers van inbeschuldigingstelling hebben immers de bevoegdheid van de rechtbanken erkend, maar de ontvankelijkheid ter discussie gesteld. De interpretatieve wet echter betreft een bevoegdheidsprobleem.

Wat de kwestie van de ontvankelijkheid en de bevoegdheid betreft en meer bijzonder het verband tussen artikel 7 van de wet inzake de universele bevoegdheid en artikel 12 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, benadrukt spreekster dat de artikelen 12 en *12bis* tot het gemeenterecht behoren. De wet inzake de universele bevoegdheid is een bijzondere wet. Waarin verschilt deze bijzondere wet, waarvan artikel 7 de bevoegdheid van de Belgische rechtbanken betreft, van het gemeenterecht? De kamer van inbeschuldigingstelling verklaart bevoegd te zijn, maar zegt dat de strafvordering niet ontvankelijk is. Dit juridische probleem lijkt niet opgelost te worden door het voorstel van interpretatieve wet.

Spreekster verwijst naar haar schriftelijke vraag van juli 2001 betreffende het toepassingsgebied van de artikelen 12 en *12bis*, ten opzichte van een wetswijziging. Artikel *12bis* was aangenomen met de bedoeling de ontvankelijkheid en de bevoegdheid van de Belgische rechtbanken te bepalen en te toetsen aan het internationaal recht. De minister heeft geantwoord dat de artikelen 12 en *12bis* de aanwezigheid van de betrokkene op het grondgebied veronderstelden en dat de wetten van 1993 en 1999 een uitzondering inhouden op dit gemeenterecht en dus afwijken van de artikelen 12 en *12bis*.

Spreekster vraagt zich dan ook af of het niet beter zou zijn artikel 12 te wijzigen of zelfs op te heffen.

Een interpretatieve wet is niet retroactief; de wetgevende macht legt zelf de betekenis van een bestaande

tout cas le mérite d'ouvrir le débat et de s'associer à cette lutte pour les droits de l'homme. Il importe maintenant de savoir *de lege ferenda* s'il faut revoir la loi sur base d'un ordre de priorité et des critères de rattachement.

Mme Nyssens se dit assez séduite par la piste lancée par l'avocat général Wynants dans sa mercuriale de rentrée, où il dit qu'il faut maintenir le système de la compétence universelle. Le problème est de savoir comment sauver ce système d'une part et d'autre part être conforme au droit international et coutumier. L'oratrice est d'avis qu'il faut s'orienter dans le sens d'un ordre de priorité et des critères de rattachement.

L'oratrice se demande si la proposition de loi 2-1255 répond au but recherché, notamment d'interpréter les lois de 1993 et de 1999. En effet, les arrêts de la chambre des mises en accusation ont reconnu la compétence des tribunaux, mais ont discuté de la recevabilité. La loi interprétative par contre concerne un problème de compétence.

En ce qui concerne le problème de la recevabilité et de la compétence, et plus particulièrement du lien entre l'article 7 de la loi sur la compétence universelle et l'article 12 du titre préliminaire du CIC, l'oratrice souligne que les articles 12 et *12bis* relèvent du droit commun. La loi sur la compétence universelle est une loi particulière. En quoi cette loi particulière, dont l'article 7 vise la compétence des tribunaux belges, déroge-t-elle au droit commun? La chambre des mises en accusation se reconnaît compétente, mais déclare les poursuites non recevables. Ce problème juridique ne semble pas réglé par la proposition de loi interprétative.

L'intervenante renvoie à sa question écrite de juillet 2001 sur la portée des articles 12 et *12bis* par rapport à une modification de la loi. L'article *12bis* avait été voté pour déterminer la recevabilité et les compétences des tribunaux belges par rapport au droit international. Le ministre a répondu que les articles 12 et *12bis* présupposaient la présence de l'intéressé sur le territoire et que les lois de 1993 et de 1999 étaient une exception à ce droit commun et dérogeaient donc aux articles 12 et *12bis*.

Ainsi, l'oratrice se demande s'il n'est pas mieux de modifier l'article 12 ou même de le supprimer.

Une loi interprétative n'est pas une loi rétroactive; le pouvoir législatif, par voie d'autorité, fixe le sens

wet uit door een algemene bepaling die de burgers en de rechtbanken bindt. Het gaat niet om een nieuwe wet. Rechters worden geacht zich naar de interpretatieve wetten te voegen in alle betwistingen waar het rechtspunt niet definitief beslecht is op het moment dat deze wetten bindend worden.

Uiteindelijk vraagt spreekster zich ook af of het nodig is om twee wetten te hebben.

De heer Van Quickenborne verwijst naar de stemmingen van de wetsontwerpen van 1993 en 1999, die eenparig zijn aangenomen. Tijdens de toenmalige besprekingen werd op geen enkel ogenblik een opmerking gemaakt over de mogelijke beperking van de universele bevoegdheid *in absentia*.

Blijkbaar is men nu wakker geschud door de diplomatieke en politieke effecten die de wet van 1993 heeft gecreëerd. In de internationale justitie is het volgens spreker echter niet mogelijk te werken met twee maten en twee gewichten. Het zou verkeerd zijn de voornoemde wet aan te passen om een onderscheid te kunnen maken tussen de zogenaamde slechte slechteriken en de goede slechteriken. De ambitie van dit parlement moet zijn dat de weg van de internationale justitie zo breed mogelijk moet worden gehouden. Men mag niet wijken voor de politieke druk, die ook bestaat voor de instelling van een internationaal strafrechtshof.

De wet van 1993, aangepast in 1999, was de eerste stap in de oprichting van een internationale strafrechtbank. Deze wet blijft echter relevant en belangrijk, ook indien het internationaal strafrechtshof zou zijn opgericht. De wet blijft immers relevant voor feiten gepleegd voor 1 juli 2002 en ook voor feiten die erna zijn gepleegd, gezien helaas niet alle landen tot het verdrag betreffende het internationaal strafrechtshof zijn toegetreden. België heeft dus de morele verplichting deze wet aan te houden en op de juiste manier te interpreteren.

Is het voorliggende wetsvoorstel (2-1255) in wezen een voorstel tot interpretatieve wet of gaat het om een wijzigingsvoorstel? Spreker wijst erop dat niet voor het eerst een interpretatieve wet wordt gestemd. Spreker verwijst naar een interessante studie van de KUL onder leiding van prof Wauters en mevrouw Panken, waar een eerste beschouwing is gebeurd over het voorliggende wetsvoorstel. De beoordeling is zeer positief. Er wordt gesteld dat een interpretatief wetsvoorstel niet mogelijk is als het een duidelijke wetsbepaling betreft. Als de rechtsnorm echter onvoldoende duidelijk blijkt kan de wetgever beroep doen op een interpretatieve wet. Professor Wauters stelt dat het, alles in acht genomen, *in casu* voorkomt dat een interpretatieve wet aanvaardbaar is. Noch artikel 7, noch een ander artikel van de wet, maakt gewag van de aanwezigheid van de vermoedelijke dader op het Belgisch grondgebied. Niemand, noch van het Parle-

d'une loi antérieure par une disposition générale obligatoire pour les citoyens et pour les tribunaux. Il ne s'agit pas d'une loi nouvelle. Les juges sont tenus de se conformer aux lois interprétatives dans toutes les contestations où le point de droit n'est pas définitivement jugé au moment où ces lois deviennent obligatoires.

En dernier lieu, l'intervenante s'interroge sur la nécessité d'avoir deux lois.

M. Van Quickenborne évoque les votes des projets de loi de 1993 et 1999, qui ont été adoptés à l'unanimité. Au cours des discussions de l'époque, on n'a jamais fait aucune remarque à propos d'une éventuelle limitation de la compétence universelle *in absentia*.

Les conséquences diplomatiques et politiques engendrées par la loi de 1993 ont manifestement ouvert les yeux. Selon l'intervenant, la justice internationale ne peut toutefois pas fonctionner avec deux poids et deux mesures. L'on commettrait une erreur en adaptant la loi susvisée de manière à pouvoir faire une distinction entre « les mauvais méchants » et les « bons méchants ». L'ambition de notre Parlement doit être de conserver à la justice internationale une portée aussi large que possible. On ne saurait céder aux pressions politiques, qui s'exercent également en ce qui concerne la création d'une Cour pénale internationale.

La loi de 1993, qui a été adaptée en 1999, constituait un premier pas vers la création d'un tribunal pénal international. Toutefois, cette loi reste pertinente et importante, même si l'on crée la Cour pénale internationale. En effet, la loi reste applicable aux faits qui ont été commis avant le 1^{er} juillet 2002 et également aux faits qui ont été commis après cette date, car, malheureusement, tous les pays n'ont pas adhéré au Statut de Rome créant la Cour pénale internationale. La Belgique a donc l'obligation morale de conserver cette loi et de l'interpréter de manière correcte.

La proposition de loi à l'examen (2-1255) est-elle essentiellement une proposition de loi interprétative ou une proposition modificative? L'intervenant attire l'attention sur le fait que ce ne serait pas la première fois que l'on voterait une loi interprétative. Il renvoie à une étude intéressante de la KUL, réalisée sous la direction du professeur Wauters et de Mme Panken, qui ont effectué un premier examen de la proposition de loi en discussion. L'avis rendu est très positif. On y affirme qu'une proposition de loi interprétative n'est pas nécessaire si la disposition légale est claire. Toutefois, s'il s'avère que la norme juridique n'est pas assez claire, le législateur peut avoir recours à une loi interprétative. Le professeur Wauters affirme que, tout bien considéré, une loi interprétative serait acceptable *in casu*. Ni l'article 7, ni aucun autre article de la loi ne précisent que l'auteur présumé doit être présent sur le territoire belge. Personne, ni au Parlement ni au

ment, noch vanuit de regering, lijkt dit als een voorwaarde voor vervolging te beschouwen. De parlementaire voorbereiding heeft het zonder twijfel over universele rechtsmacht *in absentia*. De enige fout is de ongelukkige verwijzing naar artikel 12 van de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering; dit is een eerste reden om te stellen dat het voorliggende voorstel geen wijzigingsvoorstel betreft, maar wel een interpretatief wetsvoorstel.

Indien men er toch zou van uitgaan dat het een wijzigingsvoorstel betreft, zou dit niet zoveel veranderen ten aanzien van de slachtoffers, aangezien het principe *non bis in idem* hier geen toepassing vindt. (zie uiteenzetting van de heer Vandenberghe). De slachtoffers zouden dan opnieuw klacht kunnen indienen omdat de strafrechter geen definitieve uitspraak heeft gevelde over de grond van de zaak.

Het verschil zou zich situeren op het vlak van het reeds verrichte werk door de Belgische justitie. Er zijn in een aantal zaken immers reeds heel wat inspanningen geleverd die door een foutieve interpretatie van de wet nu nietig zouden kunnen worden verklaard.

Met het interpretatieve wetsvoorstel valt er dus enkel te winnen en niets te verliezen. Het is dan ook belangrijk dat het wordt gestemd vóór een beslissing van het Hof van Cassatie. Het Hof oordeelt trouwens zelf in dit verband dat een interpretatieve wet dient te worden toegepast, zelfs indien het bestreden arrest van voor de inwerkingtreding van deze wet dateert. Het Hof van Cassatie verzet zich dus niet tegen het stemmen van een interpretatief wetsvoorstel.

Nog een derde reden noopt tot het aannemen van een interpretatief wetsvoorstel. Het was immers de wil van de wetgever van deze bijzonder ernstige internationaal strafrechtelijke misdaden op te nemen in een afzonderlijke wet (*lex specialis*), om te vermijden dat het gemeen strafprocesrecht van toepassing zou zijn (artikel 12). Strikt genomen moest de wetgever in de genocidewet niet expliciet artikel 12 buiten toepassing verklaren.

In antwoord op de opmerking van de heer Vandenberghe over artikel 7 van het EVRM, verwijst spreker naar het tweede lid en volgende leden van dit artikel.

Ten slotte hebben voldoende rechtsbronnen zich uitgesproken tegen de interpretatie van de kamer van inbeschuldigingstelling over de universele jurisdictie *in absentia* (rechtsleer, onderzoeksrechter Vandermeersch in de zaak Pinochet, Hof van Cassatie — 4 november 1996, en de regering bijvoorbeeld bij het verzoek tot uitlevering van een Rwandese verdachte van de moord op de Belgische blauwhelmen).

De heer Vandenberghe merkt op dat er in dit laatste geval wel een duidelijk aanknopingspunt bestaat; het betreft immers Belgische slachtoffers. Dit is een

gouvernement, ne semble considérer cette présence comme une condition pour pouvoir exercer des poursuites. Dans les travaux préparatoires, il est sans aucun doute question d'une compétence universelle *in absentia*. La seule erreur est le renvoi malheureux à l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale; c'est une première raison d'affirmer que la proposition à l'examen est non pas une proposition modificative, mais bien une proposition de loi interprétative.

Si on parlait tout de même du principe qu'il s'agit d'une proposition modificative, cela ne changerait pas grand-chose pour les victimes, car le principe *non bis in idem* est applicable en l'occurrence (voir l'exposé de M. Vandenberghe). Les victimes pourraient à nouveau déposer une plainte, car le juge pénal n'a pas rendu de jugement définitif sur le fond de l'affaire.

La différence se situerait sur le plan du travail qui a déjà été réalisé par la justice belge. En effet, dans une série d'affaires, on a déjà déployé pas mal d'efforts, qui pourraient être annihilés si la loi avait été mal interprétée.

Avec la proposition de loi interprétative, il n'y a donc qu'à gagner et rien à perdre. Il est, dès lors, important que la proposition soit adoptée avant que la Cour de cassation ne prenne une décision. Au demeurant, la Cour estime elle-même, à cet égard, qu'une loi interprétative doit être appliquée même si l'arrêt contesté date d'avant l'entrée en vigueur de cette loi. La Cour de cassation ne s'oppose donc pas à l'adoption d'une proposition de loi interprétative.

Une troisième raison nous incite à adopter une proposition de loi interprétative. En effet, le législateur a voulu inscrire ces crimes de droit pénal international particulièrement graves dans une loi particulière (*lex specialis*), afin d'éviter que la procédure pénale ordinaire ne soit applicable (article 12). À strictement parler, il n'était pas nécessaire que le législateur déclare, dans la loi sur le génocide, que l'article 12 n'était pas applicable.

Pour répondre à la remarque de M. Vandenberghe concernant l'article 7 de la CEDH, l'intervenant renvoie aux alinéas 2 et suivants de l'article en question.

Enfin, un nombre suffisant de sources juridiques se sont prononcées contre l'interprétation de la chambre des mises en accusation sur la juridiction universelle *in absentia* (la doctrine, le juge d'instruction Vandermeersch dans l'affaire Pinochet, la Cour de cassation — 4 novembre 1996 — et le gouvernement, par exemple lors de la demande d'extradition d'un Rwandais suspecté de l'assassinat des Casques bleus belges).

M. Vandenberghe fait observer que dans ce dernier cas, il existe bel et bien un élément de rattachement clair: il s'agit de victimes belges. C'est un cas différent

andere situatie dan een misdrijf gepleegd in het buitenland door een buitenlander, zonder dat er Belgische slachtoffers aanwezig zijn; indien er een Belgisch slachtoffer is, kan hij zich immers in België burgerlijke partij stellen.

De heer Vanquickenborne oppert tenslotte dat het feit dat het interpretatief wetsvoorstel zou worden beschouwd als een wijzigingsvoorstel zou betekenen dat de wijziging van de wet enkel van toepassing zou zijn op feiten gepleegd na de inwerkingtreding van het wijzigingsvoorstel. Dan zou er een enorme cesuur zijn met de feiten gepleegd vóór het wijzigingsvoorstel, waarvoor men zou vereisen dat de verdachte op het Belgisch grondgebied dient te verblijven. Is dat geen schending van de anti-discriminatiewetten?

Spreekster besluit met de volgende stelling. De twijfel die vandaag bestaat in het Parlement is veeleer gevoed door een bepaalde politieke angst die is gecreëerd door de universele toepassing van deze wet op personen en gevallen op wie men de toepassing in 1993 en 1999 niet had voorzien. Deze politieke overweging zou moeten worden opzijgeschoven en de initiële wil van de wetgever en de voorttrekkersrol van België terzake moet worden verdergezet.

Mevrouw de T'Serclaes heeft de indruk dat niemand de wet op de universele bevoegdheid ter discussie wil stellen. Het Parlement heeft toen pionierswerk verricht en heeft zeker veranderingen op internationaal niveau teweeggebracht.

Vandaag rijzen er moeilijkheden met betrekking tot de interpretatie en de uitvoering van de wet. Het is zaak te weten hoe en wanneer die moeilijkheden opgelost moeten worden. Het probleem is voorgelegd aan het Hof van Cassatie dat zich daarover nog moet uitspreken.

Het is niet duidelijk of het Hof van Cassatie de houding van de kamer van inbeschuldigingstelling zal volgen. Zij kan ook stellen dat de wet van 1993 een uitzondering creëert en dat artikel 12 hier dus niet van toepassing is. Spreekster meent dat de wetgever niet overhaast een wet moet stemmen. Een interpretatieve wet is trouwens geen goede zaak en komt de rechtszekerheid niet ten goede. Spreekster meent dat het beter zou zijn het standpunt van het Hof van Cassatie af te wachten. Bovendien werd het advies van de Raad van State gevraagd.

Een interpretatieve wet moet volgens spreekster uitzonderlijk blijven. Het is bovendien uiterst gevaarlijk een interpretatieve wet te stemmen in strafzaken. Het basisprincipe van een democratische staat is de scheiding der machten. Het is niet gezond dat de wetgever tussenkomt, terwijl er zaken hangende zijn voor de rechtbanken, juist omdat hij indertijd niet voldoende duidelijk was of artikel 12, zoals voorzien, niet heeft gewijzigd. De wetgever had in 1993 duidelijk voorzien dat hij artikel 12 zou wijzigen. Daarte-

de celui d'un crime commis à l'étranger par un étranger, sans qu'il y ait de victimes belges; en effet, s'il y a une victime belge, elle peut se constituer partie civile en Belgique.

Enfin, selon M. Vanquickenborne, le fait que la proposition de loi interprétative serait considérée comme une proposition modificative signifierait que la modification de la loi ne serait applicable qu'aux faits commis après l'entrée en vigueur de la proposition de loi modificative. Il y aurait alors une énorme césure avec les faits commis avant l'entrée en vigueur de la proposition de loi modificative, pour lesquels on exigerait que l'inculpé réside en territoire belge. N'y aurait-il pas là une violation des lois réprimant la discrimination?

L'intervenant conclut en affirmant que le doute qui habite aujourd'hui le Parlement provient plutôt d'une certaine crainte politique résultant de l'application universelle de cette loi à des personnes et à des cas auxquels on n'avait pas prévu de l'appliquer en 1993 et en 1999. Il faudrait écarter cette considération politique et persévérer dans la volonté initiale du législateur et dans le rôle précurseur qu'il avait envisagé pour la Belgique en la matière.

Mme de T'Serclaes a l'impression que personne ne veut remettre en question la loi sur la compétence universelle. Le Parlement a fait œuvre de pionnier à l'époque et a incontestablement stimulé des changements au niveau international.

Aujourd'hui, on se trouve confronté à un certain nombre de difficultés d'interprétation et de mise en œuvre de la loi. La question est de savoir comment et quand résoudre ces difficultés. Le problème est posé devant la Cour de cassation, qui doit se prononcer.

Il n'est pas sûr que la Cour de cassation adopte la même attitude que la chambre des mises en accusation. Elle peut également décider que la loi de 1993 crée une exception et que l'article 12 n'est donc pas applicable en l'occurrence. L'intervenante estime que le législateur ne doit pas adopter une loi à la hâte. Une loi interprétative n'est pas une bonne chose; elle ne fournit pas la sécurité juridique. L'intervenante estime qu'il serait préférable d'attendre que la Cour de cassation se prononce. Qui plus est, on a demandé l'avis du Conseil d'État.

Selon l'intervenante, une loi interprétative doit rester l'exception. Il est en outre extrêmement dangereux de voter une loi interprétative en matière pénale. Le principe de base dans un État démocratique est celui de la séparation des pouvoirs. Il serait malsain que le législateur intervienne alors que des affaires sont pendantes devant les tribunaux, précisément parce qu'en son temps, il n'a pas été suffisamment précis ou parce qu'il n'a pas modifié l'article 12, comme prévu. Le législateur avait clairement prévu,

genover stellen sommigen nu dat de wet van 1993 een «*lex specialis*» is en dat artikel 12 dus geen uitstaans heeft met deze wet. Er zijn dus duidelijk verschillende interpretaties; men moet pogen, op juridisch technisch vlak, de beste oplossing te vinden om de rechtszekerheid te waarborgen en ervoor te zorgen dat de reeds gestelde handelingen niet als nietig worden beschouwd. Spreekster is geen voorstander van een interpretatieve wet.

De heer Cornil meent dat er een bepaald aantal relevante argumenten werden naar voor gebracht door de commissieleden. Hij denkt dat het mogelijk moet zijn een akkoord te vinden tussen de commissieleden. Het is wel belangrijk dat men de politieke wil van de wetgever van 1993 duidelijk voor ogen houdt, en dat de effectieve toepasbaarheid van de wet van 1993 wordt gewaarborgd. Men moet vermijden dat de behandelde zaken niet nietig worden. Het is ook belangrijk dat de Belgische wet zich aansluit bij de evolutie van het internationaal recht.

De heer Vanquickenborne meent dat ieder eerst moet uitmaken wat het objectief is. Blijkbaar zijn er verschillende opinies. Sommigen willen misschien niet dat personen die misdrijven in het buitenland plegen, zonder dat er Belgische slachtoffers mee zijn gemoeid, in België kunnen worden vervolgd. Verder meent spreker dat men geen andere oplossing heeft dan een interpretatieve wet, indien men wenst dat deze ook van toepassing is op feiten gepleegd voor de inwerkingtreding van deze wet. Een wijzigingsvoorstel zal enkel betrekking hebben op feiten gepleegd na de inwerkingtreding.

De heer Destexhe kan zich hierbij aansluiten. De mogelijkheid van een interpretatieve wet is voorzien door de wetgever. Er zal geen andere oplossing bestaan, ook voor de reeds behandelde dossiers. De essentie is te weten wat de wetgever juist heeft gewild in 1993. Volgens spreker is het duidelijk. Op verschillende ogenblikken heeft de wetgever te kennen gegeven dat de wet moest kunnen worden toegepast op personen aanwezig in het buitenland. Dit blijkt duidelijk uit de voorbereidende werken.

De heer Vandenberghe meent dat een zorgvuldig onderzoek van de ingevoerde argumenten absoluut nodig is. Inderdaad zal deze interpretatieve wet onmiddellijk gevolg hebben op het verloop van het strafproces en aldus juridisch worden beoordeeld. De efficiënte toepassing van de wet van 1993 moet worden voor ogen gehouden.

IV. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De voorzitter van de Senaat verzocht de Raad van State, op 19 september 2002, een advies te verlenen over beide wetsvoorstellen.

en 1993, qu'il modifierait l'article 12, mais certains affirment aujourd'hui que la loi de 1993 est une «*lex specialis*» et qu'en conséquence, l'article 12 ne la concerne pas. Il existe donc clairement plusieurs interprétations; l'on doit chercher, au niveau de la technique législative, le meilleur moyen de garantir la sécurité juridique et de veiller à ce que les actes déjà posés ne soient pas entachés de nullité. L'intervenante n'est pas partisane d'une loi interprétative.

M. Cornil estime que plusieurs arguments pertinents ont été formulés par les commissaires. Il pense qu'il doit être possible de dégager un consensus entre eux. Il importe certes de ne pas perdre de vue la volonté politique du législateur de 1993 et de garantir l'applicabilité effective de la loi de 1993. Il faut éviter que les procédures d'examen d'affaires traitées ne soient frappées de nullité. Il importe également que la législation belge s'inscrive dans l'évolution du droit international.

M. Van Quickenborne estime qu'il faut d'abord que chacun détermine l'objectif. Il y a manifestement des avis divergents. Certains ne souhaitent peut-être pas que des personnes qui ont commis à l'étranger des délits parmi les victimes desquels il n'y a pas eu de ressortissant belge puissent être poursuivies en Belgique. L'intervenant estime en outre que si l'on souhaite que la législation soit applicable aussi aux actes commis avant l'entrée en vigueur de la loi en projet, la seule solution possible est de voter une loi interprétative. Une proposition de modification ne vaudrait que pour les actes qui auraient été commis après l'entrée en vigueur de la loi en projet.

M. Destexhe peut souscrire à ce point de vue. Le législateur a prévu la possibilité de voter une loi interprétative. Il n'y aura pas d'autre solution, pas même en ce qui concerne les dossiers qui ont déjà été examinés. L'essentiel est de savoir quelle était la véritable intention du législateur de 1993. Selon l'intervenant, elle était claire. Le législateur a indiqué à plusieurs reprises que la loi devait pouvoir être appliquée à des personnes se trouvant à l'étranger. C'est ce qui ressort clairement des travaux préparatoires.

M. Vandenberghe estime qu'un examen minutieux des arguments avancés est absolument nécessaire. En effet, cette loi interprétative aura une incidence directe sur le déroulement de la procédure pénale et elle sera donc évaluée en fonction de ses aspects juridiques. Il faut veiller à ce que la loi de 1993 puisse être appliquée de manière efficace.

IV. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le 19 septembre 2002, le président du Sénat a adressé au Conseil d'État une demande d'avis sur les deux propositions de loi.

Het advies werd verleend op 12 december 2002 (stuk Senaat, nr. 2-1255/2).

V. HERVATTING VAN DE ALGEMENE BESPREKING, NA HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Er kan voor deze bespreking worden verwezen naar het verslag van het wetsvoorstel van de heer Mahoux *cs.* tot wijziging van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (stuk Senaat, nr. 2-1256/5).

Tevens werd, in de loop van de besprekingen, een nota ingediend door de heer Destexhe *cs.*, in antwoord op de opmerkingen van de Raad van State (zie bijlage).

VI. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Opschrift

Amendement nr. 2

Mevrouw Nyssens dient een amendement in nr. 2 (stuk Senaat, nr. 2-1255/3) dat ertoe strekt het opschrift van het voorstel te wijzigen tot: Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 12 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering.

Gezien de indiener het amendement nr. 3 waarop dit nieuwe opschrift is gebaseerd, zal intrekken, trekt zij ook het amendement nummer 2 in (*cf. infra* artikel 2).

Artikel 1

Het artikel wordt eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

Artikel 2

Amendement nr. 5

De heer Monfils dient een amendement in nr. 5 (stuk Senaat nr. 2-1255/3) dat ertoe strekt het voorgestelde artikel 2 te vervangen als volgt: «Artikel 8 van het Statuut van het Internationaal Tribunaal voor Rwanda moet geïnterpreteerd worden als zijnde van toepassing ongeacht de plaats waar de vermoedelijke dader van het misdrijf aangetroffen wordt».

Spreeker stelt dat zijn amendement ertoe strekt alle daden van onderzoek in het dossier van de para's in Rwanda te behouden en hij verwijst naar zijn schriftelijke verantwoording. Daarbij benadrukt de spreker dat de door hem voorgestelde bepaling minder juri-

Cet avis a été rendu le 12 décembre 2002 (doc. Sénat, n° 2-1255/2).

V. SUITEDE LA DISCUSSION, APRÈS L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Pour cette discussion, on se référera au rapport sur la proposition de loi de M. Mahoux et consorts modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire (doc. Sénat, n° 2-1256/5).

Au cours de la discussion, une note a aussi été déposée par M. Destexhe et consorts, en réponse aux observations du Conseil d'État (voir annexe).

VI. DISCUSSION DES ARTICLES

Intitulé

Amendement n° 2

Mme Nyssens dépose l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 2-1255/3), visant à remplacer l'intitulé de la proposition de loi par ce qui suit: Proposition de loi modifiant l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Étant donné que l'auteur retirera l'amendement n° 3 sur lequel ce nouvel intitulé est basé, elle retire également l'amendement n° 2 (*cf. infra* article 2).

Article 1^{er}

L'article est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

Article 2

Amendement n° 5

M. Monfils dépose l'amendement n° 5 (doc. Sénat, n° 2-1255/3) qui vise à remplacer l'article 2 proposé par ce qui suit: «L'article 8 du Statut du Tribunal international pour le Rwanda doit être interprété comme s'appliquant sans considération du lieu où l'auteur présumé du crime peut être trouvé».

L'intervenant précise que son amendement a pour objectif de maintenir tous les actes d'instruction réalisés dans le cadre du dossier des paracommandos au Rwanda; il fait référence à la justification écrite de l'amendement. Il souligne à cet égard que la disposi-

dische problemen zal stellen dan de in het wetsvoorstel voorgestelde tekst.

De heer Mahoux erkent het belang van de zaak Rwanda maar vindt de interpretatie die de heer Monfils in zijn amendement voorstelt te beperkend.

Het amendement nr. 5 wordt verworpen met 9 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

Amendement nr. 3

Mevrouw Nyssens dient een amendement nr. 3 in (stuk Senaat 2-1255/3). Het voorgestelde amendement strekt ertoe het artikel 12 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering aan te vullen en poogt aldus de bezwaren met betrekking tot de terugwerkende kracht in strafzaken op te vangen. Een wet met betrekking tot de procedure is daarenboven onmiddellijk van toepassing.

Spreekster stelt dat deze werkwijze tegemoet komt aan de bezwaren die de Raad van State heeft geuit in zijn advies nr. 34.153 en aan de beperkingen die een interpretatieve wet nog altijd bezit. Toch trekt de indienster het voorgestelde amendement in aangezien ook het voorgestelde amendement geen oplossing biedt voor het behoud van de onderzoeksdaden die momenteel reeds werden uitgevoerd door de magistraten.

Amendement nr. 4

Mevrouw Nyssens dient een amendement nr. 4 in (subsidiar amendement op amendement nr. 3) (stuk Senaat 2-1255/3) dat ertoe strekt het voorgestelde artikel te vervangen.

De spreekster verwijst in eerste instantie naar voorafgaande discussies. Zij benadrukt dat haar amendement een antwoord wil bieden aan de arresten van de kamer van inbeschuldigingsstelling met betrekking tot het probleem van de ontvankelijkheid.

De heer Mahoux bevestigt dat de voorgestelde bepalingen de bevoegdheid en de ontvankelijkheid betreffen.

Na deze uitleg trekt de auteur haar amendement in.

Amendement nr. 1

Amendement nr. 1 van Mevrouw Nyssens, dat hetzelfde voorwerp heeft als het amendement nr. 4, wordt ingetrokken.

Het artikel wordt aangenomen met 10 stemmen bij 1 onthouding.

tion qu'il propose posera moins de problèmes juridiques que le texte présenté dans la proposition de loi.

M. Mahoux reconnaît l'importance de l'affaire du Rwanda, mais il juge trop restrictive l'interprétation proposée par M. Monfils dans son amendement.

L'amendement n° 5 est rejeté par 9 voix contre 1 et 1 abstention.

Amendement n° 3

Mme Nyssens dépose l'amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 2-1255/3). L'amendement proposé vise à compléter l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, tentant ainsi de répondre aux objections relatives à la rétroactivité en matière pénale. En outre, une loi concernant la procédure est immédiatement applicable.

L'intervenante affirme que ce procédé permet de répondre aux objections formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 34.153, ainsi qu'aux restrictions inhérentes à une loi interprétative. Elle retire néanmoins l'amendement proposé, car il ne résout pas le problème du maintien des actes d'instruction déjà réalisés jusqu'à présent par les magistrats.

Amendement n° 4

Mme Nyssens dépose l'amendement n° 4 (subsidiar à l'amendement n° 3) (doc. Sénat, n° 2-1255/3), qui vise à remplacer l'article proposé.

L'intervenante renvoie de prime abord aux discussions précédentes. Elle souligne que son amendement entend répondre aux arrêts de la chambre des mises en accusation concernant le problème de la recevabilité.

M. Mahoux confirme que les dispositions proposées concernent la compétence et la recevabilité.

À la suite de ces explications, Mme Nyssens retire son amendement.

Amendement n° 1

L'amendement n° 1 de Mme Nyssens, qui a le même objet que l'amendement n° 4, est retiré.

L'article est adopté par 10 voix et 1 abstention.

VII. EINDSTEMMING

Het wetsvoorstel in zijn geheel wordt aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

Het verslag is eenparig goedgekeurd door de acht aanwezige leden.

De rapporteur,
Jeannine LEDUC.

De voorzitter,
Josy DUBIÉ.

*
* *

**De door de Commissie aangenomen tekst
is dezelfde als deze
van het wetsvoorstel
(zie stuk Senaat, nr. 2-1255/1)**

VII. VOTE FINAL

L'ensemble de la proposition de loi a été adopté par 9 voix et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des huit membres présents.

La rapporteuse,
Jeannine LEDUC.

Le président,
Josy DUBIÉ.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
de la proposition de loi
(voir doc. Sénat n° 2-1255/1)**

BIJLAGE**ANNEXE****NOTA VAN DE HEER DESTEXHE C.S. OVER HET VOORSTEL VAN WET — STUK 2-1255/1**

1. Deze nota strekt ertoe te antwoorden op de argumenten van de Raad van State in het advies van 12 december 2002 betreffende het wetsvoorstel.

De argumenten kunnen worden verdeeld in een hoofdargument, toegespitst op artikel 12*bis* van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering, en in een reeks van bijkomende argumenten.

Ten slotte wordt in de nota ingegaan op de andere in overweging genomen mogelijkheden die evenwel niet mogen worden gevolgd.

I. HOOFDARGUMENT

2. De reflectie van de Raad van State kan in twee delen worden verdeeld.

3. Vooreerst erkent de Raad van State dat het perfect mogelijk is een interpretatieve wet goed te keuren inzake artikel 7 van de wet van 1993 en stelt ter zake inderdaad het volgende:

«Gezien die uiteenlopende interpretaties van de bedoeling van de wetgever, zoals die is weergegeven in de parlementaire voorbereiding van de wet van 1993, is het in beginsel geoorloofd dat gebruik wordt gemaakt van een interpretatieve wet. Los (...), rijst de vraag of de voorgestelde uitlegging te rijmen valt met de huidige wettelijke context.»

4. Daarna wordt een analyse gemaakt van de huidige wettelijke context, waarbij de Raad van State zich enkel concentreert op artikel 12*bis* van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering zoals gewijzigd bij de wet van 18 juli 2001.

De Raad geeft een verbazingwekkende uitlegging aan artikel 12*bis* die noch overeenstemt met de tekst ervan, noch met de parlementaire werkzaamheden en evenmin met de plaats van deze bepaling in het normenstelsel.

5. Uit de analyse van de tekst, van de plaats van invoering van deze bepaling en van de memorie van toelichting blijken duidelijk dat het gaat om een algemene bepaling houdende invoering van een beginsel van gemeen recht, dat tot doel heeft een algemene regeling te treffen voor de tenuitvoerlegging in het Belgische recht van de internationale verdragsrechtelijke verplichtingen inzake de uitbreiding van de rechtsmacht van de Belgische rechtbanken, waarbij de wetgever zijn internationale verplichtingen inzake de uitbreiding van rechtsmacht inzake bepaalde misdrijven te boven mag gaan.

6. Artikel 7 van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestrafing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht voorziet met ingang van 1993 in een stelsel dat afwijkt van het gemeen recht, inzonderheid inzake de uitbreiding van de rechtsmacht van de rechtbanken.

7. Deze bepaling is zonder onderscheid van toepassing op alle misdrijven waarop de wet betrekking heeft. Sedert 1993 gaat het zowel om schendingen omschreven in een verdrag (oorlogsmisdaden in geval van een internationaal of van een als internationaal beschouwd gewapend conflict) of om schendingen van het gewoonterecht (oorlogsmisdaden in geval van een niet-internationaal gewapend conflict). Krachtens de wet van 10 februari 1999 is het toepassingsgebied uitgebreid tot twee

NOTE DE M. DESTEXHE ET CONSORTS SUR LA PROPOSITION DE LOI — DOC. 2-1255/1

1. L'objet de cette note est de répondre aux arguments avancés par le Conseil d'État dans son avis relatif à la proposition de loi le 12 décembre 2002.

Cet argumentaire peut se diviser en un argument principal, axé sur l'article 12*bis* du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, et une série d'arguments secondaires.

Enfin, la note se penche sur les autres pistes explorées et qu'il ne convient pas de suivre.

I. ARGUMENT PRINCIPAL

2. La réflexion du Conseil d'État s'opère en deux temps.

3. Dans un premier temps, le Conseil d'État reconnaît parfaitement la possibilité d'adopter une loi interprétative au sujet de l'article 7 de la loi de 1993. En effet, il souligne que:

«Compte tenu des divergences d'interprétation de la volonté du législateur telle qu'exprimée dans les travaux préparatoires de la loi de 1993, le recours au mécanisme d'une loi interprétative serait en principe admissible. Toutefois, (...), il y a lieu de s'interroger si l'interprétation se concilie avec le contexte légal actuel.»

4. Dans un second temps, il procède à l'analyse du contexte légal actuel et se concentre uniquement sur l'article 12*bis* du Titre préliminaire du Code de procédure pénale tel que modifié par la loi du 18 juillet 2001.

Or, il donne de cet article 12*bis* une interprétation étonnante qui ne correspond pas avec son texte, ni avec les travaux parlementaires, ni avec la position de cette disposition dans l'agencement normatif.

5. En effet, l'étude du texte, de la place dans laquelle cette disposition a été insérée et de l'exposé des motifs révèlent clairement qu'il s'agit d'une disposition générale, établissant un principe de droit commun, dont l'objectif est de régler de manière générale la mise en œuvre en droit belge des obligations conventionnelles internationales relatives à l'extension de la compétence des juridictions belges, sans préjudice pour le législateur d'aller au-delà de ses obligations internationales en matière d'extension de compétence pour certaines infractions.

6. La loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves de droit international humanitaire a établi dès 1993 un régime dérogatoire au droit commun, notamment en matière d'extension de compétence des juridictions, par le biais de son article 7.

7. Cette disposition s'applique indifféremment à toutes les infractions couvertes par cette loi. Dès 1993, il s'agit à la fois d'infractions d'origine conventionnelle (crimes de guerre en cas de conflit armé international ou internationalisé) et d'infractions d'origine coutumière (crimes de guerre en cas de conflit armé n'ayant pas un caractère international). En 1999, la loi du 10 février de cette année a étendu le champ d'application de la loi de 1993 à deux nouvelles catégories d'infractions, les unes conven-

nieuwe categorieën van misdrijven, te weten schendingen van verdragen (misdad van genocide) en van het gewoonterecht (misdaden tegen de menselijkheid). In de memorie van toelichting bij de wet van 1999 is uitdrukkelijk gesteld dat de ongewijzigd gebleven bepalingen, onder meer artikel 7, zonder onderscheid gelden voor de twee nieuwe categorieën van misdrijven, zulks op dezelfde wijze waarop zij reeds van toepassing waren op de misdrijven omschreven sedert 1993. Ten einde het gebrek aan relevantie van het door de Raad van State gemaakt onderscheid nogmaals aan te tonen, moet worden onderstreept dat bepaalde schendingen omschreven in een verdrag verband houden met een regel van het gewoonterecht die Staten verplicht hun rechtsmacht uit te breiden (oorlogsmisdaden in geval van een internationaal gewapend conflict, met uitzondering van de oorlogsmisdaden bedoeld in het Protocol II bij het Verdrag van 's-Gravenhage van 1954), terwijl andere schendingen omschreven in een verdrag verband houden met een verdragsregel die Staten verplicht hun rechtsmacht uit te breiden (de misdad van genocide).

Er moet overigens worden gerefereerd aan het voorbeeld dat tijdens de parlementaire werkzaamheden in 1999 meer dan eens is aangehaald, te weten de zaak Pinochet, een geval waarin de universele rechtsmacht wordt toegepast zonder dat de aanwezigheid van de vermoedelijke dader op het Belgische grondgebied vereist is.

8. In het kader van de relatie tussen artikel 7 van de wet van 1993 en voornoemd artikel 12bis, moet dus logischerwijze het beginsel *lex specialis derogat generali* worden toegepast.

Er kan worden gesteld dat artikel 7, een artikel van een bijzondere wet die op zich afwijkt van het Strafwetboek en van het gemeen recht, afwijkt van artikel 12bis van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering, dat in algemene bewoordingen is gesteld, en niet omgekeerd.

9. De minister van Justitie, auteur van een ontwerp van wet dat de wet is geworden van 18 juli 2001 houdende wijziging van artikel 12bis van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering [vraag nr. 1438, BVA, Senaat, 4 september 2001 (nr. 2-40)], heeft deze interpretatie uitdrukkelijk meegedeeld aan senator Clotilde Nyssens.

10. Destijds sloot de minister zijn redenering af met de volgende woorden:

«De wet van 18 juli 2001 doet dan ook geen afbreuk aan artikel 7 van de wet van 16 juni 1993 dat de algemene bevoegdheid van de Belgische gerechten regelt inzake genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. Enkel een amendement op dat artikel kan de draagwijdte ervan wijzigen.»

11. Dit antwoord is strikt conform de redenering tijdens de voorbereidende werkzaamheden met betrekking tot de wet van 18 juli 2001, inzonderheid tijdens de besprekingen in de Kamer van volksvertegenwoordigers (stuk Kamer, nr. 50 1178/002, 2000-2001, in het bijzonder de bladzijden 4 tot 7).

12. Aangezien de analyse van de Raad van State inzake de tekst van artikel 12bis en de draagwijdte ervan onjuist is, kan het eindbesluit van de Raad niet worden gevolgd. Er moet dus worden verwezen naar het voorlopige besluit van de Raad van State over de mogelijkheid een interpretatieve wet goed te keuren inzake artikel 7 van de wet van 1993. Zoals *supra* reeds gesteld was de Raad terecht van oordeel dat het:

«Gezien de uiteenlopende interpretaties (...), in beginsel geoorloofd is dat gebruik wordt gemaakt van een interpretatieve wet» (blz. 31).

14. De interpretatieve wet doet vanzelfsprekend geen afbreuk aan enige wijziging die in de toekomst kan worden aangebracht in de wet van 1993, zulks door middel van een wijzigende wet.

tionnelles (crimes de génocide) et les autres coutumières (crimes contre l'humanité). L'exposé des motifs de la loi de 1999 souligne explicitement que les dispositions restées inchangées, parmi lesquelles l'article 7, s'appliquent indifféremment aux deux nouvelles catégories d'infractions, de la même manière qu'elles s'appliquaient déjà aux infractions couvertes dès 1993. Il faut encore noter, pour montrer l'absence de pertinence de la distinction établie par le Conseil d'État, que certaines infractions conventionnelles sont liées à une règle d'extension obligatoire de juridiction d'origine coutumière (les crimes de guerre en cas de conflit armé international, sauf les crimes de guerre visés par le Protocole II à la convention de La Haye de 1954), tandis que d'autres infractions conventionnelles sont liées à une règle conventionnelle d'extension obligatoire de juridiction (le crime de génocide).

Par ailleurs, on peut relever que, lors des travaux parlementaires de 1999, un exemple d'application est relevé à plusieurs reprises: l'affaire Pinochet; cas d'application d'une règle de compétence universelle sans condition de présence de l'auteur présumé sur le territoire belge.

8. Dans le rapport entre l'article 7 de la loi de 1993 et l'article 12bis précité, il convient donc très logiquement d'appliquer le principe *lex specialis derogat generali*.

C'est l'article 7, article d'une loi particulière — donc en soi dérogoire au Code pénal et au droit commun —, qui déroge à l'article 12bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, énoncé en termes généraux, et non l'inverse.

9. Cette interprétation avait été fournie explicitement à la sénatrice Clotilde Nyssens, par le ministre de la Justice, auteur du projet de loi devenu la loi du 18 juillet 2001 modifiant l'article 12bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale [question n° 1438, BQR, Sénat, 4 septembre 2001 (n° 2-40)].

10. À l'époque, le ministre conclut en effet son raisonnement par les mots suivants:

«La loi du 18 juillet 2001 ne porte donc aucunement atteinte à l'article 7 de la loi du 16 juin 1993 concernant la compétence universelle des juridictions belges en matière de crime de génocide, crime contre l'humanité et crime de guerre. Seul un amendement à cet article 7 pourrait en modifier la portée.»

11. Cette réponse est strictement conforme au raisonnement contenu dans les travaux préparatoires de la loi du 18 juillet 2001, notamment lors des discussions à la Chambre des représentants (doc. Chambre, 50 1178/002, 2000-2001, particulièrement pages 4 à 7).

12. Dès lors, l'analyse du Conseil d'État sur le texte de l'article 12bis et sur sa portée étant inexacte, sa conclusion finale ne peut pas être suivie. Il faut donc revenir à la conclusion provisoire du Conseil d'État à propos de la possibilité d'adopter une loi interprétative relative à l'article 7 de la loi de 1993. Comme rappelé précédemment, le Conseil d'État indiquait très justement que:

«Compte tenu des divergences d'interprétation (...), le recours au mécanisme d'une loi interprétative serait en principe admissible» (p. 31).

14. La loi interprétative est évidemment sans préjudice de toutes modifications pouvant intervenir, pour l'avenir, dans la loi de 1993 par le biais d'une loi modificative à ladite loi.

II. BIJKOMENDE ARGUMENTEN

15. Het gaat ter zake om vier argumenten.

1. Afbreuk aan de voorzienbaarheid van de strafprocedure voor de vermoedelijke dader van een van deze misdrijven

16. Het is verbazingwekkend dat wordt gesproken over afbreuk aan de voorzienbaarheid in hoofde van de vermoedelijke dader, ingeval de ruime draagwijdte van het begrip universele rechtsmacht ingevoerd krachtens artikel 7 van de wet, in de interpretatieve wet wordt omschreven. Deze interpretatie geldt sedert tien jaar en is op vrijwel unanieme wijze gevolgd in de rechtspraak en in de rechtsleer, zoals de Raad van State trouwens erkent.

Het is evenwel het tegenovergestelde standpunt dat de kamer van inbeschuldigingstelling te Brussel sedert een aantal maanden aanneemt, waarbij de kamer het trouwens volledig oneens is met het parket. Dit standpunt brengt de voorzienbaarheid van de strafprocedure in hoofde van de rechtzoekende in het gedrang met betrekking tot de draagwijdte van de wet.

2. Beginsel dat de strafwet geen terugwerkende kracht heeft

17. Het is evenzeer verbazingwekkend te stellen dat het beginsel dat de strafwet geen terugwerkende kracht heeft op de helling wordt geplaatst ingeval het ontwerp van wet wordt goedgekeurd want, en wij onderstrepen zulks nogmaals, artikel 7 is vrijwel tien jaar op extensieve wijze toegepast. De tot dusver gangbare interpretatie wordt enkel door drie recente beslissingen van de kamer van inbeschuldigingstelling te Brussel op de helling geplaatst.

3. Gegeven dat in het tweede ontwerp van wet wordt geventeerd voor een wijzigende wet

18. Uit de lezing van het tweede voorstel van wet blijkt overduidelijk dat de opzet van dit voorstel niets gemeen heeft met die van het eerste voorstel: het wijzigende voorstel heeft tot doel nieuwe bepalingen in te voegen of bepalingen te wijzigen zodat zij een andere betekenis krijgen dan de niet-betwiste betekenis die zij tot dusver hadden. In het eerste geval, en de Raad van State erkent zulks ondanks zijn slotopmerking, kan «in beginsel» de wet een authentieke uitlegging van de wetten geven.

Overeenkomstig artikel 84 van de Grondwet is evenwel enkel de wetgever daartoe bevoegd.

4. Ander stelsel met betrekking tot de rechtsmacht naar gelang van de rechtsbron waarop het misdrijf gegrond is

19. Het is nooit de bedoeling van de tekst, noch van de uitlegging van de wet van 1993 geweest, te voorzien in afzonderlijke stelsels met betrekking tot de rechtsmacht naar gelang van de rechtsbron waarop de misdrijven bedoeld in de wet van 1993 zijn gegrond, wel integendeel. Artikel 7 is zonder onderscheid van toepassing op alle misdrijven bedoeld in de wet en huldigt de regel van de extraterritoriale rechtsmacht die voor die misdrijven geldt.

III. MOGELIJKHEDEN DIE MOETEN WORDEN UITGESLOTEN

20. Twee andere mogelijkheden moeten worden uitgesloten: een procedurewet en een wijzigende wet.

1. Procedurewet

21. Overeenkomstig het gemeen recht inzake de gerechtelijke procedure zijn procedurewetten, zodra zij zijn goedgekeurd, van toepassing op lopende zaken, dus ook op de feiten begaan voor de goedkeuring van de wet. In 1950 heeft het Hof van Cassatie

II. ARGUMENTS SECONDAIRES

15. Ces arguments peuvent être ramenés au nombre de quatre.

1. Légitime confiance de l'auteur présumé de l'une de ces infractions dans la prévisibilité de la procédure pénale

16. Il est étonnant de parler de légitime confiance trompée dans le chef de l'auteur présumé si la loi interprétative devait préciser la portée large de la notion de compétence universelle établie par l'article 7 de la loi. C'est cette interprétation qui a prévalu pendant près de dix ans, et cela de manière pour ainsi dire unanime dans la doctrine et la jurisprudence, comme le reconnaît d'ailleurs le Conseil d'État.

C'est au contraire la thèse inverse, retenue depuis quelques mois seulement par la chambre des mises en accusation de Bruxelles, en désaccord complet avec le parquet, qui bouleverse la légitime confiance du justiciable quant à la portée de la loi.

2. Principe de non-rétroactivité de la loi en matière pénale

17. Il est tout aussi étonnant de parler de remise en cause du principe de non-rétroactivité de la loi pénale en cas d'adoption de la proposition de loi, car, une fois encore, l'article 7 a été appliqué pendant près de dix ans d'une manière extensive et seuls trois décisions récentes de la chambre des mises en accusation de Bruxelles remettent en question une interprétation bien établie jusqu'alors.

3. Fait que la seconde proposition de loi retienne le système de la loi modificative

18. La simple lecture de la seconde proposition de loi montre à l'évidence que l'objet de cette proposition est sans commune mesure avec celui de la première proposition: il s'agit dans la proposition modificative d'insérer des dispositions nouvelles ou de modifier des dispositions dans un sens différent de celui — non contesté — qu'elles avaient jusqu'ici. Alors que, dans le premier cas, le Conseil d'État reconnaît lui-même, malgré sa conclusion finale, qu'il y a «en principe» matière à interprétation par voie d'autorité.

Or, cette interprétation appartient, en vertu de l'article 84 de la Constitution, au seul législateur.

4. Distinction de régime de compétence selon la source de droit sur laquelle repose l'infraction

19. Il n'a jamais été l'objet du texte, ni de l'interprétation donnée à la loi de 1993, d'établir un régime de compétence juridictionnel distinct selon la source de droit sur laquelle se fondent les infractions visées par la loi de 1993, au contraire. L'article 7 s'applique indifféremment à toutes les infractions visées par la loi. Il énonce la seule règle de compétence extraterritoriale applicable à ces infractions.

III. PISTES À ÉCARTER

20. Deux autres pistes sont à écarter: la loi de procédure et la loi modificative.

1. Loi de procédure

21. Le droit commun en matière de procédure judiciaire veut que les lois de procédure soient applicables dès leur adoption aux affaires en cours, donc également pour des faits commis avant l'adoption de la loi. En 1950, la Cour de cassation avait indiqué

gesteld dat zulks tevens geldt voor de procedurewetten die de rechtsmacht van de rechtbanken om kennis te nemen van bepaalde misdrijven met terugwerkende kracht uitbreiden (Cass., 5 juni 1950, Ps., 1950, I, 695).

In 1964 heeft het Hof van Cassatie met betrekking tot een zaak die veel gelijkenis vertoont met het huidige probleem evenwel geopteerd voor een totaal andere rechtspraak.

In het arrest van 12 oktober 1964 onderstreept het Hof van Cassatie met betrekking tot de toepasselijkheid van de wet van 16 maart 1964 tot wijziging van de wet van 17 april 1878, waarbij het Hof ermee instemde dat het misdrijf van afzetterij gepleegd in het buitenland door een Belg tegen een vreemdeling in België werd vervolgd, het volgende:

«dans la mesure où elle étend la répression en Belgique à des faits commis hors du territoire du royaume, qui ne pouvaient pas être punis en Belgique sous l'empire des articles 7 et 8 de la loi du 17 avril 1878, la loi du 16 mars 1964 n'est pas applicable aux faits commis avant son entrée en vigueur» (Pas., 1965, I, 154).

Deze rechtspraak is veertig jaar later nog steeds actueel.

Dit soort voorstel van oplossing moet bijgevolg worden uitgesloten aangezien de wil van de wetgever in 1993 daaruit niet duidelijk blijkt en het niet overeenstemt met de ter zake doende bepaling van de Grondwet (artikel 84).

2. Wijzigende wet

22. Een wijzigende wet wordt gekenmerkt door het gegeven dat zij enkel van toepassing is op de feiten gepleegd na de inwerkingtreding ervan. Er is zopas aangetoond dat wetten die de procedure wijzigen in het kader van het onderzochte voorstel van wet exact dezelfde draagwijdte zouden hebben.

Ook dat voorstel van oplossing moet bijgevolg worden uitgesloten, aangezien de wil van de wetgever in 1993 daaruit niet duidelijk blijkt en het niet overeenstemt met de ter zake doende bepaling van de Grondwet (artikel 84).

23. Om die redenen moet worden geopteerd voor de goedkeuring van een interpretatieve wet.

24. Het arrest d.d. 19 december 2002 van het Arbitragehof (nr. 189/2002) inzake een interpretatieve wet brengt geen wijzigingen aan in de ter zake doende regelgeving.

Het Arbitragehof, dat zich uitspreekt over een interpretatieve wet inzake verjaring in burgerlijke zaken, onderstreept enkel dat zijn analyse met betrekking tot de geldigheidscriteria van een interpretatieve wet niet gelden voor de strafwetten. Bijgevolg moet men zich baseren op de traditionele rechtspraak van het Arbitragehof inzake interpretatieve wetten, zoals de Raad van State onderstreepte in zijn advies met betrekking tot het onderzochte voorstel van wet, dat aan de Raad van State in het kader van zijn voorlopig besluit de mogelijkheid bood erop te wijzen dat een interpretatieve wet in deze aangelegenheid in beginsel toegelaten is.

que cela valait également pour des lois de procédure qui éteindraient rétroactivement la compétence des tribunaux (Cass., 5 juin 1950, Pas., 1950, I, 695).

Cependant, la Cour de cassation a opéré un revirement de jurisprudence en 1964 dans une espèce très similaire au problème actuel.

Dans son arrêt du 12 octobre 1964, la Cour de cassation souligne à propos de l'applicabilité de la loi du 16 mars 1964 modifiant la loi du 17 avril 1878, en autorisant la poursuite en Belgique de l'infraction de grivèlerie commise à l'étranger par un Belge contre un étranger, que

«dans la mesure où elle étend la répression en Belgique à des faits commis hors du territoire du royaume, qui ne pouvaient pas être punis en Belgique sous l'empire des articles 7 et 8 de la loi du 17 avril 1878, la loi du 16 mars 1964 n'est pas applicable aux faits commis avant son entrée en vigueur» (Pas., 1965, I, 154).

Cette jurisprudence, quarante ans plus tard, est toujours d'actualité.

Ce type de proposition de solution doit donc être écarté. Il ne rétablit pas avec clarté la volonté du législateur de 1993 et ne correspond pas au prescrit constitutionnel pour ce faire (article 84).

2. Loi modificative

22. Une loi modificative a ceci de spécifique qu'elle ne s'applique qu'aux faits commis après son entrée en vigueur. Il vient d'être montré que les lois modifiant la procédure auraient exactement la même portée dans le cadre du dossier relatif à la proposition de loi examinée.

Ce type de proposition de solution doit donc aussi être écarté. Il ne rétablit pas non plus avec clarté la volonté du législateur de 1993 et ne correspond pas au prescrit constitutionnel pour ce faire (article 84).

23. Pour toutes ces raisons, il convient de procéder à l'adoption d'une loi interprétative.

24. L'arrêt rendu le 19 décembre 2002 par la Cour d'arbitrage (n° 189/2002) en matière de loi interprétative ne modifie pas la réglementation en la matière.

En effet, la Cour d'arbitrage, qui se prononce sur une loi interprétative en matière de prescription civile, souligne simplement que son analyse relative aux critères de la validité d'une loi interprétative ne vaut pas pour les lois répressives. Il convient donc de se fonder sur la jurisprudence traditionnelle de la Cour d'arbitrage en matière de loi interprétative, telle que la rappelait le Conseil d'État dans son avis sur la proposition de loi examinée et qui permettait au Conseil d'État, dans ses conclusions provisoires, de souligner qu'une loi interprétative était en principe admissible en la matière.

Alain DESTEXHE.
Philippe MAHOUX.
Vincent VAN QUICKENBORNE.
Jean CORNIL.
Josy DUBIÉ.
Meryem KAÇAR.
Martine TAELEMAN.