

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2002-2003

28 JANUARI 2003

**Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van
16 juni 1993 betreffende de bestraffing
van ernstige schendingen van het inter-
nationaal 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 Schamphelaere, 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:

2-1256 - 2001/2002:

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Mahoux c.s.
Nr. 2: Amendementen.

2-1256 - 2002/2003:

Nr. 3: Advies van de Raad van State.
Nr. 4: Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

28 JANVIER 2003

**Proposition de loi modifiant la loi du 16 juin
1993 relative à la répression des viola-
tions graves du droit international huma-
nitaire**

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 Schamphelaere, 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:

2-1256 - 2001/2002:

N° 1: Proposition de loi de M. Mahoux et consorts.
N° 2: Amendements.

2-1256 - 2002/2003:

N° 3: Avis du Conseil d'État.
N° 4: Amendements.

De commissie voor de Justitie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 19 en 25 september 2002, 8, 15 en 28 januari 2003.

Dit wetsvoorstel hangt nauw samen met het wetsvoorstel van de heer Destexhe c.s. 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 (stuk Senaat, nr. 2-1255/1).

Aangezien beide wetsvoorstellen meestal samen werden besproken, kan er ook worden verwezen naar het verslag over het andere wetsvoorstel (stuk Senaat, nr. 2-1255/4).

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 (verenigde kamers) op 16 december 2002 (stuk Senaat, nr. 2-1256/3).

Tijdens de bespreking, meer bepaald tijdens de vergadering van 22 januari 2003, werd door de heer Mahoux 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 DOOR DE HOOFDINDIENER VAN HET WETSVOORSTEL

Het voorliggend wetsvoorstel wil de wet van 16 juni 1993, de zogezegde universele bevoegdheidswet, aanpassen aan de recente ontwikkelingen in het internationaal recht. Zij is ingegeven door de instelling van het Internationaal Strafhof en door de jurisprudentie van het Internationaal Gerechtshof inzake internationale onschendbaarheid. Het ligt wel degelijk in de bedoeling het beginsel van de universele bevoegdheid opnieuw te bevestigen doch daarbij rekening te houden met wat het Internationaal Gerechtshof daarover zegt. Die bevoegdheid kan worden uitgeoefend ongeacht waar de feiten zijn gepleegd of de daders en de slachtoffers zich bevinden.

De hoofdindiener verwijst naar de krachtlijnen van zijn voorstel:

1) het probleem van de onschendbaarheid (artikel 4 van het wetsvoorstel).

Volgens artikel 4 staat de internationale onschendbaarheid die verbonden is aan de officiële hoedanigheid van een persoon, de toepassing van de wet niet in de weg, op voorwaarde dat de beperkingen vastgesteld in het internationaal recht in aanmerking worden genomen. Die bepaling biedt de kans het Belgisch recht af te stemmen op het internationaal

La commission de la Justice a examiné la proposition de loi en question au cours de ses réunions des 19 et 25 septembre 2002 et des 8, 15 et 28 janvier 2003.

Cette proposition de loi présente un lien de connexité étroite avec la 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, qui a été déposée par M. Destexhe et consorts (doc. Sénat, n° 2-1255/1).

Dès lors que ces deux propositions de loi ont généralement été discutées ensemble, l'on peut aussi se référer au rapport sur l'autre proposition de loi (doc. Sénat, n° 1255/4).

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

Cet avis a été rendu (chambres réunies) le 16 décembre 1992 (doc. Sénat, n° 2-1256/3).

Au cours de la discussion et, plus précisément, au cours de la réunion du 22 janvier 2003, M. Mahoux et consorts ont déposé une note répondant aux observations du Conseil d'État. Cette note est jointe en annexe au présent rapport.

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF PAR L'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION

La proposition vise à adapter la loi du 16 juin 1993, dite loi de compétence universelle, aux évolutions récentes du droit international. Elle a pour origine la création de la Cour pénale internationale et la jurisprudence de la Cour internationale de justice en matière d'immunités internationales. Il s'agit bien de réaffirmer le principe de compétence universelle, en adaptant les qualifications à celles de la Cour internationale. La compétence universelle peut être exercée quelle que soit la localisation géographique des faits, des auteurs et des victimes.

L'auteur principal rappelle les grandes lignes de la proposition:

1) la problématique de l'immunité (article 4 de la proposition)

L'article 4 prévoit que l'immunité internationale attachée à la qualité officielle d'une personne n'empêche l'application de la présente loi que dans les limites établies par le droit international. Cette disposition permet d'aligner le droit belge sur le droit international et d'y intégrer automatiquement toute évolution du droit international. Cet article prend acte de

recht en tevens automatisch rekening te houden met alle ontwikkelingen in het internationaal recht. Het artikel neemt het arrest in aanmerking dat het Internationaal Gerechtshof op 14 februari 2002 in de zaak Yerodia Ndombasi heeft uitgesproken.

De hoofdindieners wijst erop dat de voorliggende wetsvoorstellen niet alleen op een bijzonder geval doelen. Hoe dan ook wordt de wetgeving niet opgesteld op basis van een enkel geval.

2) Het probleem van de universele bevoegdheid en van de betrekkingen tussen de Belgische rechtbanken en het Internationaal Strafhof (artikel 5 van het wetsvoorstel).

De hoofdindieners van het voorstel verwijst naar de instelling van het Internationaal Strafhof, dat kan rekenen op de steun van ons land en van meer bepaald de Senaat. Vandaar de noodzaak een afweging te maken tussen de werkzaamheden en de bevoegdheden van dat Hof en de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken in België. De regeling zou kunnen uitgaan van de bestaande wet, die het probleem van de onttrekking van zaken aan de Belgische rechtbank en de verwijzing ervan naar een internationaal rechtscollege regelt (Internationaal Tribunaal voor voormalig Joegoslavië in Den Haag en het Arusha-Tribunaal voor Rwanda). Tot heden heeft de opgestelde regeling nog niet veel moeilijkheden meegebracht. Daar komt nog bij dat de procedure transparant lijkt voor alle betrokken partijen.

3) Begrip universele bevoegdheid

De bedoeling van de indieners laat aan duidelijkheid niet te wensen over. Het territorialiteitsargument vormt geen beletsel om die universele bevoegdheid te kunnen uitoefenen. Op het stuk van de procedure geldt er evenwel een aantal uitzonderingen.

De Belgische rechtscolleges zijn bevoegd ongeacht waar de misdrijven werden gepleegd, ook indien de vermoedelijke dader zich niet in België bevindt. De procedure van het gemeen recht is van toepassing en dus zal het parket vervolging instellen. De strafvordering kan alleen op vordering van de federaal procureur worden ingesteld indien het misdrijf niet werd gepleegd in België, de vermoedelijke dader niet de Belgische nationaliteit bezit, de vermoedelijke dader zich niet in België bevindt en het slachtoffer geen Belg is of niet gedurende ten minste één jaar zijn verblijfplaats in België heeft gehad. Het derde lid van § 1 wil de mogelijkheid openhouden zich burgerlijke partij te stellen in een zaak die geen aanknopingspunt met België vertoont (noch wat betreft de feiten, noch de dader, noch het slachtoffer) wanneer komt vast te staan dat het Internationaal Strafhof zijn bevoegdheid niet kan uitoefenen bij de betrokken feiten

l'arrêt rendu le 14 février 2002 par la Cour internationale de justice dans l'affaire Yerodia Ndombasi.

L'auteur principal souligne que les objectifs des propositions à l'examen ne visent pas qu'un cas particulier. Il ne s'agit en aucun cas de législations élaborées en fonction d'un cas particulier.

2) La problématique de la compétence universelle et des relations entre les tribunaux belges et la Cour pénale internationale (article 5 de la proposition).

L'auteur principal de la proposition se réfère à la création de la Cour pénale internationale (soutenue par la Belgique et plus particulièrement, par le Sénat) dont découle la nécessité de trouver une adéquation entre le travail et les compétences de cette Cour et les compétences des cours et tribunaux belges. Le système pourrait se baser sur la loi existante qui règle déjà la problématique du dessaisissement des tribunaux belges par rapport aux tribunaux internationaux (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie de La Haye et Tribunal d'Arusha pour le Rwanda). Le système élaboré n'a pas posé de problèmes trop importants jusqu'à présent. De plus, la procédure semble transparente pour toutes les parties.

3) Le principe de la compétence universelle

La volonté des auteurs est claire; les considérations de territorialité ne sont pas des entraves à l'exercice de cette compétence universelle. Certaines exceptions de procédure sont toutefois prévues.

Les tribunaux belges sont compétents indépendamment du lieu où les infractions ont été commises et même si l'auteur présumé ne se trouve pas en Belgique. La procédure de droit commun est d'application et le responsable des poursuites sera donc le parquet. L'action publique ne pourra être engagée que sur réquisition du procureur fédéral lorsque les conditions suivantes sont remplies: l'infraction n'a pas été commise sur le territoire du Royaume, l'auteur présumé n'est pas Belge et ne se trouve pas sur le territoire du Royaume, et la victime n'est pas belge ou ne réside pas en Belgique depuis au moins un an. L'alinéa 3 du § 1^{er} vise à maintenir la possibilité de se constituer partie civile dans une affaire n'ayant pas de rattachement avec la Belgique (ni faits, ni auteur, ni victime), dès lors que la Cour pénale internationale ne peut pas exercer sa compétence à l'égard des faits considérés (faits commis sur le territoire d'un État non

(feiten gepleegd op het grondgebied van een Staat die het statuut van Rome niet heeft ondertekend, en door een onderdaan van een Staat die het Statuut niet heeft ondertekend).

De heer Mahoux verwijst tenslotte naar de samenwerking met de regering en de brede consensus voor deze wetsvoorstellen. De rol van de minister bij de onttrekking van de zaak aan het Belgische gerecht zal misschien moeten worden herzien.

II. STANDPUNT VAN DE MINISTER

De minister beaamt dat verschillende departementen, namelijk Justitie, Buitenlandse Zaken en de eerste minister, inderdaad hun medewerking hebben verleend bij de totstandkoming van dit voorstel. Om tot een aanvaardbare consensusoplossing te komen, werd eveneens rekening gehouden met een verslag van juni 2002 van de interministeriële commissie voor humanitair recht (consultatief orgaan van de regering inzake internationaal humanitair recht).

De in het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde aanpassing van de genocidewet baseert zich op 3 grote tendenzen, die deze aanpassing volledig rechtvaardigen.

Ten eerste is er het arrest in de zaak Yerodia Ndombasi, waarbij de problematiek aan bod kwam van de uitvoerbaarheid van het aanhoudingsmandaat ten aanzien van een onderdaan met een bijzondere hoedanigheid van een ander land. De beslissing werd gebaseerd op het internationaal gewoonterecht.

Ten tweede wordt in het wetsvoorstel rekening gehouden met de inwerkingtreding op 1 juli 2002, van het statuut van het Internationaal Strafgerechtshof te Den Haag.

Een derde reden is de ondertekening van het Tweede Protocol inzake het Verdrag van 's Gravenhage van 1954 inzake de bescherming van de culturele goederen in geval van een gewapend conflict.

Het wetsvoorstel werd voorgelegd ter advies aan de Raad van State. In afwachting van dit advies, kan de minister toch reeds volgende bedenkingen uiten.

Zo wordt voor het eerst een definitie gegeven van de misdaden van genocide, de misdaden tegen de mensheid en de oorlogsmisdaden. Dit komt uiteraard de duidelijkheid ten goede en betekent een stap vooruit in verhouding tot de wet van 1993. De definities baseren zich op een bestaande rechtspraak, maar ook op het internationaal recht, meer bepaald op het internationaal gewoonterecht.

Een tweede belangrijke wijziging vindt men in artikel 4 met betrekking tot de internationale immuniteit, waardoor aldus rekening gehouden wordt met het arrest van 14 februari 2002 van het Internationaal Gerechtshof (Yerodia Ndombasi), dat een ware rechtsbron vormt.

partie au Statut de Rome et par un ressortissant d'un État non partie au Statut).

M. Mahoux fait enfin référence à la coopération avec le gouvernement et au large consensus qui s'est dégagé autour de ces propositions de loi. Le rôle du ministre en cas de dessaisissement de la juridiction belge devra probablement être revu.

II. POINT DE VUE DU MINISTRE

Le ministre confirme que plusieurs départements, à savoir la Justice et les Affaires étrangères et le premier ministre, ont effectivement prêté leur concours à l'élaboration de la présente proposition. Pour arriver à une solution pouvant recueillir un large consensus, il a aussi été tenu compte d'un rapport de juin 2002 de la commission interministérielle de droit humanitaire (organe consultatif du gouvernement en matière de droit humanitaire international).

L'adaptation de la loi sur les génocides, que vise à apporter la présente proposition de loi, est basée sur trois grandes tendances, qui justifient pleinement cette adaptation.

Il y a tout d'abord l'arrêt rendu dans l'affaire Yerodia Ndombasi qui portait sur la problématique de l'exécutabilité du mandat d'arrêt à l'égard d'un ressortissant jouissant d'une qualité particulière dans un autre pays. La décision s'est basée sur le droit coutumier international.

Ensuite, la proposition de loi tient compte de l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2002, du statut de la Cour pénale internationale de La Haye.

Le troisième élément, enfin, est la signature du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

La proposition a été soumise pour avis au Conseil d'État. En attendant cet avis, le ministre peut cependant émettre déjà quelques réflexions.

C'est la première fois que l'on définit les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Outre la clarté qui s'en trouve bien sûr améliorée, cela représente aussi un pas en avant par rapport à la loi de 1993. Les définitions sont basées sur une jurisprudence existante, mais aussi sur le droit international, notamment le droit coutumier international.

La deuxième modification importante figure à l'article 4 qui a trait à l'immunité internationale: elle tient donc compte de l'arrêt rendu le 14 février 2002 par la Cour internationale dans l'affaire Yerodia Ndombasi, cet arrêt constituant une véritable source de droit.

In artikel 5 van het wetsvoorstel (voorgesteld artikel 7), dat een knelpunt blijft, wordt een middel aangereikt ter bestrijding van de *forum shopping*. Men zou echter ook een oplossing moeten vinden voor de landen die de bevoegdheid van het Internationaal Strafgerechtshof nog niet hebben erkend.

Verder wil de minister nog even blijven stilstaan bij de inwerkingtreding van deze wet. De datum van 1 juli 2002 is belangrijk, aangezien dan het Internationaal Strafgerechtshof van start is gegaan en sindsdien enkel aan belangstelling heeft gewonnen.

De minister onderstreept tenslotte dat een aantal belangen van België in het internationaal verkeer soms ter discussie zijn gekomen. Het Parlement mag deze discussie niet uit de weg gaan. Er moet een belangafweging worden gemaakt.

De regering blijft in ieder geval zijn steun verlenen aan voorliggend voorstel. (Zie eveneens blz. 27, B.)

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Van Quickenborne meent dat het wetsvoorstel de traditionele voortrekkersrol van België op het vlak van internationale Justitie verderzet. De voortrekkersrol van België heeft onder meer geleid tot het aannemen van een wet in Duitsland waar de universele jurisdictie als zodanig wordt erkend zelfs zonder enig aanknopingspunt met Duitsland. België heeft aldus voorbeeld gestaan voor Duitsland en een dergelijke evolutie zou ook in Spanje aanwezig zijn.

Een tweede belangrijk punt is de plaatsing van de cesuur op 1 juli 2002. Er wordt aldus een stok achter de deur geplaatst om landen juist aan te moedigen om verdragspartij te worden bij het Statuut van het Internationaal Strafgerechtshof. Er wordt een verschillend rechtsmechanisme bepaald voor feiten gepleegd voor 1 juli 2002.

De minister verwees naar de problematiek van de *forum shopping*. Spreker meent dat men voorzichtig moet omspringen met het toevoegen van een aanknopingspunt. De universele jurisdictie moet zo intact mogelijk worden gehouden. Dit belet niet dat men eventueel in de procesvoering de mogelijkheid moet herhalen dat een onderzoeksrechter die geconfronteerd wordt met een klacht naar de raadkamer kan gaan, om na te gaan of deze klacht niet kennelijk ongegrond is (artikel 136bis en artikel 236 van het Wetboek van strafvordering). De onderzoeksrechter moet in geval van twijfel de mogelijkheid hebben om de zaak in rechte te stellen voor de raadkamer.

Een derde punt houdt verband met het wetsvoorstel tot interpretatieve wet. Dit voorstel stelt dat de aanwezigheid van de verdachte op het Belgisch

L'article 5 de la proposition de loi (article 7 proposé), qui reste un point névralgique, fournit un moyen permettant de lutter contre le shopping juridictionnel («*forum shopping*»). Mais il faudrait aussi trouver une solution pour les pays qui n'ont pas encore reconnu la compétence de la Cour pénale internationale.

Le ministre s'arrête par ailleurs un instant sur l'entrée en vigueur de la présente loi. La date du 1^{er} juillet 2002 est importante, car elle correspond au début de la compétence temporelle de la Cour pénale internationale qui, depuis lors, n'a fait que gagner en importance.

Le ministre souligne enfin que certains intérêts de la Belgique dans les échanges internationaux ont parfois été remis en cause. Le Parlement ne pourra pas éviter cette discussion. Il faudra procéder à une mise en balance des intérêts en jeu.

Le gouvernement continue en tout cas à soutenir la proposition à l'examen. (Voir également p. 27, B.)

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Van Quickenborne estime que la proposition de loi perpétue le rôle précurseur traditionnel de la Belgique dans le domaine de la justice internationale. Une des conséquences de ce rôle précurseur de la Belgique a été l'adoption, en Allemagne, d'une loi reconnaissant la compétence universelle en tant que telle, même en l'absence de tout élément de rattachement avec l'Allemagne. La Belgique a donc servi d'exemple à l'Allemagne et une évolution similaire serait en cours en Espagne.

Un deuxième élément important est que l'on place la césure au 1^{er} juillet 2002. On incite ainsi les pays à adhérer au statut de la Cour pénale internationale. On prévoit un mécanisme juridique différent pour les faits commis avant le 1^{er} juillet 2002.

Le ministre fait référence au problème du *shopping* en matière de tribunaux. L'intervenant estime qu'il faut être prudent vis-à-vis de l'ajout d'un critère de rattachement. Il faut préserver autant que possible la compétence universelle. Il n'empêche qu'on pourrait prévoir, dans le cours de la procédure, la possibilité pour un juge d'instruction saisi d'une plainte, de s'adresser à la chambre du conseil en vue de vérifier si cette plainte n'est pas manifestement sans fondement (article 136bis et article 236 du Code d'instruction criminelle). En cas de doute, le juge d'instruction doit avoir la possibilité de soumettre l'affaire à la chambre du conseil.

Un troisième élément concerne la proposition de loi interprétative. Selon cette proposition, la présence de l'inculpé sur le territoire belge n'a jamais été une

grondgebied nooit een voorwaarde is geweest sinds 1993. Voorliggend wetsvoorstel bepaalt in artikel 5 (voorgesteld artikel 7, § 1) dat de Belgische gerechten bevoegd zijn om kennis te nemen van de omschreven inbreuken, ongeacht de plaats van het misdrijf en zelfs indien de vermoedelijke dader zich niet in België bevindt. Indien het interpretatieve wetsvoorstel niet wordt aangenomen, wordt de betreffende voorwaarde dus geschrapt en wordt de universele jurisdictie *in absentia* hersteld. De schrapping van deze voorwaarde zou dan toepasselijk zijn op elk hangend proces en op elk lopend onderzoek.

Een volgend punt betreft de verwijzingsmogelijkheid van de minister van Justitie naar het Internationaal Strafgerechtshof. Tevens kan de minister aangifte doen van de hem ter kennis gebrachte feiten bij de Staat op het grondgebied waarvan de inbreuk is gepleegd. De opmerking waarbij men de vraag stelt of de minister van Justitie wel de meest aangewezen persoon daarvoor is en of men niet beter het Hof van Cassatie daarvoor aanspreekt, lijkt terecht.

Een laatste punt betreft de immuniteiten. Er werd inderdaad rekening gehouden met het arrest van het Internationaal Gerechtshof van 14 februari 2002. De omschrijving van de immuniteit is echter zeer dynamisch, en maakt het mogelijk automatisch de evolutie van het internationaal recht op te nemen.

Mevrouw Nyssens verklaart het eens te zijn met een voorstel dat criteria inzake aanknopingspunten invoert alsook een voorrangregeling wat de bevoegdheid betreft (subsidiariteit ten opzichte van het Internationaal Hof).

Het lijkt haar logisch dat een wetswijziging de reeds uitgevoerde handelingen en het sedert 1993 gedane werk in bepaalde dossiers niet zonder meer naar de prullenmand kan verwijzen. Men moet rekening houden met het lot van de slachtoffers die reeds een klacht hebben ingediend en met de magistraten die al heel wat werk hebben verzet in die dossiers. Er moet dus aandacht gaan naar de overgangsbepalingen.

Spreekster vestigt de aandacht op enkele technische punten.

Haar eerste opmerking handelt over de voorwaarde van een verblijf van 1 jaar, waarin artikel 5 voorziet. Is die termijn voldoende? Wat staat er te gebeuren wanneer een vreemdeling naar België terugkeert en het statuut van politiek vluchteling aanvraagt? Kan hij aanvoeren dat de procedure niet beëindigd is, dat de klacht niet is onderzocht om zo langer te kunnen blijven? Te voorkomen is dat het aanvragen van het statuut van vluchteling de mogelijkheid biedt aan *forum shopping* te doen.

In de tweede plaats is het de vraag of de mogelijkheid om zich burgerlijke partij te stellen juridisch gesproken beknopt kan worden (*cf.* het voorgestelde

condition depuis 1993. La proposition de loi à l'examen dispose, en son article 5 (article 7, § 1^{er}, proposé), que les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions définies dans la loi, indépendamment du lieu où celles-ci auront été commises et même si l'auteur présumé ne se trouve pas en Belgique. Si on n'adoptait pas la proposition de loi interprétative, on supprimerait la condition en question et on rétablirait la compétence universelle *in absentia*. La suppression de cette condition serait alors applicable à tout procès et à toute instruction en cours.

Un autre élément concerne la possibilité qu'a le ministre de la Justice de renvoyer le dossier à la Cour pénale internationale. Le ministre peut en outre signaler les faits portés à sa connaissance à l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise. La remarque selon laquelle il faut se demander si le ministre de la Justice est bien la personne idéale pour ce faire et s'il ne serait pas préférable de s'adresser en la matière à la Cour de cassation, semble pertinente.

Un dernier élément concerne les immunités. Il est exact que l'on a tenu compte de l'arrêt de la Cour internationale du 14 février 2002. La définition de l'immunité est toutefois très dynamique et permet d'intégrer automatiquement l'évolution du droit international.

Mme Nyssens peut se rallier à une proposition qui inclut des critères de rattachement et un ordre de priorité des compétences (subsidiarité par rapport à la Cour internationale).

Il lui semble évident que les actes déjà posés et le travail effectué dans certains dossiers depuis 1993 ne peuvent être annulés par une modification de la loi. Il faut être attentif au sort des victimes qui ont déjà déposé des plaintes et aux magistrats qui ont déjà effectué un travail important dans ces dossiers. Il faut donc bien veiller aux dispositions transitoires.

L'oratrice attire l'attention sur quelques points techniques.

La première remarque concerne la condition de résidence d'un an, prévue à l'article 5. Ce délai d'un an convient-il? Qu'en est-il de l'étranger qui rentre en Belgique et qui demande le statut de réfugié politique. Peut-il invoquer le fait que la procédure n'est pas terminée, que la plainte n'est pas instruite, pour rester plus longtemps? Il faut éviter que la demande de statut de réfugié devienne une possibilité pour faire ce *shopping*.

Une deuxième question qui se pose est de savoir si juridiquement, il est possible de limiter les possibilités de constitution de partie civile (voir article 7 proposé,

artikel 7, § 1, tweede lid); burgerlijkepartijstelling is immers een grondrecht.

De derde vraag van spreekster handelt over de onttrekking. Het aandeel van de minister daarin lijkt moeilijkheden mee te brengen. Gaat het hier niet om een vermenging van twee machten?

In het regel is het Internationaal Strafhof bevoegd inzake misdaden wanneer het land van herkomst niet bevoegd is. Het adiëeringsmechanisme in artikel 7, § 2, vormt een *novum*.

De minister verklaart dat hij geen specifiek voorstander is van het feit dat de minister van Justitie dient tussen te komen. De enige reden waarom de minister van Justitie deze rol werd toebedeeld, ligt in het feit dat de autoriteiten bij internationaal recht en bij recht met enige internationale connotatie steeds worden vertegenwoordigd door de minister van Justitie (in sommige gevallen door de eerste minister).

In casu staat men voor de bevoegdheid van de Belgische rechtbanken (via de wet van 1993), en de bevoegdheid van het Internationaal Strafgerechtshof (Statuut van Rome). Het beginsel «*pacta sunt servanda*» geldt ook voor publiek en internationaal recht. Indien men de bevoegdheid voorziet van een hoger internationaal gerechtshof, moet men dit ook kunnen aanvaarden.

Het argument van de ongrondwettelijkheid van de teksten (artikel 13) kan volgens mevrouw Nyssens worden opzijgeschoven. Er is immers het statuut van het internationaal gerechtshof en het komt de wetgever toe te bepalen wie juist bevoegd is.

Spreekster hoopt verder dat de termijnen van de procedure voor het internationaal gerechtshof niet te lang zijn; de procedure van onttrekking moet goed worden geregeld zodat zij de zaken niet vertraagt.

Een laatste vraag betreft de immuniteit. Stelt het wetsvoorstel geen onderscheid van behandeling in tussen de vroegere Belgische ministers die onder de dekking vallen van de Grondwet (artikelen 103 en 125) en de buitenlandse ministers. Welk systeem zal worden toegepast? Waarin bestaat de immuniteit juist? Artikel 4 verwijst naar het internationaal recht. Regelt het internationaal recht ook de situatie van de ministers die niet meer in functie zijn?

De minister antwoordt dat het internationaal recht enkel misdaden van genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden betreft. In dat geval overstijgt het internationaal recht de toepassing van de artikelen van de Belgische Grondwet. «*Pacta sunt servanda*». Het internationaal recht gaat boven het nationaal recht, ook al is dit de Grondwet.

De heer Van Quickenborne vraagt of de Belgische Grondwet niet dient te worden aangepast met betrek-

§ 1^{er}, alinéa 2); la constitution de partie civile est en effet un droit fondamental.

La troisième question concerne le dessaisissement. Le rôle du ministre semble poser problème. Ne s'agit-il pas de mêler deux pouvoirs?

La Cour pénale internationale est en général compétente pour certains crimes quand l'État d'origine n'est pas compétent. Le mécanisme de saisine proposé par l'article 7, § 2, est nouveau.

Le ministre déclare ne pas être particulièrement partisan d'une intervention du ministre de la Justice. La seule raison pour laquelle on attribue ce rôle au ministre de la Justice est qu'en droit international et en droit ayant une certaine connotation internationale, les autorités sont toujours représentées par le ministre de la Justice (et, dans certains cas, par le premier ministre).

En l'occurrence, on se trouve en présence de la compétence des tribunaux belges (par l'intermédiaire de la loi de 1993) et de la compétence de la Cour pénale internationale (Statut de Rome). Le principe «*pacta sunt servanda*» est également applicable en droit public et en droit international. Si on prévoit qu'une cour internationale supérieure est compétente, il faut également accepter ce principe.

Selon Mme Nyssens, l'argument de l'inconstitutionnalité des textes (article 13) est réfutable. Il y a, en effet, le statut de la Cour internationale de justice et il appartient au législateur de déterminer qui, exactement, est compétent.

L'intervenante espère par ailleurs que les délais de procédure devant la Cour internationale de justice ne seront pas trop longs; la procédure de dessaisissement doit être réglée de manière à ne pas ralentir les affaires.

Une dernière question concerne l'immunité. La proposition de loi n'institue-t-elle pas une différence de traitement entre les anciens ministres belges qui sont couverts par la Constitution (articles 103 et 125) et les ministres étrangers? Quel système appliquera-t-on? En quoi consiste précisément l'immunité? L'article 4 fait référence au droit international. Le droit international règle-t-il également la situation des ministres qui ne sont plus en fonction?

Le ministre répond que le droit international ne concerne que les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Dans ces cas-là, le droit international prime l'application des articles de la Constitution belge. «*Pacta sunt servanda*». Le droit international se situe au-dessus du droit national, même s'il s'agit de la Constitution.

M. Van Quickenborne demande s'il ne faut pas adapter la Constitution belge en ce qui concerne

king tot de onschendbaarheid van de Koning. Het zou niet mogelijk zijn Hem een eeuwigdurende onschendbaarheid toe te kennen.

De minister antwoordt dat er geen verantwoordelijkheid wordt toegekend in hoofde van de Koning. De discussie staat dus los van het probleem van de onschendbaarheid. Tevens werd dit artikel van de Grondwet niet voor herziening vatbaar verklaard.

Mevrouw Nyssens verwijst naar artikel 16 van het Statuut van het Internationaal Strafgerechtshof.

Volgens die bepaling kan de VN-Veiligheidsraad besluiten gerechtelijke vervolging te moeten stopzetten om redenen van internationale veiligheid en vrede. Blijft het in dat geval mogelijk een strafvordering in te stellen door burgerlijkepartijstelling.

Een laatste vraag handelt over de strafbare deelneming. De artikelen 66 en 67 van het Strafwetboek zijn van toepassing. Spreekster gaat ervan uit dat het voorstel het begrip deelneming niet wijzigt. Volgens haar moet er in het strafrecht een rechtstreeks verband bestaan tussen het plegen van het misdrijf en de dader. Zo is het volgens haar niet voldoende een bedrijf te vestigen in een land dat de regels van het internationaal recht overtreedt, om dat verband tot stand te brengen.

De heer Mahoux meent dat de stelling dat iemand slechts kan worden vervolgd als mededader of medeplichtige, indien de dader zelf wordt vervolgd, het principe van de universele bevoegdheid volkomen uitholt. Indien men opteert voor een universele bevoegdheid, moeten de ondernemingen nadenken over de plaats waar zij zich willen vestigen of op welke wijze ze gaan investeren. Men mag niet vergeten dat het hier zeer belangrijke misdrijven betreft, namelijk genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid. Het lijkt hem niet aanvaardbaar dat ondernemingen die in zulke landen investeren worden beschermd.

Met betrekking tot de termijn van residentie, antwoordt de minister dat hij er zich van bewust is dat elke termijn ergens willekeurig is. De termijn van een jaar duidt erop dat men enkel mensen beoogt die werkelijk in België verblijven, en hier niet voorlopig zijn.

Uiteraard blijft de mogelijkheid bestaan voor een benadeelde persoon om zich burgerlijke partij te stellen, ook als de zaak hangend is bij het Internationaal Gerechtshof. Wat betreft de duur van de procedure, onderstreept de minister dat de termijnen in de huidige internationale rechtbanken in principe korter blijken dan in zware zaken of assisenzaken in de Europese landen. Waarschijnlijk is het voor de internationale rechtbanken makkelijker hulp en steun te krijgen van bepaalde onderzoeksorganen, en zelfs van het parket.

l'inviolabilité du Roi. Il ne serait pas possible de Lui accorder une inviolabilité éternelle.

Le ministre répond que l'on n'attribue aucune responsabilité au Roi. La discussion n'est donc pas liée au problème de l'inviolabilité. En outre, cet article n'a pas été déclaré soumis à révision.

Mme Nyssens renvoie à l'article 16 du statut de la Cour de justice internationale.

Cette disposition prévoit que le Conseil de sécurité des Nations unies peut estimer devoir geler des poursuites judiciaires pour des raisons de sécurité et de paix internationales. Dans ce cas, l'action publique par constitution de partie civile reste-t-elle possible ?

Une dernière question concerne la participation. Les articles 66 et 67 du Code pénal sont applicables. L'oratrice suppose que la notion de participation n'est pas modifiée par la proposition. En droit pénal, un lien direct entre la commission de l'infraction et l'auteur lui semble nécessaire. Ainsi, un lien indirect, tel que l'établissement d'une entreprise dans un pays où il y a violation du droit international, ne semble pas suffisant.

M. Mahoux estime que la thèse selon laquelle une personne ne peut être poursuivie comme coauteur ou complice que si l'auteur lui-même est poursuivi vide de toute sa substance le principe de la compétence universelle. Si l'on opte pour une compétence universelle, les entreprises doivent réfléchir à l'endroit où elles veulent s'établir et à la façon dont elles vont investir. On ne doit pas oublier qu'il s'agit ici d'infractions très graves, à savoir le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Il lui semble inacceptable de protéger des entreprises qui investissent dans de tels pays.

Pour ce qui est du délai en matière de résidence, le ministre répond qu'il est bien conscient que tout délai est d'une certaine façon arbitraire. Le fait d'opter pour un délai d'un an signifie qu'on ne vise que les gens résidant réellement en Belgique, et pas des gens qui ne sont ici que temporairement.

Une personne lésée peut bien entendu toujours se constituer partie civile, même si l'affaire est pendante à la Cour pénale internationale. En ce qui concerne la durée de la procédure, le ministre souligne qu'à l'heure actuelle, les délais semblent en principe être plus courts dans les cours internationales que pour les affaires graves ou les procès d'assises jugés dans les pays européens. Il est probablement plus facile pour les tribunaux internationaux d'obtenir l'assistance et le soutien de certains organes d'enquête, et même des parquets.

Met betrekking tot de bedrijfsleiders die zich vestigen in twijfelachtige landen, meent de heer Van Quickenborne dat er gelijke behandeling moet zijn van alle verdachten, bij actieve of passieve deelname. Wel meent spreker dat voorliggende wet niet is gemaakt om bedrijven die investeren in landen waartegen een embargo bestaat of die in opspraak zijn gekomen, onmiddellijk te vervolgen.

Bovendien moet, in de huidige gemediatiseerde wereld, zo snel mogelijk duidelijkheid worden gebracht in een klacht tegen een bedrijf of een politieke persoon die kennelijk ongegrond is en geen enkel uitstaans heeft met genocide of oorlogsmisdad. Er moet zo snel mogelijk worden uitgemaakt of de betreffende klacht al dan niet ontvankelijk is. Spreker verwijst naar de artikelen 136*bis* en 236 van het Wetboek van strafvordering die het mogelijk maken dat de onderzoeksrechter, via de procureur, zo snel mogelijk de zaak voorlegt aan de raadkamer, om na te gaan of de zaak al dan niet kan worden in staat gesteld. Men moet misschien overwegen, in plaats van het stellen van een aanknopingspunt, de procedureregels te verscherpen, om het gerecht in de mogelijkheid te stellen, op een relatief korte termijn, te oordelen of een zaak al dan niet kennelijk ongegrond is.

De heer Destexhe meent dat de voorgaande bemerkingen met betrekking tot de bedrijfsleiders blijkbaar zijn ingegeven door het VBO. Op het eerste gezicht lijkt de vrees van de bedrijven buitensporig. De bedrijven dienen toch een zekere verantwoordelijkheid te nemen, zeker gezien de zwaarte van de betreffende misdrijven, en dienen de risico's in te schatten. Dit zijn de gewone principes van het zakenleven.

Mevrouw de T' Serclaes oppert dat er toch heel wat technische bemerkingen zijn en dat het advies van de Raad van State dus grondig zal moeten worden onderzocht. Indien men beslist de wet van 1993 te wijzigen, moet het de bedoeling zijn de wet duidelijker te maken en beter toepasbaar, en niet omgekeerd.

Spreekster hoopt dat de regering en alle bevoegde departementen (die hebben meegewerkt aan het voorstel) de gevolgen van zulke wetswijziging goed hebben ingeschat en het evenwicht tussen een wet van universele bevoegdheid en de relaties van België met de rest van de wereld, op politiek en economisch vlak, goed heeft afgewogen. Zulkdanig debat situeert zich immers ook op internationaal vlak. Het is trouwens de verantwoordelijkheid van de Belgische justitie dat een aantal ingediende klachten een passend gevolg krijgen.

Verskillende elementen dienen ter discussie worden voorgelegd. Er is ten eerste de rol van de minister van Justitie. Voor- en nadelen van deze tus-

Pour ce qui est des chefs d'entreprise qui s'établissent dans des pays à réputation douteuse, M. Van Quickenborne estime qu'il faut réserver un traitement identique à tous les suspects, que leur participation ait été active ou passive. L'intervenant estime toutefois que la loi à l'examen n'a pas été conçue pour poursuivre sur-le-champ les entreprises qui investissent dans des pays frappés d'embargo ou qui se sont discrédités.

En outre, eu égard à la médiatisation actuelle, il y a lieu de faire aussi vite que possible la clarté sur toute plainte contre une entreprise ou un personnage politique qui est manifestement infondée et n'a rien à voir avec le génocide ou des crimes de guerre. Il convient de déterminer aussi vite que possible si la plainte en question est recevable ou non. L'intervenant renvoie aux articles 136*bis* et 236 du Code d'instruction criminelle qui permettent au juge d'instruction, par l'intermédiaire du procureur, de soumettre l'affaire sans délai à la chambre du conseil, pour vérifier si l'on peut ou non mettre l'affaire en état. Plutôt que d'exiger un lien déterminé, il faudrait peut-être envisager de renforcer les mesures procédurales afin de permettre à la justice d'apprécier dans un délai relativement court, si une affaire est manifestement infondée ou non.

Selon M. Destexhe, les remarques qui viennent d'être faites concernant les chefs d'entreprise ont apparemment été inspirées par la FEB. À première vue, les craintes des entreprises sont excessives. Les entreprises doivent prendre leurs responsabilités dans une certaine mesure, eu égard surtout à la gravité des infractions en question, et elles doivent apprécier les risques qu'elles peuvent courir. Ce ne sont là que les principes ordinaires régissant le monde des affaires.

Mme de T' Serclaes fait observer qu'il y a tout de même de nombreuses remarques techniques et qu'il faudra donc examiner l'avis du Conseil d'État de manière approfondie. Si l'on décide de modifier la loi de 1993, ce doit être pour la rendre plus claire et plus facilement applicable, et non l'inverse.

L'intervenante espère que le gouvernement et tous les départements concernés (qui ont apporté leur collaboration à la proposition) ont bien calculé les conséquences de pareille modification législative et ont bien mis en balance une loi de compétence universelle et les relations de la Belgique avec le reste du monde, au plan tant politique qu'économique. En effet, un débat comme celui que nous menons actuellement a également des prolongements sur la scène internationale. C'est d'ailleurs à cause de la justice belge qu'un certain nombre de plaintes déposées reçoivent une suite appropriée.

Plusieurs éléments doivent faire l'objet d'une discussion. Il y a tout d'abord le rôle du ministre de la Justice. Il convient de peser nettement le pour et le

senkomst dienen duidelijk te worden afgewogen. Men moet zich ervoor hoeden dat de minister van Justitie in een zeer delicate positie wordt geplaatst. Het lijkt niet gezond dat de uitvoerende macht tussenkomt in gerechtelijke procedures.

Verder dient de wet zeer duidelijk te zijn over de verhoudingen tussen de bevoegdheden van het Internationaal Strafgerechtshof en van de Belgische rechtbanken. Zoniet riskeert men ellenlange procedures over bevoegdheidsconflicten.

Een derde element betreft het feit dat de nieuwe procedure, die rekening houdt met de oprichting van het Internationaal Strafgerechtshof, niet zal kunnen worden toegepast op personen die verschijnen voor onze rechtbanken, maar die geen inwoner zijn van een verdragsluitende partij, of wanneer de feiten dateren van voor 1 juli 2002. In principe zal op deze personen niet de nieuwe procedure, maar wel de wet van 1993 worden toegepast (voorgesteld artikel 7, § 1, derde lid). Er is geen verjaring voor de gestelde inbreuken, waardoor men oneindig kan worden geconfronteerd met de oude procedure.

Een volgende vraag betreft de middelen die worden ter beschikking gesteld om de universele bevoegdheid werkelijk te kunnen toepassen. Indien men immers klacht indient in België, moeten de rechters ook de mogelijkheden hebben hieraan een passend gevolg te kunnen verlenen.

Een laatste vraag betreft de verenigbaarheid van het wetsvoorstel en de bepalingen van het Europees Verdrag betreffende de rechten van de mens met betrekking tot het billijk proces.

De minister wenst in te gaan op de middelen die momenteel ter beschikking worden gesteld om de wet van 1993 toe te passen.

Het zwaartepunt bevindt zich te Brussel. Het gaat met name om een substituut van de procureur des Konings die terzake gespecialiseerd is en die naar het federale parket bevorderd is. Daar blijft hij zorgen voor de coördinatie en voert hij de strafvordering binnen de bevoegdheden van dat federaal parket. Voorts is er een gespecialiseerde onderzoeksrechter alsook een kern van een tiental terzake gespecialiseerde speurders (bij de federale politie van Brussel).

Dit lijkt de minister voldoende om een passend gevolg te kunnen verlenen aan de klachten. Het spreekt voor zich dat het Internationaal Gerechtshof ook beroep zal doen op de nationale autoriteiten om bijstand te bieden. Dit zal worden ingesloten in de internationale akkoorden. In functie van de toevloed van zaken, zal telkens worden nagegaan welke middelen noodzakelijk zijn.

De heer Destexhe meent dat het door de Belgische Justitie reeds geleverde werk in bepaalde dossiers niet teniet mag worden gedaan. Er moet een oplossing worden gevonden.

contre de son intervention. Il faut veiller à ce que le ministre de la Justice ne se retrouve pas dans une situation très délicate. Il ne semble pas sain que le pouvoir exécutif intervienne dans des procédures judiciaires.

Il faut ensuite que la loi définisse très clairement l'articulation des compétences de la Cour pénale internationale et de celles des tribunaux belges. Sans quoi, l'on risque d'être confronté à des procédures interminables portant sur des conflits de compétence.

Un autre élément concerne le fait que la nouvelle procédure, qui tient compte de la création de la Cour pénale internationale, ne pourra pas être appliquée aux personnes appelées à comparaître devant nos tribunaux, mais qui ne sont pas résidentes d'une partie contractante, ou lorsque les faits datent d'avant le 1^{er} juillet 2002. Ces personnes seront justiciables en principe non pas de la nouvelle procédure, mais de celle prévue dans la loi de 1993 (article 7, § 1^{er}, alinéa 3, proposé). On n'a pas prévu de prescription pour les infractions commises, ce qui fait que l'ancienne procédure pourra être invoquée à l'infini.

Une question suivante concerne les moyens mis à la disposition pour pouvoir appliquer réellement la compétence universelle. En effet, si quelqu'un dépose une plainte en Belgique, il faut également que les juges aient la possibilité d'y donner la suite qui s'impose.

Une dernière question porte sur la compatibilité de la proposition de loi et des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne le principe du procès équitable.

Le ministre souhaite répondre à la question concernant les moyens qui sont actuellement disponibles pour appliquer la loi de 1993.

Le noyau se trouve à Bruxelles, notamment un substitut du procureur du Roi spécialisé en la matière, qui est promu au parquet fédéral, tout en continuant, dans les compétences accordées à ce parquet fédéral, de faire la coordination et de mener l'action publique. Il y a également un juge d'instruction spécialisé et un noyau d'une dizaine d'enquêteurs spécialisés en la matière (dans la police fédérale de Bruxelles).

Cela paraît suffisant, aux yeux du ministre, pour pouvoir réserver aux plaintes la suite appropriée. Il est évident que la Cour pénale internationale demandera également une aide aux autorités nationales. Cela sera prévu dans les accords internationaux. En fonction du nombre d'affaires, on vérifiera à chaque fois quels sont les moyens nécessaires.

M. Destexhe estime qu'il ne faut pas que le travail que la justice belge a déjà fourni dans certains dossiers ne serve à rien. Il convient de trouver une solution.

De heer Van Quickenborne meent dat de argumenten tegen het interpretatieve wetsvoorstel niet zijn gegrond. Spreker verduidelijkt dat de twijfels over de interpretatieve wet voornamelijk de vrees betreffen dat de wetgevende macht zich zou mengen in het werk van de rechterlijke macht, aangezien er nog geen uitspraak is van het Hof van Cassatie. De heer Van Quickenborne verwijst nochtans naar een aantal zaken, zoals de Securitas-zaak en de zaak van de bende van Nijvel, waarbij de wetgever specifiek is tussengekomen om de verjaringstermijn aan te passen om te voorkomen dat bepaalde mensen op vrije voeten zouden worden gesteld. Het principe van de interpretatieve wet wordt ook op andere terreinen gehanteerd; zo werd in de faillissementswet van 12 maart 2000 de wet aangepast omdat de wetgever niet akkoord was met een aantal rechterlijke uitspraken. Bovendien is men nog niet geconfronteerd met een arrest van het Hof van Cassatie, dat voor bijkomende moeilijkheden zou kunnen zorgen als dit ingaat tegen de intenties van de wetgever. Tenslotte verwijst spreker naar artikel 84 van de Grondwet, dat stelt dat het aan de wetgever is om een authentieke interpretatie te geven aan de wetten.

Bovendien is er geen andere oplossing dan een interpretatief wetsvoorstel.

De heer Mahoux verklaart zich hiermee akkoord. Er is geen twijfel over de intenties van de wetgever van 1993.

Mevrouw de T' Serclaes wijst erop dat het advies van de Raad van State dient te worden afgewacht. Dan kan men nog zien of geen andere oplossing kan worden geboden, om alle gestelde handelingen te vrijwaren. Spreekster is ervan overtuigd dat dit mogelijk is zonder interpretatieve wet.

De heer Galand verwondert zich over de vrees van de bedrijfsleiders over de mogelijke vervolging op grond van deelneming aan de gestelde misdrijven. Het lijkt hem duidelijk dat er hen geen bijzondere bescherming kan worden verleend.

Een tweede bekommernis betreft de onttrekking van de zaak aan de Belgische gerechten.

Spreker wijst erop dat de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof conform het statuut van Rome complementair en subsidiair is ten opzichte van die van de nationale rechtscolleges. De nationale rechtbanken moeten dus tot een uitspraak komen en ook al kunnen zij zich van de zaak ontdoen op grond van bevoegdheid, toch kunnen zij de zaak niet zelf aanhangig maken bij het Internationaal Hof. Het Internationaal Strafhof oordeelt zelf over de adiëring. Een ander punt is het organiseren van de samenwerking met het Internationaal Hof ingeval de zaak bij dat Hof aanhangig is gemaakt. Belangrijk is dat België een voorbeeldfunctie uitoefent in de Europese Unie.

M. Van Quickenborne est d'avis que les arguments invoqués à l'encontre de la proposition de loi interprétative ne sont pas fondés. L'intervenant précise que les doutes concernant la loi interprétative portent essentiellement sur la crainte que le pouvoir législatif puisse s'ingérer dans le travail du pouvoir judiciaire, étant donné que la Cour de cassation ne s'est pas encore prononcée. M. Van Quickenborne rappelle pourtant un certain nombre d'affaires, comme l'affaire Securitas et l'affaire des tueurs du Brabant, dans lesquelles le législateur est intervenu spécifiquement pour adapter le délai de prescription, afin d'éviter que certaines personnes ne soient mises en liberté. On a également recours au principe de la loi interprétative dans d'autres domaines; c'est ainsi que la loi du 12 mars 2000 sur les faillites a été modifiée parce que le législateur ne pouvait pas souscrire à un certain nombre de décisions judiciaires. De plus, il n'y a pas encore d'arrêt de la Cour de cassation, lequel pourrait donner lieu à des difficultés supplémentaires s'il s'avérait aller à l'encontre des intentions du législateur. L'intervenant renvoie enfin à l'article 84 de la Constitution, selon lequel il appartient au législateur de donner une interprétation authentique des lois.

Il n'y a du reste pas d'autre solution que celle d'une loi interprétative.

M. Mahoux déclare pouvoir marquer son accord en la matière. Les intentions du législateur de 1993 ne font aucun doute.

Mme de T' Serclaes souligne qu'il convient d'attendre l'avis du Conseil d'État. Lorsque celui-ci sera disponible, il sera encore temps de voir si on ne peut pas trouver une autre solution permettant de sauvegarder tous les actes posés. L'intervenante est convaincue que cela est possible sans loi interprétative.

M. Galand s'étonne de la crainte qu'éprouvent les chefs d'entreprise de faire éventuellement l'objet de poursuites pour cause de participation aux infractions commises. Il lui semble clair qu'on ne peut leur accorder de protection particulière.

Il s'inquiète ensuite de ce que les juridictions belges puissent être dessaisies de l'affaire.

L'intervenant souligne que la compétence de la Cour pénale internationale, conformément au statut de Rome, est complémentaire et subsidiaire à celle des juridictions nationales. Les tribunaux nationaux ont donc l'obligation de juger et s'ils peuvent se dessaisir en raison de compétence, ils ne peuvent eux-mêmes saisir la Cour internationale. La Cour pénale internationale apprécie elle-même sa saisine. Autre chose est l'organisation de la collaboration en faveur de la Cour pénale internationale, dans l'hypothèse où la Cour pénale est saisie. Au sein de l'Union européenne, il est important que la Belgique donne l'exemple. Cette marque de participation à l'effort

Die bijdrage tot de inspanning om een internationale rechtspraak tot stand te brengen kan een van de kenmerken worden van de Europese Unie. Tevens heeft het een belangrijk afschrikkende werking (de vrees geoordeeld te worden).

Behoren er ten slotte nadien niet een aantal wijzigingen te komen in het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake het diplomatiek verkeer (onschendbaarheid van staatshoofden en diplomaten)?

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.

Het advies werd verleend op 16 december 2002, in verenigde kamers (stuk Senaat, nr. 2-1256/3).

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

A. Bedenkingen van de leden

In de loop van de besprekingen, werd een nota ingediend door de heer Mahoux c.s., in antwoord op de opmerkingen van de Raad van State. In deze bespreking wordt regelmatig verwezen naar deze nota, zodat zij wordt gepubliceerd als bijlage nr. 1 bij dit verslag.

Mevrouw Nyssens verheugt zich over het feit dat de adviezen van de Raad van State over beide wetsvoorstellen ter beschikking zijn. Reeds bij het advies over het wetsvoorstel 2-1255 stelt men vast dat de wetgever verplicht zal zijn een politieke keuze te maken tussen een interpretatieve wet en een wijzigingswet. Verschillende interpretaties zijn mogelijk.

Spreekster kan volkomen instemmen met het feit dat het principe van de universele bevoegdheid voor de toekomst zal moeten worden herzien, in functie van het stellen van aanknopingspunten, en dat de zaken misschien wat moeten worden teruggeschroefd. De vraag rijst echter wat men gaat doen voor het verleden. Het is duidelijk dat de wetgever ook op dat vlak zijn verantwoordelijkheid moet nemen. Er werd immers gevolg gegeven aan klachten van slachtoffers, bijvoorbeeld in het dossier Rwanda. Men kan stellen dat de bedoeling van de wetgever duidelijk was; in 1993 was de aanwezigheid van de verdachte op het Belgisch grondgebied niet vereist. Door een opeenvolging van wetten (1993-1999 en 2001) blijkt de samenhang van de wet van 1993 en de artikelen 12 en 12bis niet optimaal. Het is belangrijk duidelijk te stellen hoe men de wet van 1993 bekijkt, in het licht van de wijzigingen van 1999 en 2001. De Raad van State stelt dat men de wet van 1993 niet

d'une justice internationale peut devenir une caractéristique de l'Union européenne. Il s'agit aussi d'un facteur important de prévention (peur d'être jugé).

Enfin, ne faut-il pas ultérieurement envisager certaines modifications dans la Convention de Vienne du 18 avril 1961, concernant l'immunité des chefs d'État et des diplomates?

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.

Cet avis a été rendu le 16 décembre 1992, en chambres réunies (doc. Sénat, n° 2-1256/3).

V. REPRISE DE LA DISCUSSION GÉNÉRALE, APRÈS L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

A. Observations des membres

Au cours des discussions, une note a été déposée par M. Mahoux et consorts, en réponse aux observations formulées par le Conseil d'État. Comme l'on fait souvent référence à cette note au cours de la discussion, elle sera publiée en annexe n° 1 au présent rapport.

Mme Nyssens se réjouit que les avis du Conseil d'État concernant les deux propositions de loi soient disponibles. Déjà dans l'avis relatif à la proposition de loi 2-1255, on constate que le législateur devra faire un choix politique entre une loi interprétative et une loi modificative. Diverses interprétations sont possibles.

L'intervenante est tout à fait d'accord avec l'idée qu'il faudra revoir le principe de la compétence universelle dans une perspective d'avenir, en vue de définir des critères de rattachement et de limiter quelque peu les ambitions. La question se pose toutefois de savoir ce que l'on va faire pour ce qui est du passé. Il est clair que le législateur doit également prendre ses responsabilités sur ce plan. On a en effet donné suite à des plaintes de victimes, par exemple dans le dossier du Rwanda. On peut dire que l'objectif du législateur était évident; en 1993, la présence de l'inculpé sur le territoire belge n'était pas requise. Il apparaît que les lois successives de 1993, de 1999 et de 2001 n'ont pas assuré une cohérence optimale à la loi de 1993 et aux articles 12 et 12bis. Il importe de dire clairement ce que l'on pense de la loi de 1993, à la lumière des modifications de 1999 et 2001. Le Conseil d'État estime que l'on ne peut plus jeter le même regard qu'avant sur la loi de 1993 depuis l'insertion de l'article 12bis en

meer op dezelfde wijze kan benaderen, gezien de invoering van artikel 12*bis* in 2001. Spreekster verwijst naar haar vroegere interpellatie van juli 2001, waarbij zij een schriftelijke vraag richtte tot de minister van Justitie, om te weten of de politieke keuze van 2001 implicaties zou hebben op de wet van 1993 en meer bepaald op de niet vereiste aanwezigheid van de verdachte op het grondgebied. De minister antwoordde dat de keuze van 2001 geenszins een invloed had op de wet van 1993.

Het advies van de Raad van State zegt dat de wetgevingscontext van 2001 dusdanig is dat de interpretatie van de wet van 1993 niet meer kan worden toegepast op de misdaden en misdrijven die door de internationale verdragen worden bedoeld, gezien artikel 12*bis*. De enige overblijvende mogelijkheid kan een interpretatieve wet zijn voor de misdaden en misdrijven die niet door artikel 12*bis* worden beoogd (dus misdaden tegen de menselijkheid en volkerenmoord). Spreekster meent dat het niet mogelijk is een interpretatieve wet op te stellen voor bepaalde misdaden tegen het internationaal recht en voor andere niet. *Quid* met de hangende zaken? Vallen in die gevoelige zaken de misdrijven waarvoor de verdachten worden vervolgd, onder het internationaal recht of niet? Hoe wil men de hangende dossiers redden om niet in te gaan tegen de wetgever van 1993 zonder het advies van de Raad van State te negeren? Het zou niet logisch zijn een interpretatieve wet aan te nemen die door het Hof van Cassatie niet als een interpretatieve wet wordt beschouwd en die alleen voor de toekomst geldt. Dan gaan we terug naar af. Spreekster vraagt zich af of men in het strafrecht het optreden van de wetgever niet kan beschouwen als een procedurewet, die zonder betwisting kan gelden voor de lopende processen en die artikel 7 van de wet van 1993 ongemoeid laat. Waarom wijzigt men artikel 12 niet? De vraag is dan wat men met artikel 12*bis* doet.

Wat artikel 12*bis* betreft, verwijst spreekster naar haar interpellatie en het antwoord van de minister, meer bepaald naar de nota die bij het verslag van het wetsontwerp van 2001 was gevoegd, over de problemen in verband met de terugwerking van de strafwet en van de bijzondere wet. De minister heeft duidelijk gezegd dat de wet van 2001 die van 1993 niet wijzigt. Dat moet duidelijk zijn, zodat een interpretatieve wet kan worden aangenomen.

Bovendien meent spreekster dat een bijzondere wet van het algemeen recht kan afwijken. De wet van 1993 valt onder het bijzonder recht. De artikelen 12 en 12*bis* behoren tot het algemeen recht. Is het niet zo dat dit algemeen recht niet raakt aan het bijzonder uitzonderingsrecht van 1993? Volgens de Raad van State is er geen interpretatie volgens de wet van 1993 mogelijk zonder rekening te houden met die van 2001.

De heer Mahoux onderstreept dat artikel 12*bis* niet werd opgesteld voor de wet van 1993, maar om een totaal andere reden, met name om de bepalingen van

2001. L'intervenante fait référence à l'interpellation qu'elle a adressée au ministre de la Justice en juillet 2001 et à l'occasion de laquelle elle lui remettait une demande écrite pour savoir si le choix politique fait en 2001 aurait une incidence sur la loi de 1993 et, plus précisément, sur le principe selon lequel la présence de l'inculpé sur le territoire n'était pas requise. Le ministre avait répondu que le choix fait en 2001 n'aurait aucune influence sur la loi de 1993.

L'avis du Conseil d'État dit que le contexte législatif de 2001 fait en sorte que l'interprétation donnée par la loi de 1993 ne peut plus être appliquée aux crimes et infractions visées par les conventions internationales, vu l'article 12*bis*. La seule porte ouverte serait une loi interprétative pour les crimes et les infractions qui ne sont pas visés par l'article 12*bis* (donc les crimes contre l'humanité et le génocide). L'oratrice estime qu'il n'est pas possible de faire une loi interprétative pour certains crimes de droit international et pas pour d'autres. Qu'en est-il pour les affaires pendantes? Dans ces affaires sensibles est-ce que les infractions pour lesquelles les inculpés sont poursuivis, ressortissent au droit international ou pas? Comment va-t-on sauver les dossiers pendants pour être cohérent avec la volonté du législateur de 1993, tout en respectant l'avis du Conseil d'État? Il faut éviter de voter une loi interprétative qui ne serait pas considérée comme interprétative par la Cour de cassation et n'interviendrait que pour les affaires ultérieures. On serait alors au point de départ. L'oratrice se pose la question de savoir si, en droit pénal, on ne pourrait pas considérer l'intervention du législateur comme une loi de procédure, qui s'appliquerait sans contestation aux procès en cours et qui laisserait intact l'article 7 de la loi de 1993. Pourquoi ne change-t-on pas l'article 12? Le problème est alors de savoir ce qu'on fait de l'article 12*bis*.

À propos de l'article 12*bis*, l'oratrice renvoie à son interpellation et la réponse du ministre à ce sujet et plus particulièrement à la note jointe au rapport du projet de loi de 2001 sur les problèmes de la rétroactivité de la loi pénale et de la loi spéciale. Le ministre a clairement dit que la loi de 2001 ne change pas la loi de 1993. Il faut que ceci soit clair pour qu'une loi interprétative puisse être adoptée.

De plus, l'intervenante est d'avis qu'une loi spéciale peut déroger au droit général. La loi de 1993 relève du droit spécial. Les articles 12 et 12*bis* sont du droit général. Ne peut-on pas dire que ce droit général laisse intact le droit exceptionnel spécial de 1993? Le Conseil d'État est d'avis qu'on ne peut interpréter selon la loi de 1993, sans tenir compte de la loi de 2001.

M. Mahoux souligne que l'article 12*bis* n'a pas été fait en fonction de la loi de 1993, mais pour une tout autre raison, notamment appliquer les dispositions

de internationale overeenkomsten toe te passen en om België te verplichten zijn internationale verbintenissen na te komen.

Mevrouw Nyssens meent dat toch rekening moet worden gehouden met het advies van de Raad van State. Indien men een interpretatieve wet stemt, moet men zeker zijn dat de hoven en rechtbanken deze ook werkelijk beschouwen als een interpretatieve wet en aldus toepassen.

Een andere denkpiste wordt geboden door de argumenten van de kamer van inbeschuldigingstelling. Deze heeft gesteld dat de bevoegdheid niet wordt betwist, maar dat de vervolgingen niet ontvankelijk zijn. De wet van 1993 betreft enkel een regel van bevoegdheid. De oorspronkelijke formulering van het wetsvoorstel zou aanleiding kunnen geven tot een interpretatie waarbij men de draagwijdte van de voorgestelde wet zou beperken tot enkel de bevoegdheid als dusdanig.

Mevrouw Nyssens besluit dat opeenvolging van de verschillende wetten (1993, 1999 en 2001) niet erg gelukkig is. Hoewel de intentie van de wetgever van 1993 duidelijk is, sluiten de verschillende wetten niet goed op elkaar aan en hebben zij aanleiding gegeven tot verschillende interpretaties. De wetgever moet nu zijn verantwoordelijkheid nemen.

De heer Mahoux onderstreept dat er geen enkele onduidelijkheid bestaat over de intenties van de wetgever van 1993. Er is enige verwarring misschien omdat de wetgever van 1993 heeft gesteld dat artikel 12 diende te worden gewijzigd. Dit blijkt echter niet noodzakelijk (zie speciale wet). Dit is echter enkel een technisch probleem en kan geen argument zijn om terug te komen op de universele bevoegdheid.

Mevrouw Nyssens verwijst naar het advies van de Raad van State.

Het advies wijst erop dat een bijzondere wet van het algemeen recht kan afwijken, op voorwaarde dat ze dat uitdrukkelijk doet.

In ieder geval moet men erkennen dat het huidige recht aanleiding geeft tot diverse conclusies. Op juridisch vlak is voorzichtigheid geboden bij een eventueel antwoord op de argumenten van de Raad van State.

De heer Mahoux meent dat voorliggende voorstellen niet alleen een juridisch aspect vertonen, maar ook een politiek aspect. Dat laatste aspect zit hem in het beginsel van de universele bevoegdheid in het algemeen en niet in bijzondere gevallen. Dat aspect was in 1993 zonneklaar en algemeen en is dat nu nog. Het strekt ertoe straffeloosheid te voorkomen voor welbepaalde beschuldigingen.

Het is trouwens zeer vreemd dat nu plots, terwijl de wet bestaat sinds 1993, een hele reeks opmerkingen op de voorgrond komen.

des conventions internationales et obliger la Belgique à respecter ses engagements internationaux.

Mme Nyssens estime qu'il faut quand même tenir compte de l'avis du Conseil d'État. Si l'on décide de voter une loi interprétative, il faut que l'on soit sûr que les cours et tribunaux la considéreront vraiment comme telle et qu'ils l'appliqueront aussi comme telle.

Les arguments avancés par la chambre des mises en accusation offrent une autre piste de réflexion. Elle a déclaré que la compétence n'est pas contestée, mais que les poursuites sont irrecevables. La loi de 1993 concerne uniquement une règle de compétence. La formulation initiale de la proposition de loi pourrait donner lieu à une interprétation qui limiterait la portée de la loi proposée à la seule compétence en tant que telle.

Mme Nyssens conclut qu'une succession de lois diverses n'est pas une chose très heureuse (1993, 1999 et 2001). Bien que l'intention du législateur de 1993 soit claire, les lois en question sont mal harmonisées entre elles et elles ont donné naissance à des interprétations divergentes. Le législateur doit, aujourd'hui, prendre ses responsabilités.

M. Mahoux souligne qu'il n'y a aucun doute sur les intentions du législateur de 1993. S'il y a quelque confusion, c'est sans doute parce que le législateur de 1993 a dit que l'article 12 devait être modifié. Or, il s'avère que cela n'est pas nécessaire (voir la loi spéciale). Bref, le problème est purement technique et l'on ne saurait en tirer prétexte pour remettre en question la compétence universelle.

Mme Nyssens fait référence à l'avis du Conseil d'État.

L'avis note qu'une loi particulière peut déroger au droit général, à condition que ce soit de manière expresse.

Force est en tout cas de reconnaître que le droit actuel donne lieu à des conclusions diverses. D'un point de vue juridique, il faut faire preuve d'une grande prudence pour répondre aux arguments du Conseil d'État.

M. Mahoux estime que les propositions à l'examen comportent non seulement une dimension juridique, mais également une dimension politique. La dimension politique concerne le principe de la compétence universelle en général et pas des cas particuliers. Cette dimension, en 1993 et maintenant, est tout à fait claire et générale, et vise à empêcher l'impunité pour des incriminations bien précises.

Il est d'ailleurs très étrange de constater qu'on a attendu jusqu'à maintenant pour formuler toute une série d'observations, alors que la loi existe depuis 1993.

Voorliggend wetsvoorstel strekt ertoe die universele bevoegdheid te bevestigen. De bedoeling dat die universele bevoegdheid werkelijkheid wordt, wordt in de Belgische wetgeving bevestigd, en tegelijk ook in de steun voor de oprichting van het Internationaal Gerechtshof.

Voorts is het duidelijk dat rekening moet worden gehouden met het advies van de Raad van State.

Uiteenlopende interpretaties bestaan over dit advies.

De Raad van State betwist de legitimiteit van het indienen van een interpretatief wetsvoorstel niet. Hij onderstreept dat artikel 12*bis* strijdig is met de wet van 1993. Spreker antwoordt daarop dat de wet van 1993 als een bijzondere wet kan worden beschouwd en dat hij dus niet ingaat tegen de artikelen 12 en 12*bis*. De bijzondere wet gaat voor op het gemeen recht en moet bij bepaalde beschuldigingen toepassing krijgen.

Hoe valt dat probleem op te lossen? Spreker meent dat de interpretatie van de wet van 1993 opnieuw duidelijk moet worden vastgelegd en dat de wil van de wetgever van 1993 moet worden bevestigd. De universele bevoegdheid voor de beschuldigingen die in 1993 werden bepaald, is een realiteit, ongeacht de andere teksten.

Deze politieke demarche is onvermijdelijk.

Een terechte opmerking is dat de interpretatieve wet moet preciseren dat het niet enkel om de bevoegdheid gaat, maar dat ook de ontvankelijkheid wordt geïmplementeerd.

De heer Monfils meent dat het wetsvoorstel twee aspecten omvat. Er is namelijk een politiek en een juridisch aspect. Op politiek vlak werd het parlementair debat opgewekt door een aantal zaken die voor de rechtbank werden gebracht. Zo stelt zich het dringende probleem van de reeds gestelde onderzoeksdaeden in het dossier van de moord op de 10 para's in Rwanda. Er moet worden overwogen of er geen andere oplossing bestaat dan een interpretatieve wet om het behoud van deze handelingen te verzekeren. Voor de toekomst dringt een wijziging van de artikelen 12 en 12*bis* zich in ieder geval op. Dat wordt ook bevestigd door de Raad van State. Met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 1993, heeft spreker bedenkingen bij de rol van de minister van Justitie bij de verwijzing naar het Internationaal Strafgerechtshof. Men kan zich hierbij vragen stellen over de eerbiediging van het beginsel van de scheiding der machten. Ook de problematiek van de aanknopingspunten vergt een debat.

Met betrekking tot de interpretatieve wet, verwijst spreker naar het advies van de Raad van State. Die

La proposition de loi à l'examen vise à confirmer cette compétence universelle. La volonté que cette compétence universelle soit une réalité se confirme dans la législation belge, et parallèlement, dans le soutien de la création de la Cour internationale.

D'autre part, il est clair qu'il faut tenir compte de l'avis du Conseil d'État.

Cet avis donne lieu à des interprétations divergentes.

Le Conseil d'État ne conteste pas la légitimité de déposer une proposition de loi interprétative. Il souligne que l'article 12*bis* serait en contradiction avec la loi de 1993. L'orateur réplique que la loi de 1993 peut être considérée comme une loi spéciale et n'est donc pas en contradiction avec les articles 12 et 12*bis*. La loi spéciale prime sur le droit commun et doit s'appliquer dans le cadre des incriminations déterminées.

Comment résoudre ce problème? Selon l'orateur, il faut clairement réaffirmer l'interprétation de la loi de 1993 et confirmer l'intention du législateur de 1993. La compétence universelle, pour les incriminations prévues en 1993, est une réalité, quels que soient les autres textes.

Cette démarche politique est inévitable.

L'observation selon laquelle la loi interprétative doit préciser que ce qui est visé, ce n'est pas uniquement la compétence, mais aussi la recevabilité, est une observation fondée.

M. Monfils estime que la proposition de loi comporte deux volets. Il y a un volet politique et un volet juridique. Sur le plan politique, le débat parlementaire a été alimenté par une série d'affaires dont la justice a été saisie. C'est ainsi que se pose le problème urgent concernant la sauvegarde des devoirs d'instruction qui ont déjà été accomplis dans le dossier de l'assassinat des 10 paras au Rwanda. Il faut examiner s'il n'y a pas d'autre solution que le vote d'une loi interprétative pour assurer la sauvegarde de ces actes d'instruction. Il sera en tout cas nécessaire, dans une perspective d'avenir, de modifier les articles 12 et 12*bis*, comme le Conseil d'État l'a lui aussi confirmé. S'agissant de la proposition de loi modifiant la loi de 1993, l'intervenant s'interroge à propos du rôle du ministre de la Justice en cas de renvoi devant la Cour pénale internationale. L'on peut se poser à cet égard des questions sur le respect du principe de la séparation des pouvoirs. La problématique des critères de rattachement requiert elle aussi un débat.

En ce qui concerne la loi interprétative, l'intervenant renvoie à l'avis du Conseil d'État qui a

heeft wel bevestigd dat interpretatieve wetten bestaan, maar stelt tegelijkertijd dat ze de uitzonderingen moeten zijn die de regel bevestigen.

De Raad merkt tevens op dat een dergelijke wet niet bedoeld is om nieuwe regels toe te voegen aan de bestaande wetgeving.

Bovendien rijst het probleem dat de wetgever ingrijpt, wat het lopende proces kan beïnvloeden.

Ten slotte kan het Hof van Cassatie oordelen dat het om een wijzigingswet gaat en niet om een interpretatieve wet.

Dan zal deze wet niet worden toegepast voor het verleden, en komt men in een situatie van rechtsonzekerheid.

Ook het antwoord van de minister van Justitie op een schriftelijke vraag van mevrouw Nyssens is geen echt argument. Inderdaad is dit slechts een antwoord, en had dit niet de bedoeling de wet te interpreteren.

Spreeker erkent dat er een verdeeldheid bestaat in rechtsleer en rechtspraak over de interpretatie van de wet van 1993. Men moet echter vermijden dat het voorwerp van interpretatieve wet zich ook uitstrekt tot de artikelen 12 en 12*bis*. Dat is volstrekt onmogelijk. In 1999 en 2001 had men immers kennis van de wet van 1993.

Spreeker besluit dat eerder moet gedacht worden aan een wijzigingswet. Belangrijk is dat men hierbij voor ogen houdt dat de gestelde onderzoeksdaaden moeten worden behouden. Verder moet nagedacht worden over artikel 12*bis* en de noodzaak van aanknopingspunten. Er zijn thans 2 verschillende procedures voor volledig vergelijkbare misdrijven.

De heer Destexhe verheugt zich over het feit dat alle commissieleden er zich van bewust zijn dat de reeds gestelde onderzoeksdaaden in de lopende zaken moeten worden gevrijwaard. Hij meent echter dat er geen andere juridische oplossing voorhanden is dan een interpretatieve wet. Hij is echter bereid over eventueel andere suggesties te debatteren.

Spreeker onderstreept dat het niet alleen de bedoeling is van de indieners van het wetsvoorstel om de reeds gestelde onderzoeksdaaden te behouden, maar ook een voortrekkersrol te geven aan België in het kader van de strijd tegen de straffeloosheid bij genocide en misdaden tegen de mensheid. In het kader van het dossier Rwanda en Chili, is het trouwens duidelijk dat de tussenkomst van het Belgische gerecht werd gesteund door de slachtoffers.

De heer Destexhe verheugt zich ook over het feit dat de demarche van een interpretatieve wet wordt gevalideerd door de Raad van State, ook al draagt een interpretatieve wet niet de voorkeur weg van deze instelling.

déclaré qu'il existe effectivement des lois interprétatives mais que de telles lois doivent rester l'exception.

Le Conseil note également qu'une telle loi n'a pas pour objet d'ajouter des règles nouvelles à l'ordonnement juridique existant.

De plus, il se pose le problème de l'intervention du législateur, qui peut avoir une incidence sur les procès en cours.

Enfin, la Cour de cassation pourrait considérer qu'il s'agit d'une loi modificative, et non d'une loi interprétative.

Dans ce cas, la loi en projet ne sera pas applicable pour le passé et l'on se retrouvera dans une situation d'insécurité juridique.

La réponse du ministre de la Justice à une question écrite de Mme Nyssens n'est pas non plus un véritable argument. Ce n'est en effet qu'une réponse, et le but n'était donc pas d'interpréter la loi.

L'intervenant reconnaît l'existence de divergences dans la doctrine et la jurisprudence concernant la loi de 1993. Il convient toutefois d'éviter que la loi interprétative vise aussi les articles 12 et 12*bis*. Il est tout à fait exclu qu'elle puisse les viser. En 1999 et en 2001, la loi de 1993 était en effet déjà connue.

L'intervenant conclut qu'il faut plutôt envisager de voter une loi modificative. Il importe à cet égard de garder à l'esprit la nécessité de sauvegarder les devoirs d'enquête qui ont été accomplis. Il convient en outre de réfléchir à l'article 12*bis* et à la nécessité de définir des critères de rattachement. Il y a actuellement deux procédures différentes pour des délits pourtant parfaitement comparables.

M. Destexhe se réjouit que tous les commissaires soient conscients de la nécessité de sauvegarder les devoirs d'enquête qui ont déjà été accomplis dans les affaires en cours. Il estime cependant qu'il n'y a pas d'autre solution juridique que celle qui consiste à voter une loi interprétative. Il n'en reste pas moins disposé à débattre d'autres suggestions éventuelles.

L'intervenant souligne que les auteurs de la proposition ont l'intention non seulement de conserver les actes d'instruction déjà effectués, mais aussi de donner à la Belgique un rôle précurseur dans le cadre de la lutte contre l'impunité en cas de génocide et de crimes contre l'humanité. Dans le cadre des dossiers Rwanda et Chili, il est d'ailleurs clair que l'intervention de la justice belge a été soutenue par les victimes.

M. Destexhe se réjouit aussi que la démarche visant à prendre une loi interprétative ait reçu l'aval du Conseil d'État, même si celui-ci eût préféré une autre solution.

Spreker bevestigt dat het hier werkelijk een juridisch allegaartje betreft.

Het is juist dat de eminente juristen uiteenlopende interpretaties geven. Dit is te wijten aan de woekering van wetten waarmee we geconfronteerd worden. Een normatieve coördinatie zou geen luxe zijn. Anderzijds werden tijdens de voorbereidende werkzaamheden in 2001 geen problemen gesignaleerd en was het antwoord van de minister van Justitie op de vraag van mevrouw Nyssens zeer duidelijk.

Aldus komt de heer Destexhe opnieuw tot de filosofie van het voorstel van interpretatieve wet, die toch inhoudt dat de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever wordt verduidelijkt, vereenvoudigd en aan samenhang wint. Het staat buiten kijf dat dit de bedoeling is, bewijzen van het tegendeel zijn er niet. Het echte probleem op juridisch vlak is niet ontstaan in 1993, maar in 2001, wanneer Meester Hirsch in de zaak-Sharon dat aspect heeft aangehaald. Vóór die tijd was dat nooit gedaan, noch door het Parlement noch door de gerechtelijke overheden die een wet met universele bevoegdheid hadden moeten toepassen (het Hof van Cassatie heeft dit bijvoorbeeld niet gedaan toen de zaak-Rwanda aan België werd onttrokken, of in de affaire-Pinochet, noch ten tijde van de onderzoeken naar de moordenaars van de Belgische paras in Rwanda).

Met betrekking tot het voorstel van wijzigingswet acht spreker de argumenten van de Raad van State gegrond. Daarop kunnen dan ook amendementen worden ingediend.

Spreker kan zich niet van de indruk ontdoen dat de juridische argumentatie wordt gebruikt om het principe van de universele bevoegdheid opnieuw in vraag te stellen. Heel wat politieke oppositie werd immers gevoerd na de stemming van de genocidewet. Ook binnen de magistratuur werd oppositie gevoerd en werden dossiers geblokkeerd. Deze oppositie steekt opnieuw de kop op.

De heer Van Quickenborne onderlijnt het belang van de gevoerde discussie. Niet alleen de publieke opinie wacht op een resultaat, maar ook blijkbaar de rechtspraak. Het Hof van Cassatie heeft het arrest van de kamer van inbeschuldigingstelling in de zaak Yerodia verbroken en verwezen naar een andere kamer van inbeschuldigingstelling en de zaak Shabra werd *sine die* uitgesteld. Dit wijst erop dat men verkiest dat deze discussie wordt beslecht door de wetgever.

Spreker verwijst naar het advies van de Raad van State dat op bepaalde punten positief is, maar op andere punten ruimte biedt tot interpretatie. Het is positief, omdat het duidelijk stelt dat wat de kamer van inbeschuldigingstelling heeft gesteld in tegenpraak is met de opinie van de grote meerderheid van de rechtspraak en de rechtsleer. Verder stelt het ook letterlijk dat alle voorwaarden zijn vervuld voor een

L'orateur confirme qu'on est confronté à un véritable « magma » juridique.

Il est exact que les interprétations des éminents juristes divergent. C'est dû à la multiplication des lois à laquelle on est confronté. Une coordination normative ne serait pas un luxe. D'autre part, aucun problème n'a été signalé à l'occasion des travaux préparatoires de 2001 et la réponse du ministre de la Justice à la question de Mme Nyssens était très claire.

M. Destexhe en revient ainsi à la philosophie de la proposition de loi interprétative, qui est de rétablir clarté, simplicité et cohérence par rapport à l'intention initiale du législateur. Cette intention est extrêmement claire et n'a pas été contestée par des faits probants. Le problème juridique réel ne remonte pas à 1993, mais à 2001, au moment où Me Hirsch, dans l'affaire Sharon, a soulevé ce point de droit. Avant, ce point n'avait jamais été soulevé, ni par le Parlement, ni par les autorités judiciaires qui avaient dû appliquer la loi de compétence universelle (par exemple ni par la Cour de cassation quand elle a accepté le désaisissement de la Belgique dans l'affaire Rwanda, ni dans l'affaire Pinochet, ni dans les actes d'instruction commis contre les assassins des paras belges au Rwanda).

En ce qui concerne la proposition de loi modificative, l'orateur trouve les arguments du Conseil d'État pertinents. Des amendements pourront être déposés à ce sujet.

L'intervenant ne peut se départir de l'impression que l'on se sert de l'argumentation juridique pour remettre en question le principe de la compétence universelle. En effet, il y a eu une opposition politique intense après le vote de la loi sur le génocide. Il y a aussi une opposition au sein de la magistrature où des dossiers ont été bloqués. Ce mouvement d'opposition montre de nouveau le bout du nez.

M. Van Quickenborne souligne l'importance de la discussion qui est menée. Non seulement l'opinion publique attend un résultat, mais la justice manifestement aussi. La Cour de cassation a cassé l'arrêt de la chambre des mises en accusation dans l'affaire Yerodia et renvoyé l'affaire devant une autre chambre des mises en accusation et l'affaire Shabra a été reportée *sine die*. Cela montre que l'on préfère laisser au législateur le soin de trancher la question.

L'intervenant renvoie à l'avis du Conseil d'État, qui est positif sur certains points, mais qui laisse une marge d'interprétation sur d'autres points. Il est positif en ce qu'il dit clairement que ce que la chambre des mises en accusation a affirmé est contraire à l'opinion majoritaire prévalant dans la jurisprudence et dans la doctrine. En outre, il indique également que toutes les conditions sont remplies pour une proposition de loi

interpretatief wetsvoorstel. De Raad van State verzet zich niet tegen een interpretatieve wet en stelt nergens dat het wetsvoorstel ongrondwettelijk zou zijn of in tegenspraak met de internationale verdragen. Anderzijds is het advies enigszins eigenaardig omdat de Raad van State stelt dat verschillende interpretatie mogelijk is. Ofwel stelt men, in navolging van de meerderheid van rechtspraak en rechtsleer en van het antwoord van de minister van Justitie, dat de wet van 1993 een volledig autonome wet is en met andere woorden losstaat van alle mogelijke bepalingen dienaangaande. Ofwel is men de mening toegedaan, zoals de kamer van inbeschuldigingstelling, dat de wet van 1993 slechts een beperkte vorm van autonomie heeft.

Deze laatste stelling brengt met zich mee dat voor bepaalde misdrijven artikel 12bis voorrang heeft op de wet van 1993. De Raad van State stelt dat artikel 12bis voorrang heeft in geval van genocide en in geval van oorlogsmisdaden met een internationaal karakter. Ofschoon de Raad van State erkent dat de wetgever een keuze kan maken tussen deze twee interpretaties — een politieke keuze dus — gaat dezelfde Raad verder wel uit van de tweede interpretatie als het op de beoordeling van artikel 12bis aankomt. Dit is niet erg consequent. Spreker meent dat deze interpretatie van de Raad van State foutief is, omdat noch het genocideverdrag, noch het eerste aanvullende protocol met betrekking tot de oorlogsmisdaden met internationaal karakter, België zouden verplichten de zaak voor te leggen teneinde tot vervolging over te gaan. Bovendien is deze interpretatie ook gevaarlijk, omdat zij ertoe zou kunnen leiden dat Belgische daders van genociden en oorlogsmisdaden buiten vervolging zouden kunnen blijven, zolang zij zich op het territorium van een ander land bevinden. Aldus voert men een soort straffeloosheid in, ook voor Belgische daders.

Een mogelijke oplossing kan worden geboden door de woorden «van toepassing is» te vervangen door de woorden «vervolgingen toelaat». Hierdoor wordt verduidelijkt dat de afwezigheid van de vermoedelijke dader geen invloed mag hebben op de bevoegdheid, noch op de ontvankelijkheid van de strafvordering (zie ook amendement nr. 1 van mevrouw Nyssens, stuk Senaat, nr. 2-1255/3).

Spreker meent dat achter de redenering van verschillende sprekers, die gekant zijn tegen de interpretatieve wet, vaak een diepgaander redenering schuilt. Universele bevoegdheid en het Internationaal Strafgerechtshof zijn aan elkaar gekoppeld. Spreker verwijst naar de tekst van Henri Kissinger «*The pitfalls of Universal Jurisdiction*». Ons land heeft met de genocidewet de aanzet gegeven voor de installatie van het Internationaal Strafgerechtshof. Universele jurisdictie en het Internationaal gerechtshof vertrekken immers van de idee dat bepaalde misdrijven een dergelijke impact hebben in de mensheid dat deze niet kunnen

interpretatieve. Le Conseil d'État ne s'oppose pas à une loi interprétative et n'affirme nulle part que la proposition de loi serait inconstitutionnelle ou contraire aux conventions internationales. Par ailleurs, l'avis est quelque peu singulier, dans la mesure où le Conseil d'État dit qu'une interprétation différente est possible. Soit on estime, comme la jurisprudence et la doctrine majoritaires et comme le ministre de la Justice dans sa réponse, que la loi de 1993 est une loi totalement autonome et, en d'autres termes, qu'elle est indépendante de toutes autres dispositions en la matière soit on estime, comme la chambre des mises en accusation, que la loi de 1993 ne dispose que d'une autonomie limitée.

Si on adopte ce dernier point de vue, l'article 12bis prime sur la loi de 1993 pour certaines infractions. Le Conseil d'État affirme que l'article 12bis prévaut en cas de génocide et en cas de crimes de guerre ayant un caractère international. Bien que le Conseil d'État reconnaisse que le législateur peut faire un choix — qui est donc de nature politique — entre ces deux interprétations, ce même Conseil se base sur la deuxième interprétation lorsqu'il s'agit d'apprécier l'article 12bis. Cette attitude n'est pas très conséquente. L'intervenant estime que cette interprétation du Conseil d'État est erronée, car ni la convention réprimant le génocide, ni le premier protocole additionnel relatif aux crimes de guerre ayant un caractère international n'obligeraient la Belgique à porter l'affaire devant le juge en vue des poursuites. Cette interprétation est en outre dangereuse, parce qu'elle pourrait avoir pour conséquence que les auteurs belges de génocides et de crimes de guerre soient exempts de poursuites, tant qu'ils se trouvent sur le territoire d'un autre pays. On créerait ainsi une sorte d'impunité, pour les auteurs belges également.

On pourrait résoudre le problème en remplaçant les mots «s'appliquant» par les mots «permettant des poursuites». On préciserait ainsi que l'absence d'auteur présumé ne saurait influencer la compétence, ni la recevabilité de l'action publique (voir également l'amendement n° 1 de Mme Nyssens, doc. Sénat, n° 2-1255/3).

L'intervenant pense que le raisonnement de plusieurs orateurs qui s'opposent à la loi interprétative, cache des raisons plus profondes. La compétence universelle et la Cour pénale internationale sont liées. L'intervenant renvoie au texte de M. Henri Kissinger, «*The pitfalls of Universal Jurisdiction*». En adoptant la loi sur le génocide, notre pays a amorcé l'installation de la Cour pénale internationale. La compétence universelle et la Cour internationale procèdent en effet de l'idée que certains crimes ont un impact tel sur l'humanité qu'ils ne peuvent rester impunis. En vidant la loi sur le génocide de sa subs-

straffeloos blijven. Indien men de genocidewet uitholt, verzet men zich eigenlijk ook tegen universele jurisdictie.

Spreker meent dat beide wetsvoorstellen een evenwichtige overname zijn van de internationale rechtspraak en niet gekleurd. Met respect voor de internationale orde, willen de indieners de genocidewet ook aanpassen. Hij verwijst naar de bepalingen over de immuniteit. Er wordt dus niet enkel overgenomen uit de internationale rechtspraak wat de indieners belieft.

De heer Monfils gelooft niet dat het nuttig zou zijn dat België de gerechtelijke boeman van de wereld wordt (zonder enig aanknopingspunt). Hij is echter wel voorstander van het oprichten en ontwikkelen van een Internationaal Strafhof.

Mevrouw Nyssens meent dat erop gelet moet worden dat de wijziging van de wet van 1993 geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van het Internationaal Strafgerechtshof, dat op termijn de oplossing zal bieden voor internationale zaken.

De heer Dubié vestigt de aandacht op het feit dat mevrouw Del Ponte, procureur-generaal bij het Internationaal Strafgerechtshof, de Belgische wet op de universele bevoegdheid heeft toegejuicht.

De heer Destexhe wil ook niet dat België de gerechtelijke boeman van de wereld wordt. Hij wil alleen maar dat België pionierswerk verricht op het vlak van de internationale rechtspraak.

Spreker is niet gekant tegen aanknopingspunten wat de slachtoffers betreft (rechtstreeks slachtoffer, Belg of politiek vluchteling, die in België verblijft). Het aantal klachten in België moet immers enigszins beperkt worden. Misschien moet men ook een middel vinden om de klachten te seponeren.

De heer Mahoux wijst op het principe van de scheiding der machten. Het verloop van de procedures is een zaak van de rechterlijke macht.

Wat betreft de ontwikkeling van het Internationaal Strafgerechtshof, wijst spreker erop dat niet alle landen hiertegenover gunstig gezind zijn (zie bijvoorbeeld Roemenië). Spreker meent dat de weg van de universele bevoegdheid dus in elk geval dient te worden voortgezet, dat men moet pogen de landen van de Europese Unie te overtuigen om dit principe in hun wetgeving op te nemen, en dat men tegelijkertijd moet pogen het Internationaal Strafgerechtshof doeltreffender te maken, meer middelen te geven en meer landen pogen te overtuigen tot de toetreding tot het Statuut ervan.

De heer Monfils wenst in te gaan op twee concrete punten.

Het eerste punt betreft de terugwerkende kracht van de interpretatieve wet. Spreker verwijst naar een arrest van het Arbitragehof van 19 december 2002,

on s'oppose en réalité également à la compétence universelle.

L'intervenant estime que les deux propositions de loi sont une reprise équilibrée et neutre de la jurisprudence internationale. Leurs auteurs souhaitent adapter la loi sur le génocide dans le respect de l'ordre international. Il renvoie aux dispositions relatives à l'immunité. Les auteurs ne retiennent donc pas uniquement de la jurisprudence internationale ce qui leur convient.

M. Monfils ne croit pas que ce serait utile que la Belgique soit le gendarme juridictionnel du monde (absence de tout critère de rattachement). Par contre, il est tout à fait favorable à l'installation et au développement d'une Cour pénale internationale.

Mme Nyssens estime qu'il faut veiller à ce que la modification de la loi de 1993 ne porte pas atteinte aux compétences de la Cour pénale internationale qui sera, à terme, la solution pour les affaires à caractère international.

M. Dubié attire l'attention sur le fait que Mme Del Ponte, procureur général de la Cour pénale internationale, a accueilli avec enthousiasme la loi belge relative à la compétence universelle.

M. Destexhe précise qu'il ne veut pas non plus que la Belgique soit le gendarme juridictionnel du monde. Il veut uniquement que la Belgique soit le pionnier en matière de justice internationale.

L'orateur ne s'oppose pas aux critères de rattachement, en ce qui concerne les victimes (victime directe résidant en Belgique, soit Belge, soit réfugié politique); il faut en effet trouver un moyen de limiter les plaintes devant la justice belge. Il faut peut-être aussi prévoir un système de classement des plaintes.

M. Mahoux rappelle le principe de la séparation des pouvoirs. Le déroulement des procédures est l'affaire du pouvoir judiciaire.

En ce qui concerne le développement de la Cour pénale internationale, l'intervenant souligne que tous les pays n'y sont pas favorables (voir notamment la Roumanie). Il considère qu'il convient en tout cas de poursuivre sur la voie de la compétence universelle, qu'il faut tenter de convaincre les pays de l'Union européenne d'inscrire ce principe dans leur législation et qu'il faut s'efforcer, dans le même temps, de renforcer l'efficacité de la Cour pénale internationale, de lui donner davantage de moyens et d'inciter un plus grand nombre de pays à adhérer à son statut.

M. Monfils souhaite approfondir deux points concrets.

Le premier point concerne la rétroactivité de la loi interprétative. L'intervenant renvoie à un arrêt de la Cour d'arbitrage du 19 décembre 2002, qui traite

dat handelt over een interpretatieve wet die in feite een retroactieve wet is, met betrekking tot een interpretatief decreet van de Vlaamse Gemeenschap inzake onderwijs.

«De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Die waarborg zou niet kunnen worden omzeild door het enkele feit dat een wet met terugwerkende kracht als een interpretatieve wet zou worden voorgesteld. Het Hof zou zich dus niet ervan kunnen ontslaan te onderzoeken of een als interpretatief gekwalificeerde wet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Afgezien van het strafrecht is de terugwerkende kracht die het gevolg is van een interpretatieve wetsbepaling gerechtvaardigd in zoverre de geïnterpreteerde bepaling vanaf haar oorsprong redelijkerwijze niet anders kon worden begrepen dan is aangegeven in de interpretatieve bepaling ...»

Volgens spreker impliceren de woorden «afgezien van het strafrecht» dat het Arbitragehof een interpretatieve wet in strafaangelegenheden uitsluit. De vervolging van misdadigers, als bedoeld door de wet van 1993, maakt natuurlijk deel uit van dat strafrecht.

Het Arbitragehof vervolgt: «Wanneer dit niet het geval is, is de zogenoemde interpretatieve bepaling in werkelijkheid een zuiver retroactieve bepaling. Bijgevolg kan de terugwerkende kracht ervan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een aanhangig gemaakte rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.»

Op grond van die bepaling heeft het Arbitragehof het decreet van de Vlaamse Gemeenschap vernietigd.

Spreker trekt er de volgende besluiten uit.

Het eerste is dat het Arbitragehof de interpretatieve wet zou kunnen vernietigen op grond van de terugwerkende kracht ervan. Dat zou de rechtszekerheid in gevaar brengen.

Het tweede besluit is dat een interpretatieve wet in strafaangelegenheden niet aangenomen kan worden.

d'une loi interprétative, qui est en fait une loi à effet rétroactif, à propos d'un décret interprétatif de la Communauté flamande en matière d'enseignement.

«... la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de préserver la sécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. Cette garantie ne pourrait être érudée par le seul fait qu'une loi ayant un effet rétroactif, serait présentée comme une loi interprétative. La Cour ne pourra donc se dispenser d'examiner si une loi qualifiée d'interprétative est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Abstraction faite du droit répressif, l'effet rétroactif qui s'attache à une disposition législative interprétative est justifié lorsque la disposition interprétée ne pouvait dès l'origine être raisonnablement comprise autrement que de la manière indiquée dans la disposition interprétative ...»

Selon l'intervenant, les mots «abstraction faite du droit répressif» impliquent que la Cour d'arbitrage exclut une loi interprétative en matière pénale. La poursuite des criminels, visée par la loi de 1993, se situe bien entendu dans ce droit répressif.

La Cour continue ainsi: «Si tel n'est pas le cas, la disposition dite interprétative est en réalité une disposition rétroactive pure et simple; par conséquent, sa rétroactivité ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, tel que le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour effet d'influencer dans un sens déterminé, l'issue de procédures judiciaires, ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit dont elles ont été saisies, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.»

Sur la base de cette disposition, la Cour d'arbitrage a annulé le décret de la Communauté flamande.

L'intervenant en tire les conclusions suivantes.

La première est que la Cour d'arbitrage pourrait annuler la loi interprétative, sur la base des effets rétroactifs. Ceci porterait atteinte à la sécurité juridique.

La deuxième conclusion est qu'une loi interprétative ne peut être votée en matière répressive.

Het derde besluit is dat de interpretatieve wet de gerechtelijke waarborgen voor de burgers op de heling zou zetten, aangezien er rechtszaken aan de gang zijn.

De tweede opmerking betreft de beweegredenen van de indieners van de interpretatieve wet met betrekking tot het behoud van de onderzoeksdaten die krachtens de wet van 1993 reeds verricht zijn.

Het is duidelijk dat de statuten van Internationaal Rwanda-Tribunaal in het Belgisch recht zijn opgenomen (1994-1996) en dat het internationaal recht voorgaat op het nationaal recht. Artikel 8 bepaalt dat het Internationaal Rwanda-Tribunaal en de nationale rechtbanken beide bevoegd zijn om verdachten in die aangelegenheden te berechten. Het Internationaal Gerechtshof kan een zaak in bepaalde omstandigheden aan zich trekken en op zeker ogenblik de nationale rechtbanken officieel verzoeken onttrokken te worden.

Gelet op de voorrang van het internationaal recht op het nationaal recht, de concurrerende bevoegdheid en het feit dat in de statuten van het Internationaal Gerechtshof geen enkele bepaling voorziet dat de beklagde zich op het nationale grondgebied moet bevinden, kunnen de reeds begonnen onderzoeksdaten op dezelfde basis voortgezet worden. Artikel 7 behoeft geen interpretatieve wet.

Mevrouw Nyssens vraagt of de internationale overeenkomsten bepalen dat de verdachte op het grondgebied aanwezig moet zijn. Artikel 12*bis* verwijst uitsluitend naar de internationale overeenkomsten maar zegt niets over die aanwezigheid. Het is de vraag of de aanwezigheid van de verdachte een gebruikelijk criterium vormt in het internationaal recht.

De heer Van Quickenborne gaat niet akkoord met de stelling dat een interpretatieve wet in strafzaken zou zijn uitgesloten.

Spreker verwijst naar artikel 84 van de Grondwet, dat bepaalt dat een authentieke interpretatie van de wetten enkel aan de wetgever toekomt. De grondwetgever was immers bang dat de uitvoerende macht de wetten autonoom zou gaan interpreteren.

Verder is er ook artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek dat bepaalt dat de rechter is gehouden zich te schikken naar de interpretatieve wetten in alle zaken waar het rechtspunt niet definitief is beslecht, op het ogenblik dat deze wetten afdwingbaar worden.

Spreker verwijst als voorbeeld naar een arrest van het Hof van Cassatie van 4 november 1996, waar een voorziening in Cassatie werd aanhangig gemaakt tegen een arrest van het arbeidshof van Luik van 10 november 1995. Een interpretatieve wet komt tussen op 19 juli 1996 (van kracht op 30 juli) en het Hof

La troisième conclusion est que la loi interprétative mettrait en cause les garanties juridictionnelles offertes aux citoyens, dans la mesure où des procédures sont en cours.

La deuxième remarque concerne les motivations des auteurs de la loi interprétative, par rapport au maintien des actes d'instruction déjà posés sur la base de la loi de 1993.

Il est clair que les statuts du Tribunal international pour le Rwanda ont été intégrés dans le droit belge (1994 -1996) et que le droit international prime le droit national. L'article 8 prévoit que le Tribunal international pour le Rwanda et les juridictions nationales sont concurremment compétents pour juger les personnes présumées responsables en cette matière. Le Tribunal international peut se saisir, dans certaines circonstances, et demander à un certain moment officiellement aux tribunaux nationaux d'être dessaisi.

Vu la primauté du droit international sur le droit national, la compétence concurrente et le fait qu'aucune disposition des statuts du Tribunal international ne prévoit la nécessité que le prévenu soit trouvé sur le territoire national, les actes d'instruction déjà posés peuvent être continués sur ces bases. Une loi interprétative de l'article 7 ne s'avère pas nécessaire.

Mme Nyssens demande si les conventions internationales prévoient la nécessité de présence de l'inculpé sur le territoire. L'article 12*bis* renvoie uniquement au droit conventionnel et ne dit rien sur cette présence. La question se pose de savoir si la présence de l'inculpé est un critère classique du droit international.

M. Van Quickenborne n'est pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle une loi interprétative en matière pénale serait exclue.

L'intervenant se réfère à l'article 84 de la Constitution, qui prévoit que seul le législateur est habilité à interpréter les lois par voie d'autorité. Le constituant craignait en effet que le pouvoir exécutif n'interprète pas les lois de manière autonome.

Par ailleurs, l'article 7 du Code judiciaire dispose que les juges sont tenus de se conformer aux lois interprétatives dans toutes les affaires où le point de droit n'est pas définitivement jugé au moment où ces lois deviennent obligatoires.

L'orateur cite l'exemple d'un arrêt rendu le 4 novembre 1996 par la Cour de cassation, qui avait été saisie d'un pourvoi contre un arrêt de la cour du travail de Liège du 10 novembre 1995. Une loi interprétative est intervenue le 19 juillet 1996 (et entrée en vigueur le 30 juillet 1996) et la Cour ne s'est pronon-

spreekt zich slechts uit op 4 november 1996. Dit is een voorbeeld van een interpretatieve wet die tussenkomt tijdens de rechtsgang.

In het verleden zijn er trouwens 5 voorbeelden van interpretatieve wetten in strafzaken, met name de wet van 31 maart 1984, die artikel 139 van het Strafwetboek interpreteert, de wet van 31 maart 1841 die de wet van 24 maart 1838 op de openbare verkoop interpreteert, de wet van 27 maart 1853 dat artikel 18 van de wet van 12 maart 1818 op de geneeskunst interpreteert, de besluitwet van 17 december 1942 houdende aanvullingen en wijzigingen op de artikelen 113, 117, 118*bis* en 121*bis* van het Strafwetboek en de wet van 20 juni 1947 met betrekking tot oorlogsmisdaden.

Spreker verwijst ook naar het advies van de Raad van State dat verwijst naar de definitie door het arbitragehof van een interpretatieve wet, en dat stelt dat er *in casu* geen bezwaar is tegen zulke interpretatieve wet. Het komt er dus enkel op aan de interpretatie te kiezen, waar twee mogelijkheden zijn (zie *supra*). Is de wet van 1993 een autonome wet of heeft artikel 12*bis* de bovenhand? Hierover moet duidelijkheid worden gecreëerd.

De heer Dubié verwijst naar het advies van de Raad van State, dat J. Velu citeert: «*Il n'est pas contestable que l'interprétation authentique d'une loi se justifie lorsque, malgré l'intervention de la Cour de cassation, les divergences existant au sein du pouvoir judiciaire quant à l'interprétation d'une loi créent une insécurité juridique qui porte atteinte tant à l'intérêt général qu'aux intérêts des justiciables, ou lorsque, en l'absence de divergences au sein du pouvoir judiciaire quant à l'interprétation d'une loi, le pouvoir législatif considère que l'interprétation donnée par les cours et tribunaux s'écarte du sens et de la portée qui, selon lui, doivent être reconnus à cette loi.*»

De heer Monfils meent dat het niet gepast is bepaalde passages uit het advies van de Raad van State uit de context te rukken. Dit geeft een vertekend beeld. Het advies van de Raad van State is genuanceerd. Spreker verwijst vooral naar het arrest van het Arbitragehof van 19 december 2002 (zie *supra*), dat men niet terzijde kan schuiven.

De heer Mahoux wil onderlijnen dat het niet de bedoeling is van het wetsvoorstel een oplossing te bieden in een welbepaalde zaak.

Het gaat om een algemeen initiatief om tot een universele bevoegdheid te komen, een methode om straffeloosheid te voorkomen bij specifieke misdrijven. Spreker geeft toe dat men het advies van de Raad van State alsook de rechtsleer en de rechtspraak als een geheel moet onderzoeken. Het heeft geen zin enkele punten daaruit te lichten. Het wil hem evenwel voorkomen dat het advies van de Raad van State niet erg overtuigend is. Er is sprake van voorkeur van een regeling boven een andere.

cée que le 4 novembre 1996. Voilà un exemple de loi interprétative intervenant durant la procédure.

Dans le passé, on trouve d'ailleurs cinq exemples de lois interprétatives en matière pénale, à savoir la loi du 31 mars 1984 portant interprétation de l'article 139 du Code pénal, la loi du 31 mars 1841 portant interprétation de la loi du 24 mars 1838 relative aux ventes à l'encan, la loi du 27 mars 1853 portant interprétation de l'article 18 de la loi du 12 mars 1818 sur l'art de guérir, l'arrêté-loi du 17 décembre 1942 complétant et modifiant les articles 113, 117, 118*bis* et 121*bis* du Code pénal et la loi du 20 juin 1947 concernant les crimes de guerre.

L'intervenant évoque également l'avis du Conseil d'État, lequel renvoie à la définition de la loi interprétative par la Cour d'arbitrage et affirme qu'une telle loi interprétative ne soulève aucune objection en l'espèce. Il s'agit donc uniquement d'opter pour l'interprétation entre deux possibilités (voir *supra*). La loi de 1993 est-elle une loi autonome ou l'article 12*bis* l'emporte-t-il? Il importe de clarifier la situation à ce propos.

M. Dubié renvoie à l'avis du Conseil d'État, où J. Velu est cité: «*Il n'est pas contestable que l'interprétation authentique d'une loi se justifie lorsque, malgré l'intervention de la Cour de cassation, les divergences existant au sein du pouvoir judiciaire quant à l'interprétation d'une loi créent une insécurité juridique qui porte atteinte tant à l'intérêt général qu'aux intérêts des justiciables, ou lorsque, en l'absence de divergences au sein du pouvoir judiciaire quant à l'interprétation d'une loi, le pouvoir législatif considère que l'interprétation donnée par les cours et tribunaux s'écarte du sens et de la portée qui, selon lui, doivent être reconnus à cette loi.*»

M. Monfils estime qu'il faut éviter de citer des passages de l'avis du Conseil d'État hors contexte, car cela en donne une image déformée. L'avis du Conseil d'État est nuancé. L'intervenant renvoie surtout à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 19 décembre 2002 (voir *supra*), qui ne peut être ignoré.

M. Mahoux tient à souligner que la proposition de loi n'a pas pour but de solutionner une affaire déterminée.

Il s'agit d'une démarche d'ordre général en vue d'avoir une compétence universelle, qui est un moyen (parmi d'autres) de lutter contre l'impunité par rapport à des incriminations spécifiques. L'orateur admet qu'il est nécessaire d'examiner l'avis du Conseil d'État et la jurisprudence et la doctrine dans leur totalité. Il ne convient pas d'être sélectif. Toutefois, il lui semble que l'avis du Conseil d'État n'est pas fort impératif. Il parle de «*préférence*» d'un système par rapport à un autre.

Voorts verklaart spreker niet te begrijpen hoe een interpretatieve wet terug kan werken wat betreft ingeleide zaken en een aantal uitgevoerde handelingen teniet kan doen.

Spreker herhaalt dat er vanaf 1993 geen enkele vraag werd gesteld of geen enkel bezwaar werd geuit bij het stellen van onderzoekshandelingen. Slechts de zaak Yerodia en de zaak Sharon stelden het probleem in het daglicht. Bij de andere 25 zaken werden geen problemen opgeworpen. Het kan toch niet dat al deze onderzoeksdaeden nietig zouden zijn. Spreker ziet geen andere mogelijkheid dan een interpretatieve wet.

Mevrouw Nyssens verwijst naar het citaat van de heer Velu, aangehaald door de heer Dubié. Zij is enigszins verveeld omdat *in casu* geen arrest voorhanden is van het Hof van Cassatie (« *malgré l'intervention de la Cour de cassation* »). Het betreft hier een politieke keuze van de wetgever om tussen te komen bij interpretatieve wet of op een andere wijze, zonder dat er een uitspraak is van het Hof van Cassatie. De wetgever zou ook de uitspraak van het Hof kunnen afwachten.

Spreekster is er zich van bewust dat het stilzitten van de wetgever ertoe zou kunnen leiden dat de reeds gestelde onderzoekshandelingen nietig zouden zijn. Dit is uiteraard onaanvaardbaar.

Spreekster heeft gepoogd een andere oplossing te vinden dan een interpretatieve wet. Zij verwijst naar haar amendement nr. 3 (stuk Senaat, nr. 2-1256/3) waar zij voorstelt artikel 12 van het Wetboek van strafvordering aan te vullen. Aangezien algemeen wordt aangenomen dat een wet met betrekking tot de strafprocedure onmiddellijk van toepassing is, zou het aldus geamendeerde voorstel toepassing vinden op de nog aanhangige procedures.

De heer Monfils kan instemmen met deze denkpiste. Een interpretatieve wet is niet noodzakelijk, aangezien een procedurewet onmiddellijk van toepassing is, ook op lopende procedures (arrest Hof van Cassatie van 5 juni 1950). Er is wel een probleem bijvoorbeeld als bepaalde onderzoeksdaeden zijn gesteld zonder enig aanknopingspunt met België, terwijl de wijzigingswet wel aanknopingspunten zou voorschrijven.

Op dit laatste punt oppert de heer Dallemagne dat de discussie nog moeten worden gevoerd over de nodige aanknopingspunten. Belangrijk is dat er snel een oplossing bestaat voor de lopende procedures. Dit zal de discussies over een wijzigingswet ook vergemakkelijken. Spreker is op dat vlak van oordeel dat de rechbanken niet al te veel moeten overbelast worden met allerhande klachten.

De heer Monfils betreurt dat de nota van de heer Mahoux cs over dit wetsvoorstel en de nota van de

D'autre part, l'intervenant ne voit pas en quoi la loi interprétative peut être rétroactive par rapport aux affaires initiées et pourrait annihiler les actes posés.

L'orateur répète qu'à partir de 1993, plus aucune question n'a été posée, pas plus que la moindre objection n'a été faite, à propos de l'accomplissement d'actes d'instruction. Seules l'affaire Yerodia et l'affaire Sharon ont mis le problème en évidence. Aucun problème n'a été soulevé à propos des 25 autres affaires. Il serait inadmissible que tous ces actes d'instruction deviennent caducs. L'orateur n'aperçoit pas d'autre possibilité qu'une loi interprétative.

Mme Nyssens se réfère à la citation de M. Velu, avancée par M. Dubié. Elle suscite chez elle un certain embarras, puisqu'il n'y a pas d'arrêt en l'espèce malgré l'intervention de la Cour de cassation. Il s'agit ici d'un choix politique à faire par le législateur sur le point d'intervenir par voie de loi interprétative ou d'une autre manière, sans que la Cour de cassation n'ait statué. Le législateur pourrait tout autant attendre que la Cour ait statué.

L'oratrice se rend compte que l'inaction du législateur pourrait conduire à la nullité des actes d'instruction déjà accomplis. De toute évidence, cela serait inadmissible.

L'oratrice a tenté de trouver une solution autre qu'une loi interprétative. Elle se réfère à son amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 2-1256/3) proposant de compléter l'article 12 du Code d'instruction criminelle. Étant donné qu'il est généralement admis qu'une loi relative à la procédure pénale est d'application immédiate, la proposition ainsi amendée serait applicable aux procédures pendantes.

M. Monfils peut se rallier à ce point de vue. Une loi interprétative ne s'impose pas, puisqu'une loi de procédure est d'application immédiate, même aux procédures en cours (arrêt de la Cour de Cassation du 5 juin 1950). Il se présente cependant un problème si, par exemple, certains actes d'instruction ont été accomplis en l'absence de tout lien avec la Belgique, alors que la loi modificative prescrirait de tels liens de rattachement.

Sur ce dernier point, M. Dallemagne note que la discussion relative aux liens de rattachement indispensables doit encore avoir lieu. Il est important de trouver rapidement une solution pour les procédures pendantes, ce qui facilitera également les discussions à propos d'une loi modificative. Sur ce point, l'orateur estime qu'il ne faut pas trop surcharger les tribunaux avec des plaintes de tout genre.

M. Monfils déplore que la note de M. Mahoux et consorts sur la présente proposition de loi, ainsi que

heer Destexhe c.s., over het wetsvoorstel tot interpretatie van de wet van 1993 die ertoe strekken te antwoorden op de argumenten van de Raad van State niet tijdig werden bezorgd aan alle commissieleden (zie bijlage 1). Spreker zou graag de nodige tijd krijgen deze nota te onderzoeken en er een antwoord op te formuleren [uiteindelijk wordt dit antwoord later geformuleerd en opgenomen als bijlage bij dit verslag (zie bijlage 2)].

De heer Mahoux antwoordt dat deze nota enkel een schriftelijke weergave is van de argumenten die tijdens de algemene bespreking naar voor werden gebracht.

Spreker dringt erop aan dat de politieke wil bestaat om de wetsvoorstellen zo snel mogelijk goed te keuren.

De heer Vandenberghe meent dat, eens te meer, geen ernstige discussie wordt gevoerd over een zeer belangrijk onderwerp.

In de pers werd reeds in het lang en het breed uitgesmeerd voor welke oplossing er zou worden geopereerd en welke amendementen zouden worden neergelegd.

Bij alle belangrijke problemen gaat de meerderheid blijkbaar afzonderlijk vergaderen. Hoe moet het met de open-debatcultuur? In een parlementaire democratie moet een open en eerlijk debat mogelijk zijn.

De klassieke liberale visie op de werking van een rechtstaat wordt door deze meerderheid ontkracht.

Een wet moet keurig worden geformuleerd en voorspelbaar zijn in haar toepassing. Door de huidige meerderheid wordt er constant verraad gepleegd tegenover deze basisopvatting.

De universele bevoegdheid is een zeer belangrijk en moeilijk probleem. Dit kan op twee wijzen worden benaderd:

— ofwel handelt men als *law-maker* en dient men de beginselen van de rechtstaat;

— ofwel gaat men elke discussie over belangrijke juridische vraagstukken ideologiseren en politiseren.

Dit laatste is zeer gevaarlijk in strafzaken.

Men moet bereid zijn alle juridische vraagstukken op tafel te leggen en er een oordeel over te vellen.

De splitsing van de discussie, enerzijds over de interpretatieve wet, en anderzijds over de noodzakelijke aanpassingen van de genocidewet zelf, is theoretisch en niet zinvol.

De vraag van de interpretatieve wet en van de aanpassing van de basiswetgeving zijn immers samenhangend. Deze samenhang blijkt duidelijk uit de aard van de adviezen van de Raad van State. De Raad van State

la note de M. Destexhe et consorts sur la proposition de loi interprétative de la loi de 1993, notes qui visent à rencontrer les arguments du Conseil d'État, n'aient pas été remises en temps utile à tous les membres de la commission (voir annexe 1). L'orateur voudrait se voir accorder le temps nécessaire pour pouvoir examiner ces notes et formuler une réponse (cette réponse sera finalement formulée ultérieurement et figure en annexe au présent rapport, cf. annexe 2).

M. Mahoux répond que sa note ne fait que traduire dans un texte écrit les arguments avancés au cours de la discussion générale.

L'orateur insiste qu'il existe une volonté politique pour que les propositions de loi soient approuvées dans le plus bref délai.

M. Vandenberghe est d'avis qu'une fois de plus, un sujet fort important ne fait pas l'objet d'une discussion sérieuse.

La presse a déjà exposé dans tous les détails quelle serait la solution adoptée et quels amendements seraient déposés.

Pour tous les problèmes importants, la majorité se réunit manifestement en vase clos. Qu'en est-il de la culture du débat ouvert? Dans une démocratie parlementaire, un débat ouvert et honnête doit être possible.

La majorité actuelle énerve la conception libérale classique du fonctionnement de l'État de droit.

Une loi doit être formulée correctement et être prévisible dans son application. La majorité actuelle ne cesse de trahir cette conception de base.

La compétence universelle constitue un problème très important et difficile. Deux approches sont possibles dans ce domaine:

— soit on intervient comme *law-maker* et l'on sert les principes de l'État de droit;

— soit on va «idéologiser» et politiser toute discussion importante sur des problèmes juridiques.

Cette dernière option est fort dangereuse en matière pénale.

Il faut se montrer disposé à mettre sur table tous les problèmes juridiques et à statuer à leur sujet.

La scission de la discussion, sur la loi interprétative d'une part, sur les adaptations indispensables à la loi sur le génocide même, d'autre part, est une opération théorique dénuée de sens.

En effet, la demande d'une loi interprétative et celle de l'adaptation de la législation de base présentent une connexité. Cette connexité ressort clairement du caractère des avis du Conseil d'État. Le Conseil d'État

heeft twee adviezen gegeven van zeer grote juridische kwaliteit die de vraagstukken klaar en duidelijk naar voren brengen.

De Raad van State stelt dat in 1993 een wet werd gestemd over de universele bevoegdheid.

De vraag rijst of dit in alle opzichten verenigbaar is met de normen van internationaal recht.

«Niettemin meent de Raad van State te moeten wijzen op het feit dat er betwistingen blijken te bestaan met betrekking tot de vraag of de universele rechtsmacht, en dan met name de universele rechtsmacht «*in absentia*», in alle opzichten verenigbaar is met hogere normen van internationaal recht.

Zo is in de zaak Congo/België, in verband met het aanhoudingsbevel afgegeven tegen de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken van Congo, de heer Yerodia, de kwestie van de universele rechtsmacht van de Belgische gerechten aanvankelijk betwist door Congo. In zijn verzoekschrift riep Congo onder meer in dat de universele rechtsmacht als bedoeld in artikel 7 van de wet van 16 juni 1993 een schending inhield van het beginsel dat een Staat zijn gezag niet kan uitoefenen op het grondgebied van een andere Staat en van het beginsel van de soevereine gelijkheid tussen alle lidstaten van de Verenigde Naties (Internationaal Gerechtshof, 14 februari 2002, Democratische Republiek Congo/België, § 17).

Weliswaar heeft Congo deze grief in de loop van de procedure niet gehandhaafd, hetgeen het Hof ertoe gebracht heeft om over die kwestie geen uitspraak te doen, en voor de behandeling van de overblijvende grief (in verband met de immuniteit van de heer Yerodia als minister) eenvoudig uit te gaan van de veronderstelling dat de universele rechtsmacht verenigbaar was met het internationaal recht (zelfde arrest, §§ 43 en 46).

Dit heeft een aantal rechters van het Hof echter niet belet om in een afzonderlijke mening wèl op de kwestie van de universele rechtsmacht in te gaan. Uit die afzonderlijke meningen blijkt dat er over die kwestie binnen het Hof belangrijke meningsverschillen bestaan. Kennelijk dringt zich op dit ogenblik geen duidelijke tendens in de ene of de andere richting op. De mate waarin de universele rechtsmacht van de gerechten van een bepaalde staat als verenigbaar met het internationaal recht kan worden beschouwd, is op dit ogenblik dus het voorwerp van betwisting [Het vestigen door een Staat van een extraterritoriale rechtsmacht voor zijn gerechten is op zich niet strijdig met het internationaal recht, zoals door het Permanent Internationaal Gerechtshof is erkend (arrest van 7 september 1927, Frankrijk/Turkije (Lotus-zaak), reeks A, nr. 10, blz. 19). De vraag is echter welke de precieze grenzen zijn die het internationaal recht aan de discretionaire bevoegdheid terzake van de staten stelt (*ibidem*)].»

a émis deux avis d'une très haute qualité juridique, qui définissent les problèmes de manière claire et nette.

Le Conseil d'État énonce qu'en 1993, une loi sur la compétence universelle a été adoptée.

La question se pose de savoir si une telle compétence est conciliable à tous égards avec les normes supérieures du droit international.

«Le Conseil d'État estime néanmoins devoir signaler que des contestations sont pendantes quant à savoir si la compétence universelle et, en particulier, la compétence universelle «par défaut», est conciliable à tous égards avec les normes supérieures du droit international.

Ainsi, dans l'affaire Congo contre Belgique, la question de la compétence universelle des juridictions belges a été initialement contestée par le Congo à propos du mandat d'arrêt décerné à l'encontre de l'ancien ministre des Affaires étrangères du Congo, M. Yerodia. Dans sa requête, le Congo invoquait entre autres que la compétence universelle visée à l'article 7 de la loi du 16 juin 1993 constituait une violation du principe selon lequel un État ne peut exercer son pouvoir sur le territoire d'un autre État et du principe de l'égalité souveraine entre tous les membres de l'Organisation des Nations unies (Cour internationale de justice, 14 février 2002, République démocratique du Congo contre Belgique, § 17).

Le Congo n'a toutefois pas maintenu ce grief au cours de la procédure, de sorte que la Cour ne s'est pas prononcée sur cette question et que, pour examiner le grief restant (relatif à l'immunité de M. Yerodia en tant que ministre), elle a simplement considéré que la compétence universelle était conciliable avec le droit international (même arrêt, §§ 43 et 46.)

Cela n'a toutefois pas empêché un certain nombre de juges de la Cour d'émettre une opinion individuelle sur la question de la compétence universelle. Il ressort des opinions individuelles qu'il existe au sein de la Cour d'importantes divergences d'opinion à ce sujet. Manifestement, il ne se dégage pas, en ce moment, de tendance claire dans l'un ou l'autre sens. Il y a donc aujourd'hui contestation sur la mesure dans laquelle la compétence universelle des juridictions d'un État déterminé peut être regardée comme conciliable avec le droit international [L'établissement, par un État, d'une compétence extraterritoriale pour ses juridictions n'est pas en soi incompatible avec le droit international, ainsi que l'a reconnu la Cour permanente de justice internationale (arrêt du 7 septembre 1927, France contre Turquie (affaire Lotus), série A, n° 10, p. 19). La question est toutefois de savoir quelles sont les limites précises que le droit international pose à la compétence discrétionnaire des États en la matière (*ibidem*)].»

Spreker stelt vast dat deze vraag nog steeds niet is opgelost. Als deze discussie onzeker blijft, kan men dan instemmen met het eerste voorstel?

Het legaliteitsbeginsel behoort tot de essentie van onze juridische beschaving. Het is terug te vinden in artikel 7 van het EVRM, dat duidelijk stelt dat straf en misdrijf een wettelijke basis dienen te hebben. Geen enkele uitzondering is toegelaten. De strafwet dient strikt te worden geïnterpreteerd.

Dit legaliteitsbeginsel heeft niet enkel betekenis ten opzichte van de individuele strafwet, maar geldt ook als algemene strafrechtelijke politiek.

Het legaliteitsbeginsel impliceert dat er geen domeinvervaging ontstaat. Domeinvervaging ontstaat bij een overmatig gebruik van het strafrecht. Het legaliteitsbeginsel houdt immers in dat er een zekere terughoudendheid aan de dag wordt gelegd bij het stemmen van strafwetten.

In de huidige coalitie wordt men geconfronteerd met een volledige domainvervaging, om ideologische redenen, in verband met de wetgevingspolitiek en andere vragen in de maatschappij, die niet door strafwetten dienen te worden gerealiseerd.

Spreker verwijst naar bijvoorbeeld de strafbaarstelling van pesterijen op het werk.

Het is niet de strafwet, maar de spontane werking van de samenleving die zulke problemen onder controle moet houden.

Zoals reeds gesteld rijst de vraag, bij de interpretatieve wet, van de verzoenbaarheid van de wet van 1993 met hogere normen van internationaal recht.

Spreker begrijpt dat de klagende partijen in lopende zaken wensen dat de inspanningen van het Belgisch onderzoek niet verloren gaan.

Momenteel is de kamer van inbeschuldigingstelling, na de verbreking van een arrest van een andere kamer van inbeschuldigingstelling door het Hof van Cassatie, gevat met een interpretatieprobleem van de wet van 1993.

De vraag rijst of het aangewezen is dat de wetgever tussenkomt in de procedure in de huidige stand van zaken.

Spreker verwijst naar het arrest Van Noppen, waar een tussenkomst door de wetgever de toetsing met de Grondwet niet haalde. De wet werd door het Arbitragehof vernietigd.

Wanneer er strafzaken lopende zijn waarbij er vaststellingen zijn, en men stemt een wet die invloed kan

L'orateur constate que cette question n'a pas été résolue à ce jour. Si cette discussion reste indécise, peut-on dès lors marquer son accord sur la première proposition?

Le principe de légalité relève de l'essence même de notre culture juridique. Il se retrouve à l'article 7 de la CEDH qui énonce clairement que tant la punition que le délit doivent avoir un fondement légal. Aucune exception n'est permise. La loi pénale est de stricte interprétation.

Ce principe de légalité revêt non seulement un sens à l'égard de la loi pénale en tant que telle, mais elle vaut également en tant que politique générale en matière pénale.

Le principe de légalité implique qu'aucune confusion entre différents domaines ne peut s'instaurer. Il y a confusion entre plusieurs domaines lorsque l'on se trouve en présence d'un recours excessif au droit pénal. En effet, le principe de légalité implique que l'on fasse preuve d'une certaine réserve en adoptant des lois pénales.

Dans la coalition actuelle l'on se trouve en présence d'une confusion totale entre les domaines, due à des motifs idéologiques, aussi bien sur le plan de la politique législative que dans d'autres problèmes qui se présentent dans la société et qui ne peuvent être résolus par des lois pénales.

L'orateur se réfère par exemple à l'instauration de la répression pénale du harcèlement au travail.

Ce n'est pas la loi pénale, mais le fonctionnement spontané de la société qui doit garder de tels problèmes sous son contrôle.

Ainsi qu'il a déjà été dit, à propos de la loi interprétative, il se pose la question de la compatibilité de la loi de 1993 avec des normes supérieures du droit international.

L'orateur comprend que les parties plaignantes dans des affaires pendantes souhaitent ne pas voir se perdre les efforts de l'instruction belge.

À l'heure actuelle, la chambre des mises en accusation, après la cassation d'un arrêt d'une autre chambre des mises en accusation, est saisie d'un problème d'interprétation de la loi de 1993.

La question se pose de savoir s'il est indiqué que, dans l'état des choses actuel, le législateur intervienne dans la procédure.

L'orateur se réfère à l'arrêt Van Noppen, où l'intervention du législateur n'a pas soutenu le contrôle à la lumière de la Constitution. La Cour d'arbitrage a annulé la loi.

Lorsque des affaires pendantes sont fixées et une loi est adoptée qui est susceptible d'influencer l'affaire

hebben op de vastgestelde zaak, kan dit een schending uitmaken van artikel 6 EVRM.

Spreker verwijst verder naar de opmerkingen van de Raad van State, waarmee rekening moet worden gehouden.

Zo rijzen er vragen over een structurele doorverwijzing naar het Internationaal Gerechtshof.

De Raad van State onderlijnt ook dat men bij de bestrijding van de zeer zware misdrijven, in principe een onderscheid maakt tussen deze begaan in internationale conflicten en deze begaan in interne conflicten. Het is een bijkomende moeilijkheid dat de wet van 1993 België ook bevoegd verklaart om tussen te komen in interne conflicten.

De Raad van State heeft ook nog andere opmerkingen gemaakt, bijvoorbeeld over het nalatigheidsconflict.

Zo stelt hij ook:

«Het beginsel van de universele rechtsmacht van de Belgische rechtbanken, zoals vastgelegd in artikel 7 van de voornoemde wet van 16 juni 1993, wordt weliswaar gehanteerd los van het recht dat van toepassing is op de *locus delicti commissi* wanneer het gaat om ernstige strafbare feiten gepleegd in het kader van een internationaal gewapend conflict in de zin van de vier Verdragen van Genève en van het Eerste Aanvullend Protocol bij die Verdragen, maar kan niet onder dezelfde voorwaarden worden toegepast wanneer het gaat om de vervolging van strafbare feiten gepleegd naar aanleiding van een niet-internationaal gewapend conflict die in het internationaal recht niet als ernstige strafbare feiten worden erkend, terwijl ze uit het oogpunt van het onderzochte voorstel wel als zodanig worden beschouwd.»

De interpretatieve wet geeft volgens spreker geen antwoord op de gestelde vragen.

B. Standpunt van de minister van Justitie

De minister stelt dat de regering inziet dat de genocidewet het daglicht heeft gezien op basis van een parlementair initiatief. De regering wil voorzichtig zijn in de benadering ervan.

De minister benadrukt dat dit standpunt wordt gegeven vanuit zijn ambt als minister van Justitie. Er vallen vier thema's te overlopen.

1. Bestrijding van de straffeloosheid

In het kader van dit debat wordt al te vaak uit het oog verloren dat de ultieme doelstelling van ons optreden bestaat in de onvermoeibare bestrijding van de straffeloosheid van misdaden tegen de menselijkheid. In zijn hoedanigheid van minister van Justitie, kan de

fixée, il peut en résulter une violation de l'article 6 CEDH.

L'orateur se réfère en outre aux observations du Conseil d'État, dont il convient de tenir compte.

Ainsi, il se pose des questions au sujet d'un renvoi structurel devant la Cour internationale de justice.

Le Conseil d'État souligne également que, dans la lutte contre les infractions très graves, il est fait une distinction de principe entre celles qui sont commises dans des conflits internationaux et celles commises dans des conflits internes. Une difficulté supplémentaire résulte du fait que la loi de 1993 habilite également la Belgique pour intervenir en cas de conflit interne.

Le Conseil d'État a formulé encore d'autres observations, par exemple au sujet de l'infraction par négligence.

Ainsi, il déclare également:

«Si le principe de la compétence universelle des juridictions belges tel que consacré à l'article 7 de la loi du 16 juin 1993 précitée, s'exerce sans avoir égard au droit applicable au *locus delicti commissi*, lorsqu'il s'agit d'infractions graves commises dans le cadre d'un conflit armé international au sens des quatre Conventions de Genève et du Protocole additionnel I à ces Conventions, il ne peut s'appliquer dans les mêmes conditions lorsqu'il s'agit de poursuivre des infractions commises dans le cadre d'un conflit armé non international qui ne sont pas reconnues comme des infractions graves sur le plan du droit international, alors qu'elles le sont au regard de la proposition examinée.»

Selon l'orateur, la loi interprétative ne contient pas la réponse aux questions posées.

B. Point de vue du ministre de la Justice

Le ministre affirme que le gouvernement sait que la loi sur le génocide est née grâce à une initiative parlementaire. Le gouvernement entend être prudent vis-à-vis de cette loi.

Il souligne qu'il expose ici son point de vue de ministre de la Justice. Il y a quatre thèmes à développer.

1. Lutte contre l'impunité

Dans le cadre de ce débat, on perd trop souvent de vue que le but ultime de notre action est de lutter sans merci contre l'impunité des auteurs de crimes contre l'humanité. En sa qualité de ministre de la Justice, l'intervenant approuve tout à fait la volonté et

minister de wil en het voornemen van de stellers van de thans voorgelegde wetvoorstellen inzake de universele rechtsmacht volkomen onderschrijven. Wij betalen allen, zowel de overwinnaars als de overwonnenen, een zeer hoge prijs voor de barbaarsheid en voor de onmenselijkheid, wij kunnen allen aansprakelijk worden gesteld voor het optreden van beulen. Er mag hoe dan ook niet uit het oog worden verloren dat wij *in fine* zo sereen mogelijk moeten oordelen, dat is een minimum. De vooruitgang die thans wordt geboekt inzake het universele aspect van het internationaal strafrecht kondigt het einde aan van de straffeloosheid.

2. Universele rechtsmacht

De strijd van de senatoren is achtenswaardig. Zoals de schrijver Paul Claudel schreef « *il n'y a de société vivante que celle qui est animée par la lutte contre l'inégalité et l'injustice* ». Door onduidelijke misdaden die gepleegd zijn in naam van een Staat, een zaak, een etnie aan de kaak te stellen, draagt België bij tot de opbouw van een prachtige, fiere en humanistische samenleving. De misdaden tegen de menselijkheid horen thuis in een internationale bestraffingsregeling waaraan het begrip grens en de daaruit voortvloeiende regels in verband met de uitlevering totaal vreemd zijn. Grotius schreef reeds in 1729 dat « *tous les souverains ont droit de punir non seulement les injures faites à eux ou à leurs sujets, mais encore celles qui ne les regardent point en particulier, lorsqu'elles renferment une violation énorme du droit de la nature ou celui des gens, envers qui que ce soit. Je dis envers qui ce soit, et non pas seulement envers leurs sujets (Le droit de la guerre et de la paix)* ». De minister voegt er nog aan toe dat wij het recht hebben maar ook de plicht te straffen.

Men moet alle vormen van straffeloosheid bestrijden en de minister is voorstander van een universele bevoegdheid.

Nochtans maakt hij voorbehoud wanneer het gaat om een zogenaamde « absolute » universele bevoegdheid, waarbij niet vooraf geëist wordt dat de vermoedelijke dader op het Belgisch grondgebied wordt aangetroffen. Wel onderschrijft hij natuurlijk het streven naar een brede consensus over deze aangelegenheid.

3. Scheiding der machten, onafhankelijkheid van het gerecht

Door de wil van de wetgever in 1993 via een nieuwe interpretatieve wet in 2003 uit te leggen, terwijl de procedures nog steeds aan de gang zijn, loopt men het risico zich te mengen in het geding, een inmenging die haaks staat op het onaantastbare beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke en van de wetgevende macht. Beweren zoals de indianen van de interpretatieve wet doen dat de arresten gewezen

l'intention des auteurs des propositions de loi à l'examen en matière de compétence universelle. Nous payons tous, vainqueurs et vaincus, un prix très élevé à la barbarie et à l'inhumanité, nous pouvons tous être rendus responsables de l'action des bourreaux. Quoi qu'il en soit, nous ne saurions perdre de vue que *in fine*, nous devons juger de manière aussi sereine que possible, c'est là un minimum. Les progrès que l'on réalise actuellement en ce qui concerne l'aspect universel du droit international pénal annoncent la fin de l'impunité.

2. Compétence universelle

L'action des sénateurs est honorable. Comme l'écrivait Paul Claudel, « *il n'y a de société vivante que celle qui est animée par la lutte contre l'inégalité et l'injustice* ». En inscrivant au pilori de l'humanité les crimes intolérables, commis au nom d'un État, d'une cause, d'une ethnie, la Belgique contribue à la construction d'une société vivante, fière et humaniste. Les crimes contre l'humanité relèvent d'un ordre répressif international auquel la notion de frontière et les règles extraditionnelles qui en découlent sont fondamentalement étrangères. Grotius écrivait déjà en 1729 que « *tous les souverains ont droit de punir non seulement les injures faites à eux ou à leurs sujets, mais encore celles qui ne les regardent point en particulier, lorsqu'elles renferment une violation énorme du droit de la nature ou celui des gens, envers qui que ce soit. Je dis envers qui ce soit, et non pas seulement envers leurs sujets (Le droit de la guerre et de la paix)* ». Le ministre ajoute que nous avons le droit, mais également le devoir, de punir.

Il faut lutter contre toutes les formes d'impunité et le ministre est partisan d'une compétence universelle.

Il exprime toutefois quelques réserves lorsqu'il s'agit d'une compétence universelle dite « absolue », à savoir sans exiger au préalable que l'auteur présumé ne soit trouvé sur le territoire belge. Il se soumettra bien entendu à la volonté d'arriver à un consensus large sur cette question.

3. Séparation des pouvoirs, indépendance de la justice

En interprétant la volonté du législateur en 1993 par une nouvelle loi interprétative en 2003, alors que des procédures sont toujours en cours, on court le risque d'interférer dans le cours d'un jugement, interférence qui ébranle le sacro-saint principe de l'indépendance des pouvoirs judiciaire et législatif. C'est une interférence sérieuse que de prétendre, comme l'indiquent les auteurs de la loi interprétative,

door de kamer van inbeschuldigingstelling van Brussel op 16 april en 26 juni 2002 ingaan tegen de wil van de wetgever, is een ernstige inmenging. De rechterlijke macht stelt evenwel dat de artikelen 6 tot 14 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering van toepassing zijn op alle wetten die de zogenaamde universele bevoegdheid regelen en dat artikel 12 van toepassing is. Die onafhankelijkheid blijft onaanvechtbaar, wat de wetgever er ook moge van denken, in het bijzonder wanneer de rechterlijke macht moet oordelen over de voorrang van de algemene norm op de bijzondere wet.

Hoewel dit optreden grondwettelijk niet verboden is, behoudens buitengewoon uitzonderlijke omstandigheden, moet het worden beschouwd als een jammerlijke inmenging in de rechtsbedeling.

Tijdens de voorbereidende werkzaamheden betreffende de herziening van artikel 28 van de Grondwet (in 1979-1980), is geen authentieke interpretatie mogelijk wanneer de norm eenduidig is en kan tot dergelijke interpretatie slechts aanleiding zijn ingeval twijfel bestaat over de betekenis van de norm, inzonderheid ingeval die betekenis wordt betwist tijdens de voorbereidende werkzaamheden of wanneer daarover het stilzwijgen heerst. Bij twijfel verdient het aanbeveling de norm te wijzigen veeleer dan die te interpreteren ingevolge de terugwerkende kracht die volgt uit de interpretatieve wet.

De door de grondwetgever gehuldigde beginselen zijn volstrekt van toepassing op artikel 7 van de wet van 16 juni 1993.

Ter zake moet ongetwijfeld worden verwezen naar de formulering van dat artikel 7: «De Belgische rechtbanken zijn bevoegd om kennis te nemen van de in deze wet omschreven misdrijven, ongeacht de plaats waar deze gepleegd zijn.» In de voorbereidende werkzaamheden betreffende de wet van 16 juni 1993 is weliswaar onderstreept dat de Belgische gerechten ook bevoegd moeten zijn ingeval de vermoedelijke dader van het strafbaar feit niet op het Belgische grondgebied is aangetroffen.

In artikel 7 van de wet van 16 juni 1993 is nergens specifiek melding gemaakt van enige afwijking van artikel 12 van de voorafgaande titel. En met reden, aangezien de Raad van State in zijn advies erop heeft gewezen dat tijdens de voorbereidende werkzaamheden inzake de wet van 16 juni 1993 is gesteld dat een ander ontwerp van wet zou voorzien in de definitieve en absolute opheffing van artikel 12 van de voorafgaande titel.

Daarvan is evenwel niets gekomen aangezien artikel 12 van de voorafgaande titel thans nog steeds bestaat.

Naast de verbazing die kan bestaan over de werkwijze waarbij wordt afgeweken van een bepaling door de latere opheffing ervan in een later afzonder-

que les arrêts rendus par la chambre des mises en accusation de Bruxelles des 16 avril et 26 juin 2002, «vont clairement à l'encontre de la volonté du législateur». Or, le pouvoir judiciaire postule que les articles 6 et 14 du titre préliminaire du Code de procédure pénale sont applicables à toutes les lois dites de compétence territoriale, et que l'article 12 s'applique. Cette indépendance reste inattaquable, quoi qu'en pense le législateur, en particulier lorsque le pouvoir judiciaire est amené à juger de la prééminence de la norme générale sur la loi particulière.

Bien que cette intervention ne soit pas interdite par la Constitution, sauf en des circonstances exceptionnelles, il faut la considérer comme une immixtion regrettable dans l'administration de la justice.

Au cours des travaux préparatoires relatifs à la révision de l'article 28 de la Constitution (en 1979-1981), il est apparu qu'aucune interprétation authentique n'est possible quand la norme est univoque, et qu'on ne peut procéder à pareille interprétation qu'en cas de doute sur la signification de la norme, en particulier si cette signification est contestée au cours des travaux préparatoires ou si rien n'a été dit à son propos. En cas de doute, il est préférable de modifier la norme plutôt que de l'interpréter, en raison de la rétroactivité qui découle de la loi interprétative.

Les principes auxquels le constituant souscrit sont tout à fait applicables à l'article 7 de la loi du 16 juin 1993.

En la matière, il faut sans aucun doute renvoyer à la formulation de l'article 7: «Les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions prévues à la présente loi, indépendamment du lieu où celles-ci auront été commises.» Au cours des travaux préparatoires de la loi du 16 juin 1993, on a souligné, il est vrai, que les juridictions belges doivent également être compétentes si l'auteur présumé du fait constitutif d'infraction n'a pas été trouvé sur le territoire belge.

L'article 7 de la loi du 16 juin 1993 ne fait nulle part mention d'une dérogation à l'article 12 du titre préliminaire, et ce, à juste titre, car le Conseil d'État a souligné, dans son avis, qu'on avait affirmé, au cours des travaux préparatoires de la loi du 13 juin 1993, qu'un autre projet abrogerait définitivement et absolument l'article 12 du titre préliminaire.

Il n'en a cependant rien été et l'article 12 du titre préliminaire existe toujours.

La méthode qui consiste à déroger à une disposition en prévoyant son abrogation ultérieure par le biais d'un projet de loi distinct peut étonner, mais le

lijk ontwerp van wet, is het eveneens verbazingwekkend dat de eenduidige wil van de wetgever wordt afgeleid uit een geplande maar «virtuele» opheffing van artikel 12 van de voorafgaande titel.

Door gebruik te maken van een interpretatieve wet wordt de betekenis van artikel 7 niet verduidelijkt. Integendeel, een dergelijke verduidelijking kan alleen worden bekomen door een wijziging van artikel 7 van de wet van 16 juni 1993.

In dit geval wordt de interpretatieve wet toegepast met als werkelijke doelstelling een fout te herstellen die erin bestaat dat niet uitdrukkelijk is gesteld dat artikel 12 van de voorafgaande titel niet van toepassing was.

Zoals de Raad van State terecht stelt, moet de wetgever die op deze wijze te werk gaat, rekening houden met de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beginselen die hij moet naleven.

Derhalve is het niet uitgesloten dat door artikel 7 als voorgesteld te interpreteren, de wetgever tot een daadwerkelijke wijziging overgaat.

Het is niet uitgesloten dat het Arbitragehof zich over die kwestie zal buigen zoals in zijn arrest van 19 december 2002. De minister vreest dan ook dat het doel nagestreefd door het voorstel van wet 1255/1, niet is bereikt maar dat integendeel, nog een grotere rechtsonzekerheid zal bestaan.

4. *Toename van de procedures*

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

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

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

Hij erkent dat aan de Spaanse en Belgische initiatieven een edelmoedig idee ten grondslag ligt, maar voegt er het volgende aan toe: «*Quatre raisons militent à l'encontre de cette compétence tous azimuts.*

1) *Tout d'abord, si l'accusé ne se rend jamais sur le territoire du juge ou n'est pas extradé, ce qui paraît*

fait que l'on veuille déduire la volonté univoque du législateur du fait qu'il avait prévu l'abrogation de l'article 12 du titre préliminaire — il n'était donc abrogé que virtuellement — peut étonner tout autant.

Le recours à une loi interprétative ne permet pas de clarifier la signification de l'article 7. Au contraire, on ne peut le faire qu'en modifiant l'article 7 de la loi du 16 juin 1993.

Dans ce cas, la loi interprétative est appliquée avec pour véritable objectif de réparer une erreur qui vient du fait que l'on n'a pas prévu expressément que l'article 12 du titre préliminaire n'est pas applicable.

Comme l'indique à juste titre le Conseil d'État, le législateur qui procède de la sorte doit prendre en considération les principes constitutionnels et ceux du droit international public et il doit les respecter.

Il n'est par conséquent pas exclu qu'en interprétant l'article 7 dans le sens proposé, le législateur procède à une véritable modification.

Il se pourrait fort bien que la Cour d'arbitrage se penche sur la question comme elle l'a fait dans son arrêt du 19 décembre 2002. Le ministre craint par conséquent que le but poursuivi par la proposition 1255/1 ne soit pas atteint et que l'insécurité juridique s'en trouve au contraire aggravée.

4. *Multiplication des procédures*

Au cours de la lente mais incontestable émergence de la règle de compétence universelle, les instances belges ont, plus que toute autre, atteint au sommet des choses. Elles se sont même surpassées en consacrant le principe de la compétence universelle absolue. Étaient-elles légitimées à le faire? Elles ont en tout cas pris en son temps une noble initiative.

Peut-on dire que ce fut une initiative opportune? Peut-être, si l'on suit le point de vue du professeur E. David, selon lequel le principe de la compétence universelle est une «*règle à valeur de symbole*». Il faut toutefois répondre de manière plus nuancée dès que l'on quitte la sphère symbolique pour entrer dans celle du pragmatisme et de la réalité.

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

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

1) *Tout d'abord, si l'accusé ne se rend jamais sur le territoire du juge ou n'est pas extradé, ce qui paraît*

fort probable, le juge finit par être saisi de dizaines d'affaires pour lesquelles il reste impuissant.

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

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

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

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

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

De openbare opinie kan moeilijk begrijpen waarom zoveel achterstand bestaat met betrekking tot de belangrijke nationale processen. De minister heeft begrip voor die verontwaardiging. Bepaalde burgers hebben ervoor geopteerd België aan te vallen voor het Europees Hof voor de rechten van de mens bij gebreke van een redelijke termijn in het kader van gerechtelijke procedures die veel te lang aanslepen. Het is bijgevolg aannemelijk dat zij nog minder

fort probable, le juge finit par être saisi de dizaines d'affaires pour lesquelles il reste impuissant.

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

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

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

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

La Belgique estime qu'elle a compétence judiciaire pour connaître de tous les crimes qui sont commis dans un État qui ne ressortit pas à la Cour pénale internationale ou que cette Cour déclare ne pas pouvoir examiner. Le ministre estime qu'il serait dangereux et illusoire de transformer notre appareil judiciaire en une espèce de redresseur universel des dérives de la nature humaine sans lui donner un cadre de travail valable et fiable ni les moyens humains nécessaires pour qu'il puisse exercer effectivement la compétence en question.

L'opinion publique comprend difficilement pourquoi il y a un tel arriéré en ce qui concerne les procès nationaux importants. Le ministre peut comprendre cette indignation. Certains citoyens ont choisi d'attaquer la Belgique devant la Cour européenne des droits de l'homme faute de délai raisonnable dans le cadre de procédures judiciaires qui durent beaucoup trop longtemps. Il est donc vraisemblable qu'ils comprendront encore moins facilement que la justice

begrijpen dat de Belgische Justitie zich opwerpt als de alzijdige universele rechtsmacht, die optreedt ingeval de nationale rechters van het land waar de misdaden zijn gepleegd nalaten zulks te doen of, in tweede instantie, ingeval het Internationaal Strafgerechtshof een zaak als onontvankelijk beschouwt.

Het voorstel tot wijziging is kennelijk edelmoedig, misschien zelfs te edelmoedig.

De minister wenst zijn verknochtheid aan de universele rechtsmacht nogmaals en duidelijk te onderstrepen, maar wil niettemin de nadruk erop leggen dat zij omkadering onderstelt en op passende wijze moet overeenstemmen met de middelen die ons ter C. beschikking worden gesteld.

C. Verdere opmerkingen van de leden

De heer Mahoux verwijst naar de opmerking van de heer Vandenberghe over de moeilijkheden die een wet als deze kan meebrengen voor de inrichting van het gerechtelijk apparaat.

Volgens spreker kan een argument ingegeven door een dergelijke moeilijkheid van geen tel zijn als het om principiële kwesties gaat. De wetgever behoort er ongetwijfeld rekening mee te houden en de nodige voorzieningen te treffen, onder meer voor het inlopen van de gerechtelijke achterstand.

Op een vraag van mevrouw Nyssens over de artikelen 12bis en 7 heeft de minister van Justitie op 24 juli 2001 geantwoord dat de wet van 18 juli 2001 geenszins raakt aan artikel 7 van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht wanneer het gaat om de universele bevoegdheid van de Belgische rechtscollèges inzake de misdaad volkerenmoord, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. Alleen een amendement op dat artikel zou de draagwijdte ervan kunnen wijzigen.

Wat de verhouding betreft tussen artikel 7 van de wet van 1993 en het voormelde artikel 12bis, krijgt het beginsel *lex specialis derogat generali* hier toepassing.

Artikel 7, een artikel van een bijzondere wet, die dus *in se* afwijkt van het Strafwetboek en van het gemeen recht, wijkt ook af van artikel 12bis van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafverordering, dat in algemene bewoordingen is gesteld en niet andersom.

Volgens spreker heeft de wetgever van 1993 zich vergist wanneer hij meende dat artikel 12bis gewijzigd diende te worden.

Dat sluit daarentegen iedere vorm van dubbelzinnigheid uit inzake de bedoeling van de wetgever te verklaren dat het wel degelijk om een universele bevoegdheid gaat los van de criteria inzake aanknopingspunten.

belge s'érige en juridiction universelle, qui intervient au cas où les juges nationaux du pays où les crimes ont été commis omettent de le faire ou, en seconde instance, au cas où la Cour pénale internationale considérerait une cause comme irrecevable.

La proposition de modification est manifestement généreuse, peut-être même trop.

Le ministre tient à souligner une nouvelle fois et de manière claire son attachement à la compétence universelle, mais il souhaite néanmoins insister sur le fait qu'elle suppose un encadrement et doit être proportionnée aux moyens qui sont mis à notre disposition.

C. Autres observations des membres

M. Mahoux se réfère à la remarque de M. Vandenberghe sur la difficulté que peut représenter une loi de compétence universelle sur le plan de l'organisation de la justice.

L'intervenant estime que l'argument tiré de la difficulté ne doit pas jouer par rapport à des questions de principe, mais que le législateur doit sans doute le prendre en compte, et prendre les mesures qui s'imposent, notamment pour résorber l'arriéré.

Le 24 juillet 2001, le ministre de la Justice concluait, en réponse à une question de Mme Nyssens sur les articles 12bis et 7: «La loi du 18 juillet dernier 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 crimes de génocide, crimes contre l'humanité, et crimes de guerre. Seul un amendement à cet article pourrait en modifier la portée.»

Dans le rapport entre l'article 7 de la loi de 1993 et l'article 12bis précité, il convient 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.

L'intervenant pense que c'est à tort que le législateur de 1993 a considéré qu'une modification de l'article 12bis était nécessaire.

Par contre, cela exclut toute ambiguïté quant au fait que le législateur a bien voulu dire qu'il s'agissait véritablement de compétence universelle, indépendamment de critères de rattachement.

Met het argument dat de machten gescheiden zijn kan men alle kanten uit.

Het probleem is te berde gebracht en daarom vindt de wetgever het nodig de draagwijdte van de wet van 1993 nogmaals te bepalen zonder in te grijpen in de rechtsgang.

Volgens de fractie van spreker moet er zowel een interpretatieve wet als een wijzigingswet komen, omdat deze laatste rekening houdt met het arrest van Den Haag en de instelling van het Internationaal Strafhof.

Over het tweede wetsvoorstel heeft de Raad van State een aantal argumenten geformuleerd waarmee men rekening moet houden.

Spreker verwijst naar de bespreking van de onttrekkingsprocedure in België ten gunste van het Internationaal Strafhof.

Het is onaanvaardbaar dat de uitvoerende macht, *in casu* de minister van Justitie, via een gewone mededeling aan het Internationaal Strafhof een beslissing tot onttrekking zou kunnen nemen.

De fractie van spreker stelt voor dat wanneer de mededeling uitgaat van de regering via de minister van Justitie, het Hof van Cassatie moet beslissen of de zaak aan België wordt onttrokken.

De juridische en ook de ethische aspecten van de voorliggende voorstellen zijn van fundamenteel belang.

Wenselijk is dus dat die teksten goedgekeurd worden vóór het einde van de zittingsperiode.

Er wordt een reeks amendementen ingediend over het bufferbeginsel, te weten de mogelijkheid om na de beslissing van het parket over de opportuniteit van vervolging een beroep in te stellen en over het onttrekken van de zaak aan België ten gunste van het Internationaal Strafhof.

De heer Van Quickenborne merkt op dat in de commissie voor de Justitie wel degelijk een open debat plaatsvond over het thema van de universele bevoegdheid.

Spreker kan instemmen met het pleidooi van de minister voor behoedzaamheid.

De indieners van de wetsvoorstellen hebben niet enkel voor ogen zaken te regelen die aanhangig zijn, maar wensen ook een omzetting in het nationaal recht van de oplossingen die voor bepaalde zaken werden geboden in het internationaal recht.

Men kan gewagen van een evenwichtige omzetting die rekening houdt met verschillende factoren.

Uiteraard is het de politieke wil de reeds gestelde onderzoekshandelingen op basis van de wet van 1993

Quant à l'argument tiré de la séparation des pouvoirs, il peut être invoqué dans un sens comme dans l'autre.

C'est parce que le problème a été soulevé que le législateur croit nécessaire de repréciser la portée de la loi de 1993, sans interférer pour autant dans le cours de la justice.

Le groupe de l'intervenant estime qu'une loi interprétative et une loi modificative sont toutes deux nécessaires, la seconde pour tenir compte de l'arrêt de La Haye et de la création de la Cour pénale internationale.

En ce qui concerne la seconde proposition de loi, le Conseil d'État a développé certains arguments qui paraissent devoir être suivis.

L'intervenant se réfère à la discussion sur la procédure de dessaisissement de la Belgique en faveur du Tribunal pénal international.

Considérer que c'est l'exécutif, c'est-à-dire le ministre de la Justice, qui pourrait prendre, par simple communication à la Cour pénale internationale, une décision de dessaisissement, n'est pas acceptable.

Le groupe de l'intervenant propose que, si la communication est faite par le gouvernement, par l'intermédiaire du ministre de la Justice, à la Cour pénale internationale, la Cour de cassation décide si la Belgique se dessaisit ou non.

Les composantes juridiques, mais aussi éthiques, des propositions à l'examen sont fondamentales.

Il est donc souhaitable que ces textes soient votés avant la fin de la législature.

Une série d'amendements sont déposés qui concernent notamment ce que l'on a qualifié de « filtre », la possibilité d'un recours après la décision du parquet sur l'opportunité des poursuites, et le dessaisissement de la Belgique au profit de la Cour pénale internationale.

M. Van Quickenborne fait observer que la commission de la Justice a bel et bien eu un débat ouvert sur le thème de la compétence universelle.

Il peut se rallier à l'appel du ministre à la prudence.

Les auteurs des propositions de loi n'ont pas uniquement pour objectif de régler les affaires pendantes, ils souhaitent en outre une transposition en droit national des solutions qu'offre, pour certaines affaires, le droit international.

On peut parler d'une transposition équilibrée qui tient compte de différents facteurs.

Il va de soi que la volonté politique est de maintenir les actes d'instruction déjà accomplis sur la base de la

te behouden. Men kan opteren voor een wijzigende wet of voor een interpretatieve wet.

Bij een wijzigende wet moet men voor ogen houden dat deze de zaken enkel voor de toekomst wijzigt. Het Hof van Cassatie stelde dat wijzigende wetten die de rechtsmacht uitbreiden geen loutere procedurekwestie betreffen. Deze kunnen dan ook enkel gelden voor de toekomst, met als gevolg dat de bestaande handelingen komen te vervallen.

Met betrekking tot een interpretatieve wet, werd de vraag gesteld naar de grondwettelijkheid en naar de toetsing met het internationaal recht.

Vershillende argumenten kunnen worden opgeworpen:

- *lex cursief specialis derogat generali*;
- het antwoord van de minister op de schriftelijke vraag van mevrouw Nyssens;
- het tweede advies van de Raad van State (stuk Senaat, nr. 2-1256/3) maakt geen gewag van artikel 12bis. Het is dan ook niet helemaal consequent;
- artikel 84 van de Grondwet stelt dat het de wetgever toekomt de wet authentiek te interpreteren.

Spreeker verwijst naar de nota van de heer Destexhe c.s., die een antwoord verschaft op de inhoudelijke opmerkingen van de Raad van State (zie bijlage).

Wat betreft het wetsvoorstel tot wijziging heeft de Raad van State zich voornamelijk beperkt tot technische opmerkingen. Ook hierbij verwijst spreker naar de nota van de heer Mahoux c.s.

De heer Monfils blijft erbij dat de argumenten ter weerlegging van de opmerkingen van de Raad van State niet voldoende pertinent zijn. Het feit dat er bijvoorbeeld gedurende tien jaar geen enkel probleem is geweest bij de toepassing van de wet van 1993, is een volledig zinloos argument, dat juridisch geen steek houdt.

Spreeker blijft erbij dat men de regels van het spel in de loop van het proces niet kan wijzigen.

Spreeker legt de nadruk op de volgende argumenten:

1. de rechtszekerheid;
2. België hoeft niet per se als rechter-boeman op te treden;
3. de situatie van bedrijven in landen die moeilijkheden ondervinden.

Mevrouw Kaçar ontkent dat het voorstel van interpretatieve wet om louter politieke redenen is ingediend. Zij verwijst naar het advies van de Raad van State (stuk Senaat, nr. 2-1255/3) dat stelt dat de interpretatieve wet van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen

loi de 1993. On peut opter pour une loi modificative ou pour une loi interprétative.

En cas de loi modificative, il ne faut pas perdre de vue que celle-ci ne change les choses que pour l'avenir. La Cour de cassation a dit que les lois modificatives qui étendent le pouvoir de juridiction ne concernent pas de simples questions de procédure. Elles ne peuvent donc valoir que pour l'avenir, ce qui a pour effet que les actes existants deviennent caducs.

À propos d'une loi interprétative, on a posé la question de la constitutionnalité et de la conformité au droit international.

Différents arguments peuvent être invoqués:

- *lex specialis derogat generali*;
- la réponse du ministre à la question écrite de Mme Nyssens;
- le deuxième avis du Conseil d'État (doc. Sénat, n° 2-1256/3) ne mentionne pas l'article 12bis. Il n'est donc pas tout à fait conséquent;
- l'article 84 de la Constitution dispose qu'il appartient au législateur d'interpréter la loi par voie d'autorité.

L'intervenant fait référence à la note de M. Destexhe et consorts, qui répond aux observations de fond du Conseil d'État (voir l'annexe).

En ce qui concerne la proposition de loi modificative, le Conseil d'État s'est surtout limité à des observations techniques. Ici aussi, l'intervenant renvoie à la note de M. Mahoux et consorts.

M. Monfils demeure convaincu que les arguments visant à réfuter les observations du Conseil d'État ne sont pas suffisamment pertinents. Le fait que l'application de la loi de 1993 n'ait par exemple posé aucun problème pendant dix ans constitue un argument vide de sens, qui ne tient pas juridiquement.

L'intervenant reste d'avis que l'on ne peut modifier les règles du jeu en cours de procès.

Il insiste sur les arguments suivants:

1. la sécurité juridique,
2. la Belgique ne doit pas devenir le gendarme juridictionnel du monde,
3. la position des entreprises dans les pays en difficultés.

Mme Kaçar dément que la proposition de loi interprétative ait été déposée pour des motifs purement politiques. Elle renvoie à l'avis du Conseil d'État (doc. Sénat, n° 2-1255/3) selon lequel la loi interprétative de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humani-

van het internationaal humanitair recht een juridisch eenduidige interpretatie moet verschaffen.

Spreekster stelt dat er geen verwarring mag zijn tussen, enerzijds, artikel 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering en, anderzijds, artikel 7 van de wet van 16 juni 1993 betreffende het toepassingsgebied van de wet.

Artikel 12*bis* bepaalt dat de Belgische gerechten bevoegd zijn om kennis te nemen van misdrijven gepleegd buiten het grondgebied van het Koninkrijk en bedoeld in een internationaal verdrag waardoor België is gebonden wanneer het krachtens dat verdrag op enigerlei wijze wordt verplicht de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voor te leggen teneinde vervolging in te stellen. Artikel 7 van de wet van 16 juni 1993 voorziet dat de Belgische rechtbanken bevoegd zijn om kennis te nemen van de in deze wet omschreven misdrijven, ongeacht de plaats waar deze gepleegd zijn. Voor misdrijven die door een Belg in het buitenland gepleegd zijn tegenover een vreemdeling, is geen aanklacht van de vreemdeling of van zijn gezin noch enige officiële kennisgeving door de overheid van het land waar het misdrijf is gepleegd, vereist.

In toepassing van het principe *lex specialis derogat lege generali*, heeft volgens spreekster, artikel 7 van de wet van 16 juni 1993 voorrang op artikel 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering.

Het voorstel van interpretatieve wet geldt voor de hangende zaken in het kader van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Het voorstel tot wijziging van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht geldt voor de toekomst en past de wet van 1993 aan, aan het geldend internationaal recht.

Spreekster is van mening dat beide wetsvoorstellen samen moeten behandeld worden en een aanvaardbaar compromis vormen.

Mevrouw Nyssens is verbaasd over de uiteenlopende visies van, enerzijds, de minister voor de Justitie en, anderzijds, de eerste minister en de minister van Buitenlandse Zaken over de uitlegging van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

Spreekster meent dat het voorstel van interpretatieve wet in het belang van de rechtszekerheid een definitieve uitlegging zou moeten geven van de wet van 1993. De gerechtsprocedures die reeds ingezet zijn krachtens die wet van 1993, moeten worden stopgezet.

Het lid is bovendien van oordeel dat de wet van 1993 geen instrument kan worden voor rechtsvervol-

taire moet geven een interpretatie univoque sur le plan juridique.

L'intervenante affirme qu'il ne peut y avoir aucune confusion entre, d'une part, l'article 12*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale et, d'autre part, l'article 7 de la loi du 16 juin 1993 concernant le champ d'application de la loi.

L'article 12*bis* dispose que les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions commises hors du territoire du Royaume et visées par une convention internationale liant la Belgique, lorsque cette convention lui impose, de quelque manière que ce soit, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice des poursuites. L'article 7 de la loi du 16 juin 1993 prévoit que les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions prévues à la présente loi, indépendamment du lieu où celles-ci auront été commises. Pour les infractions commises à l'étranger par un Belge contre un étranger, la plainte de l'étranger ou de sa famille ou l'avis officiel de l'autorité du pays où l'infraction a été commise n'est pas requis.

L'intervenante estime qu'en application du principe «*lex specialis derogat lege generali*», l'article 7 de la loi du 16 juin 1993 prime l'article 12*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

La proposition de loi interprétative s'applique aux affaires pendantes dans le cadre de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire. La proposition de loi modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire vaut pour l'avenir et adapte la loi de 1993 au droit international en vigueur.

L'intervenante est d'avis que les deux propositions de loi doivent être traitées conjointement et qu'elles constituent un compromis acceptable.

Mme Nyssens s'étonne de la divergence de vues entre, d'une part, le ministre de la Justice et, d'autre part, le premier ministre et le ministre des Affaires étrangères sur l'interprétation de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire.

L'oratrice considère que la proposition de loi interprétative devrait, dans l'intérêt de la sécurité juridique, fixer une interprétation définitive de la loi de 1993. Il convient de laisser en état les procédures judiciaires déjà engagées en vertu de la loi du 16 juin 1993.

La membre estime en outre que la loi du 16 juin 1993 ne peut pas devenir un instrument de poursuite

ging ten aanzien van bedrijven en sociale organisaties die zich vestigen in de landen waar de mensenrechten worden geschonden. De banden die zouden kunnen bestaan tussen die bedrijven en organisaties, enerzijds, en een dergelijke Staat, anderzijds, overstijgen het kader van die discussie.

De heer Mahoux verwijst naar artikel 4 van de wet van 16 juni 1993. Die bepaling is op de ondernemingen van toepassing.

Mevrouw Nyssens is van oordeel dat het wijzigingsvoorstel zou moeten duidelijk maken hoe het Belgisch recht en de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof op elkaar aansluiten.

Spreekster vreest dat, ondanks een procedurewet, de handelingen uit het verleden nietig zullen zijn indien een rechtsinstantie zoals de kamer van inbeschuldigingstelling dat zo beslist. Het lid meent ook, onder verwijzing naar het advies van de Raad van State, dat de bijzondere wetten alleen van het gemeen recht mogen afwijken indien er een uitdrukkelijke afwijking is.

Wat de nota betreft met het antwoord op het advies van de Raad van State betreffende het voorstel van interpretatieve wet, meent hij dat het bezwaar betreffende de procedurewet onjuist is.

Het denkspoor van de procedurewet moet om een andere reden dan de aangehaalde worden opgegeven.

Het bezwaar dat de wetten van strafvordering de bevoegdheid van de rechtbanken niet met terugwerkende kracht mogen uitbreiden om met terugwerkende kracht te beslissen over bepaalde misdrijven, is niet juist.

Artikel 10^{ter} van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, gewijzigd bij artikel 8 van de wet van 13 april 1995, dat zegt dat een Belg of een vreemdeling die buiten het grondgebied van het Rijk bepaalde ernstige misdrijven heeft gepleegd tegen de openbare zedelijkheid, in België kan worden vervolgd, zelfs wanneer de Belgische autoriteit geen enkele klacht of officieel bericht heeft ontvangen van de buitenlandse autoriteit, is een bepaling die de extraterritoriale bevoegdheid van de Belgische rechtbanken uitbreidt (zoals het geval dat vermeld wordt in het arrest van het Hof van Cassatie van 5 juni 1950). Die maatregel geldt onmiddellijk en is dus van toepassing op misdrijven die werden gepleegd voor hij in werking trad en die waarvoor nog geen definitief vonnis was of die nog niet verjaard waren. De correctionele rechtbank van Brussel had daar anders over geoordeeld in een arrest van 25 september 1997, maar die beslissing werd in beroep teniet gedaan.

Het echte bezwaar tegen die oplossing is eigenlijk dat de nieuwe wet, hoewel hij van bij zijn inwerkingtreding toepasselijk was op de lopende gedingen, de

judiciaire à l'encontre des entreprises ou des organisations sociales qui s'installent dans des pays où les droits de l'homme sont violés. Les liens qui pourraient exister entre ces entreprises et organisations, d'une part, et un tel État, d'autre part, dépassent le cadre cette discussion.

M. Mahoux renvoie à l'article 4 de la loi du 16 juin 1993; cette disposition est applicable aux entreprises.

Mme Nyssens estime que la proposition de loi modificative devrait clarifier l'articulation entre le droit belge, d'une part, et la compétence de la Cour pénale internationale, d'autre part.

L'oratrice craint qu'en dépit d'une loi de procédure, les actes accomplis dans le passé soient nuls si une instance judiciaire comme la chambre des mises en accusation en décide ainsi. La membre, se référant à l'avis du Conseil d'État, estime également que les lois spéciales ne peuvent déroger au droit commun que s'il y a dérogation expresse.

En ce qui concerne la note en réponse à l'avis du Conseil d'État concernant la proposition de loi interprétative, l'objection concernant la loi de procédure n'est, à son sens, pas exacte.

La piste de la loi de procédure doit être écartée pour une autre raison que celle invoquée.

L'objection selon laquelle les lois de procédure pénale ne peuvent étendre rétroactivement la compétence des tribunaux pour connaître rétroactivement de certaines infractions n'est pas exacte.

En effet, l'article 10^{ter} du titre préliminaire du Code de procédure modifié par l'article 8 de la loi du 13 avril 1995, aux termes duquel le Belge ou l'étranger ayant commis hors le territoire national certaines infractions graves contre la moralité publique, peut être poursuivi en Belgique même si l'autorité belge n'a reçu aucune plainte ou avis officiel de l'autorité étrangère, est une disposition qui étend la compétence extra-territoriale des tribunaux belges (comme dans le cas relaté de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 juin 1950). Or, cette disposition est d'application immédiate et donc s'applique aux infractions commises avant son entrée en vigueur et non encore jugées définitivement ou prescrites. Le tribunal correctionnel de Bruxelles en avait décidé autrement dans un arrêt du 25 septembre 1997, mais cette décision a été réformée en appel.

La véritable objection à cette solution est en réalité que la loi nouvelle, bien qu'applicable dès son entrée en vigueur aux procès en cours, n'atteint pas, sauf

geldigheid van de handelingen gesteld onder het gezag van de vorige wet niet aantast, tenzij anders bepaald, en de handelingen van het geding, die volgens die wet nietig of laattijdig waren, niet hersteld van nietigheid of verval (Cass. 29 april 1993, *Pas.*, 415; ook Arbitragehof, 20 december 1985, *Belgische Staatblad* van 21 januari 1986).

In de drie arresten van de kamer van inbeschuldigingstelling van Brussel (Yerodia, Sabra en Chatila en Gbagbo), werden de strafvorderingen onontvankelijk verklaard. Het gaat om ongeldigheid van handelingen gesteld onder het gezag van de oude wet, die dus niet kunnen worden «hersteld van ongeldigheid» door de nieuwe wet van het voorstel.

Spreekster stelt dat de nota in die zin moet worden gecorrigeerd.

Ook al zou een procedurewet van toepassing kunnen zijn op de hangende dossiers, toch zou het probleem van de ongeldigheid van de reeds verrichte handelingen blijven. Er moet te allen prijze worden vermeden dat de handelingen die nu door de magistraten worden verricht, als nietig worden beschouwd. De spreekster antwoordt hiermee op de nota van de auteurs (bijlage).

Een laatste opmerking slaat eveneens op de nota over de interpretatieve wet (zie bijlage). Een bijzondere wet wijkt terecht af van het gemeen recht maar er moet toch rekening gehouden worden met de opmerking van de Raad van State die zegt dat een bijzondere wet alleen van het gemeen recht kan afwijken indien die afwijking uitdrukkelijk wordt bepaald. Als men door die nota een maximum aan rechtszekerheid wil bezorgen, is een antwoord op dit argument dwingend noodzakelijk en moet men op dat punt nauwkeuriger zijn.

Omtrent het principe van de universele rechtsmacht is het duidelijk dat het tweede voorstel die gedachte handhaaft. Wel moet worden erkend dat het een stap terug is ten opzichte van de wil van de wetgever van 1993. Die filters, door de federale procureur een bevoegdheid terzake te verlenen en een beroep voor de kamer van inbeschuldigingstelling te organiseren, vormt een echte inperking van de universele rechtsmacht. Alles zal afhangen van de houding van de federale procureur en van de kamer van inbeschuldigingstelling.

Men kan terecht vrezen dat er talrijke beroepen als ongegrond zullen worden beoordeeld.

De heer Vandenberghe stelt dat, in geval van stemming van deze wet, het slechts een schijnoverwinning zou zijn omdat ze de ernstige juridische problemen die zich stellen niet oplost.

Op de eerste plaats antwoordt de nota niet op het argument over de werking van artikel 6 van het Euro-

disposition contraire, la validité des actes accomplis sous l'empire de la loi antérieure et ne relève pas de la nullité ou de la déchéance les actes de procédure qui, suivant cette loi, étaient nuls ou tardifs (Cass. 29 avril 1993, *Pas.*, 415; aussi Cour d'arbitrage, 20 décembre 1985, *Moniteur belge* du 21 janvier 1986).

Dans les trois arrêts rendus par la chambre des mises en accusation de Bruxelles (Yerodia, Sabra et Chatila et Gbagbo), les actions pénales ont été déclarées irrecevables. Il s'agit de l'invalidité d'actes accomplis sous l'empire de l'ancienne loi, qui ne peuvent donc être «relevés d'invalidité» par la loi nouvelle en projet.

La note devrait, selon l'oratrice, être corrigée en ce sens.

Même si une loi de procédure pouvait s'appliquer aux dossiers en cours, le problème de l'invalidité des actes accomplis demeurerait. Il faut à tout prix éviter que les actes accomplis par les magistrats à ce jour soient considérés comme nuls. L'intervenante répond ainsi à la note des auteurs (annexe).

Sa dernière remarque porte également sur la note relative à la loi interprétative (voir annexe). À raison, une loi spéciale déroge au droit commun mais il faut cependant tenir compte de la remarque du Conseil d'État selon laquelle une loi spéciale ne peut déroger au droit commun que s'il y a dérogation expresse. Si on désire assurer un maximum de sécurité juridique grâce à cette note, il faut impérativement répondre à cet argument et être plus précis sur ce point.

Enfin, sur le principe de la compétence universelle, il est évident que la deuxième proposition de loi maintient l'idée d'une compétence universelle. Mais il faut bien reconnaître qu'elle représente un net recul par rapport à la volonté du législateur de 1993. Les filtres prévus, en donnant un pouvoir au procureur fédéral et en organisant un recours devant la chambre des mises en accusation, constituent un véritable rétrécissement de la compétence universelle. Tout dépendra de l'attitude du procureur fédéral et de la chambre des mises en accusation.

On peut légitimement craindre que de nombreux recours risquent d'être jugés non fondés.

M. Vandenberghe affirme que si cette loi est votée, elle ne sera qu'une victoire apparente parce qu'elle ne résout pas les problèmes juridiques graves qui se posent.

Tout d'abord, la note ne répond pas à l'argument relatif à l'effet de l'article 6 de la Convention euro-

pees Verdrag van de rechten van de mens, namelijk de scheiding der machten en het recht om bij wet tussen te komen in zaken die zijn vastgesteld.

Men vertrekt van een hypothese die een fictie is. Er is immers geen arrest van het hof van beroep te Brussel aangezien het werd verbroken door het Hof van Cassatie en opnieuw teruggezonden naar het hof van beroep. Niemand weet welke interpretatie er deze keer zal worden gegeven door het hof van beroep. Is er geen duidelijkere inmenging in de werking van de rechterlijke macht dan reeds van de hypothese te trekken dat de kamer van inbeschuldigingstelling, na het arrest van het Hof van Cassatie, dezelfde lezing zal houden als degene van het eerste arrest van de kamer van inbeschuldigingstelling?

Men vertrekt van een verkeerd en zeer gevaarlijk standpunt omdat er wordt tussengekomen met een wet in functie van procedures die zijn vastgesteld.

Ten tweede lost men het probleem niet op met betrekking tot de vraag of de universele bevoegdheid al of niet de beginselen van het internationale recht schendt. Er is duidelijk een vrees om het debat hierover open te trekken.

Ten derde wordt er in de interpretatieve wet geen rekening gehouden met het arrest Yerodia. De problemen gesteld door het arrest Yerodia van het Internationale gerechtshof over de immuniteit worden van de kaart geveegd.

De interpretatieve wet lost de vraag van de immuniteit zoals ze bestond in 1993 immers niet op.

De problematiek van de immuniteit wordt slechts aangepakt in het tweede wetsvoorstel maar dit wetsvoorstel heeft geen terugwerkende kracht.

Op de repliek dat het tweede voorstel wel de terugwerkende kracht voorziet stelt spreker dat het verbijsterend is dat men niet alleen een interpretatieve wet gaat stemmen maar dat men daarboven een wet gaat stemmen met terugwerkende kracht in strafzaken.

Het arrest Yerodia, die internationale immuniteiten vastlegt in de zeer strikte grenzen van het internationale gerechtshof, is van toepassing voor alle feiten vanaf 1993 in België tot de tweede nieuwe wet desgevallend wordt gestemd. Maar *quid* met de immuniteit tot vóór de datum dat de tweede wet wordt gestemd?

Er is dus een dubbel probleem: de tweede wet definieert ten eerste immuniteiten, er moet echter worden onderzocht of deze definities overeenstemmen met het internationaal recht.

Ten tweede zou de nieuwe wet toepasselijk zijn op feiten van 1993, 1994, 1995 enz. Is dergelijke terugwerkende kracht zonder meer mogelijk? De straf-

pénne des droits de l'homme, à savoir la séparation des pouvoirs et le droit de légiférer dans des affaires qui ont été fixées.

L'on part d'une hypothèse qui est une fiction. Il n'y a en effet aucun arrêt de la cour d'appel de Bruxelles, étant donné que l'arrêt rendu a été cassé par la Cour de cassation et que l'affaire a été renvoyée devant la cour d'appel. Nul ne sait quelle sera l'interprétation qui sera donnée cette fois par la cour d'appel. Y a-t-il exemple plus éclatant d'immixtion dans le fonctionnement de l'ordre judiciaire que de partir de l'hypothèse qu'après l'arrêt de la Cour de cassation, la chambre des mises en accusation s'en tiendra à la même lecture que celle du premier arrêt de la chambre des mises en accusation?

L'on se base sur un point de vue erroné et très dangereux, car on s'immisce par une loi dans des procédures qui ont été fixées.

Ensuite, on ne résout pas le point de savoir si la compétence universelle viole ou non les principes du droit international. L'on craint manifestement d'ouvrir le débat sur cette question.

Enfin, la loi interprétative ne tient pas compte de l'arrêt Yerodia. Les problèmes posés par l'arrêt Yerodia rendu par la Cour pénale internationale concernant la question de l'immunité sont tout bonnement gommés de la carte.

La loi interprétative ne résout en effet pas la question de l'immunité telle qu'elle existait en 1993.

La problématique de l'immunité n'est abordée que dans la deuxième proposition de loi, mais cette dernière n'a pas d'effet rétroactif.

À la réplique selon laquelle la deuxième proposition prévoit bel et bien la rétroactivité, l'intervenant répond qu'il serait déjà stupéfiant qu'on adopte une loi interprétative, mais encore plus qu'on adopte une loi prévoyant la rétroactivité en matière pénale.

L'arrêt Yerodia, qui fixe les immunités internationales dans les limites très strictes de la Cour internationale, sera applicable en Belgique à tous les faits, à partir de 1993, jusqu'à ce que la nouvelle loi soit éventuellement adoptée. Mais *quid* de l'immunité avant la date d'adoption de la deuxième loi?

Il y a donc un double problème: pour commencer, la deuxième loi définit des immunités et il y a lieu d'examiner si les définitions correspondent à celles du droit international.

Ensuite, la nouvelle loi serait applicable à des faits datant de 1993, 1994, 1995, etc. Pareille rétroactivité est-elle admissible sans plus? Selon lui, les conditions

baarheidvoorwaarden van de feiten vanaf 1993 worden volgens zijn mening niet geregeld met de nieuwe wet.

Ten slotte, in een rechtsstaat, wordt het recht niet ondergeschikt aan de macht en zeker niet aan toeval- lige meerderheden. Anders verdwijnt de democratie. Feiten die het voorwerp zijn van klachten in Brussel zijn uiteraard zeer ernstig. Het is zeker niet de bedoe- ling om dit te ontkennen, integendeel.

Achter al deze dossiers zit veel leed, en het recht moet derhalve een antwoord formuleren. Vaak, wanneer er rechtsweigeringen zijn hanteert men pro- cedurele argumenten om niet in te gaan op de grond van de zaak. De kern van de zaak is altijd het voor- werp van de klacht, nooit de procedure. Maar deze problematiek wordt niet opgelost door een snel juri- disch heupschot.

Bij de argumentatie ten voordele van de twee wets- voorstellen werd telkens verwezen naar de zaken Rwanda en Guatemala. Maar deze dossiers hebben op zich voldoende aanknopingspunten om in België te worden behandeld. In Guatemala werden twee Belgen vermoord. Dezelfde redenering geldt voor de Rwanda-zaak.

Waarom is er dan een interpretatieve wet nodig voor dergelijke gevallen aangezien er aanknopings- punten zijn en dat de Belgische bevoegdheid niet kan worden betwist?

Spreeker acht het daarenboven onaanvaardbaar dat de wetgever zich uitspreekt over concrete, juridische onderzoeken zoals ze hangend zijn bij het parket of bij een onderzoeksrechter.

De heer Mahoux is het er volledig mee eens dat er een aantal hangende dossiers zijn waarvoor de uni- versele bevoegdheid niet noodzakelijk moet worden toegepast omdat er een aanknopingspunt is. De voor- liggende wetsvoorstellen beogen echter de herbevesti- ging van wat in 1993 werd bekrachtigd, precies omdat bevestigd moet worden, als er in een hangende zaak geen aanknopingspunt mocht zijn, dat reeds in 1993 de wil bestond om de Belgische rechtbanken bevoegd te maken.

Mevrouw Leduc staat volledig achter de rechten van de slachtoffers die in het verleden in grote mate werden miskend. Om die reden acht zij het nodig dat deze twee wetsvoorstellen zouden worden gestemd.

Mevrouw Taelman verwijst naar het arrest Yero- dia. Zij benadrukt dat ons land één van de eerste was om de hiërarchie van de normen te aanvaarden.

Dit blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Cassa- tie van de jaren 1970. Het internationaal gewoonte- recht is een rechtsbron die hoger staat dan onze natio- nale wetten. Uiteraard moet de wet van 1993 daar

d'incrimination des faits à partir de 1993 ne sont pas réglées dans la nouvelle loi.

Enfin, dans un État de droit, le droit ne saurait dépendre du pouvoir ni de majorités fortuites. Sinon, il n'y a plus de démocratie. Les faits qui font l'objet de plaintes à Bruxelles sont évidemment des faits très graves. On ne veut absolument pas nier la chose, au contraire.

Ces dossiers cachent beaucoup de souffrances et il faut dès lors que le droit y donne une réponse. Il arrive souvent, en cas de déni de droit, que l'on recoure à des arguments de procédure pour ne pas aborder le fond de l'affaire. Les plaintes concernent toujours le fond des affaires et non pas la procédure. Mais on ne résou- dra pas ce problème par une pirouette juridique.

Dans l'argumentation en faveur des deux proposi- tions de loi, on a toujours fait référence aux affaires du Rwanda et du Guatemala. Mais ces dossiers satis- font à suffisamment de critères de rattachement pour pouvoir être traités en Belgique. Au Guatemala, deux Belges ont été assassinés. Le même raisonnement est applicable à l'affaire du Rwanda.

Pourquoi faudrait-il une loi interprétative pour pareils cas, puisqu'il existe des critères de rattachement et que la compétence de la Belgique ne peut pas être mise en doute?

En outre, l'intervenant estime qu'il est inacceptable que le législateur se prononce sur des instructions juri- diques concrètes en cours qui ont été confiées au parquet ou à un juge d'instruction.

M. Mahoux est entièrement d'accord sur le fait qu'il existe une série de dossiers pendants qui ne nécessitent pas l'application de la compétence univer- selle parce qu'il y a un critère de rattachement. Mais les propositions de loi à l'examen visent à réaffirmer ce qui a été consacré en 1993, précisément parce que si, dans une affaire en cours, il devait ne pas y avoir de critère de rattachement, il faut confirmer que déjà en 1993 la volonté était de donner compétence aux tribu- naux belges.

Mme Leduc défend entièrement les droits des victi- mes, qui ont été en grande partie méconnus par le passé. C'est pourquoi elle estime qu'il faut adopter les deux propositions de loi à l'examen.

Mme Taelman renvoie à l'arrêt Yerodia. Elle souli- gne que notre pays a été l'un des premiers à accepter la hiérarchie des normes.

Cela ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation des années 1970. Le droit coutumier inter- national est une source de droit qui prime nos lois nationales. Il va de soi que la loi de 1993 doit en tenir

rekening mee houden en zal de Belgische wetgever, voor wat de immuniteiten betreft, zich daarin schikken.

Ten slotte wijst zij erop dat de leden van de commissie, als politici, op een bepaald ogenblik ook een keuze moeten maken tussen de verschillende juridische mogelijkheden die worden aangeboden. Het heeft geen zin om het debat te verdrinken in juridische argumenten. Er moet ook worden gekozen voor wat zij, als commissieleden, de beste oplossing vinden.

De heer Monfils wijst op enkele moeilijkheden die zijn gerezen door de nota van de indieners van het voorstel. Dit document gaat over het vertrouwen dat de vermoedelijke dader terecht heeft in de voorzienbaarheid van de strafprocedure en gebruikt het feit dat de kamer van inbeschuldigingstelling van Brussel een standpunt inneemt dat haaks staat op dat van het parket en op de interpretatie die gedurende tien jaar gegolden heeft, als argument. Voor spreker zal de goedkeuring van het wetsvoortel bepaalde hangende gedingen onbetwistbaar in het gedrang brengen.

In verband met het niet-retroactief zijn van de strafwet, is het verbazend te moeten vaststellen dat de terugwerkende kracht verantwoord wordt op twee punten. In eerste instantie wordt het feit dat men gedurende tien jaar een bepaalde interpretatie heeft gevolgd en dat het niet normaal is die te wijzigen als argument gebruikt. Die redenering is onbegrijpelijk.

Het tweede argument stoelt op de jurisprudentie van het Arbitragehof. Dat ging ervan uit dat zijn analyse over de geldigheidscriteria voor een interpretatieve wet inzake burgerlijke verjaring niet voor strafwetten geldt en dat men zich dus diende te steunen op de traditionele jurisprudentie van het Arbitragehof inzake interpretatieve wetten.

Dit is een verbazingwekkende interpretatie van het arrest van het Arbitragehof dat het volgende zegt: « Afgezien van het strafrecht is de terugwerkende kracht die het gevolg is van een interpretatieve wetsbepaling gerechtvaardigd in zoverre de geïnterpreteerde bepaling vanaf haar oorsprong redelijkerwijze niet anders kon worden begrepen dan is aangegeven in de interpretatieve bepaling. »

Volgens de heer Monfils geldt dat voor het strafrecht. Een grondbeginsel is dat de strafwet niet terugwerkt. Het gaat niet aan te beweren dat een interpretatieve bepaling in het burgerrecht grenzen kent maar dat zulks niet geldt in het strafrecht. Met de terugwerking in het strafrecht moet men nog voorzichtiger omspringen dan in het burgerlijk recht. In dat verband verwijst spreker naar de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

compte et que le législateur belge devra s'accommoder de cette réalité en ce qui concerne les immunités.

Enfin, elle attire l'attention sur le fait que les membres de la commission doivent, en tant qu'hommes politiques, faire à un certain moment un choix entre les diverses possibilités juridiques qui sont offertes. Il serait absurde de noyer le débat en l'inondant d'arguments juridiques. Les membres de la commission doivent choisir la solution qui leur semble la meilleure en tant que tels.

M. Monfils souligne certaines difficultés suscitées par la note des auteurs de la proposition. Ce document évoque la légitime confiance de l'auteur présumé d'une des infractions dans la prévisibilité de la procédure pénale et tire argument que la chambre des mises en accusation de Bruxelles retient une thèse inverse à celle défendue par le parquet et à l'interprétation qui a prévalu pendant près de dix ans. Pour l'orateur, le vote de la proposition de loi mettra incontestablement en cause certaines instances en cours.

En ce qui concerne la question de la non-rétroactivité de la loi pénale, il est étonnant de constater que la rétroactivité est justifiée sur deux points. En premier lieu, on tire argument du fait que l'on a suivi une certaine interprétation pendant dix ans et qu'il n'est pas normal de la changer. Ce raisonnement est incompréhensible.

Le deuxième argument est tiré de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Celle-ci considérerait que son analyse relative aux critères de validité d'une loi interprétative en matière de prescription civile ne vaut pas pour les lois répressives et qu'il convient donc de se fonder sur la jurisprudence traditionnelle de la Cour d'arbitrage en matière de loi interprétative.

C'est une interprétation étonnante de l'arrêt de la Cour d'arbitrage qui dit en substance: « Abstraction faite du droit répressif, l'effet rétroactif qui s'attache à une disposition administrative rétroactive est justifié lorsque la disposition interprétée ne pouvait, dès l'origine, être raisonnablement comprise autrement que de la manière indiquée dans la disposition interprétative. »

Selon M. Monfils, *a fortiori* cela vaut pour le droit répressif. S'il y a vraiment un principe fondamental, c'est celui de la non-rétroactivité de la loi pénale. Arguer qu'il y a des limites à une disposition interprétative en matière civile mais qu'il y n'en a pas en matière pénale est inacceptable. Bien plus qu'en matière civile, il faut être prudent avec la rétroactivité en matière pénale. L'orateur se réfère à ce propos aux articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

De heer Monfils wijst erop dat de nota's van de indianers het standpunt van de commissie in haar geheel niet weergeven.

De tweede nota (stuk Senaat, nr. 2-1256) verwijst naar een in te dienen amendement over de procedure om feiten aanhangig te maken bij het Internationaal Strafhof. In de oorspronkelijke tekst was de minister van Justitie daarvoor bevoegd. De indianers willen het Hof van Cassatie laten beslissen en baseren hun argumentatie op artikel 14 van het statuut van het Internationaal Strafhof.

Dat is wellicht geen goede oplossing omdat artikel 14 geenszins handelt over feiten die bij de rechtscolleges aanhangig zijn gemaakt. Elke toetredende Staat kan aan de procureur een toestand meedelen waarin misdaden lijken te zijn gepleegd waarvoor het Hof bevoegd is. Het gaat niet over dezelfde toestand als die waarop het voorliggend voorstel doelt. In het laatste geval gaat het om feiten die bij het parket of een rechtscollege aanhangig zijn.

Volgens de heer Monfils wordt de zaak dus onttrokken aan de Belgische rechtspraak. Nu handelt artikel 14 van het statuut van het Internationaal Strafhof over de ontvankelijkheid van de vordering. Volgens spreker rijst zo de vraag naar de verenigbaarheid van de voorgestelde procedure met de wijziging naar het statuut van het Internationaal Strafhof.

De heer Van Quickenborne meent dat er een politieke keuze moeten worden gemaakt. Daarbij gaat het niet op om zich te verschuilen achter juridisch-academische argumenten.

Wat de verzoenbaarheid met artikel 6 van het EVRM betreft, de scheiding der machten, herhaalt hij nogmaals dat volgens artikel 84 van de Grondwet alleen de wetgevende macht bevoegd is om een authentieke interpretatie te geven aan de bestaande wetgeving. Voorts bepaalt artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek — dat eveneens van toepassing in strafzaken — dat de rechters zich moeten houden aan de interpretatieve wetten in alle zaken die niet definitief zijn beslecht op het ogenblik dat deze wetten afdwingbaar worden. De wet bepaalt met andere woorden uitdrukkelijk dat een authentieke interpretatie tussenkomt in hangende dossiers.

Als antwoord op de tussenkomst van een achtbare collega die tijdens de voorgaande bespreking niet aanwezig was, ziet de heer Van Quickenborne zich verplicht te herhalen dat er precedenten bestaan. In een arrest van het Hof van Cassatie van 4 november 1996 wordt de toepassing van de principes die voortvloeien uit artikel 84 van de Grondwet uitvoerig geïllustreerd. In een cassatieberoep tegen een arrest van het arbeidshof van Luik van 10 november 1995, betreffende een interpretatieve wet van 19 juni 1996

M. Monfils souligne que les notes des auteurs ne peuvent être considérées comme reflétant la position de l'ensemble de la commission.

La deuxième note (doc. Sénat, n° 2-1256) fait état d'un amendement qui sera déposé concernant la procédure de dénonciation des faits à la Cour pénale internationale. Dans le texte initial, cette compétence revenait au ministre de la Justice. Les auteurs veulent attribuer cette décision à la Cour de cassation et justifient cette procédure en s'appuyant sur l'article 14 du statut de la Cour pénale internationale.

Il n'est pas certain que ce soit une bonne solution parce que l'article 14 ne vise nullement des faits dont les autorités judiciaires sont saisies. Tout État partie peut déférer au procureur une situation dans laquelle un des crimes, relevant de la compétence de la Cour, paraît avoir été commis. Ce n'est pas la même situation que celle visée dans la proposition à l'examen. Dans ce dernier cas, l'on vise des faits dont le parquet ou une juridiction est saisie.

Selon M. Monfils il y a donc dessaisissement de la juridiction belge. Or, l'article 14 du statut de la Cour pénale internationale porte sur la recevabilité de l'action. Selon l'intervenant, cela pose dès lors la question de la compatibilité de la procédure proposée par rapport au renvoi qui est fait au statut de la Cour pénale internationale.

M. Van Quickenborne estime qu'il faut faire un choix politique. À cet égard, il est inconcevable de se retrancher derrière des arguments tirés de la science du droit.

En ce qui concerne la compatibilité avec l'article 6 de la CEDH, régissant la séparation des pouvoirs, il répète une fois encore qu'aux termes de l'article 84 de la Constitution, seul le pouvoir législatif est compétent pour donner une interprétation authentique de la législation en vigueur. Par ailleurs, l'article 7 du Code judiciaire, applicable également en matière pénale, prévoit que les juges doivent s'en tenir aux lois interprétatives dans toutes les affaires qui n'ont pas été réglées définitivement au moment où ces lois deviennent contraignantes. La loi dispose, en d'autres termes, explicitement qu'une interprétation authentique intervient dans des dossiers pendants.

En réponse à l'intervention d'un honorable collègue qui n'était pas présent lors de la discussion précédente, M. Van Quickenborne se voit obligé de répéter qu'il existe des précédents. Un arrêt de la Cour de cassation du 4 novembre 1996 illustre en détail l'application des principes qui découlent de l'article 84 de la Constitution. Dans le cadre d'un appel devant la Cour de cassation contre un arrêt de la cour du travail de Liège du 10 novembre 1995, concernant une loi interprétative du 19 juin 1996 qui

die in werking trad op 30 juli 1996, oordeelde het Hof van Cassatie, op 4 november 1996, dat de oorspronkelijke wet onduidelijk was en dat de wetgever terecht was tussengekomen om de wet te interpreteren. Indien het Hof van Cassatie had geoordeeld dat een interpretatieve wet geen gevolgen kon hebben voor een lopende procedure dan zou het dit ook in zijn arrest vermeld hebben.

De Raad van State heeft er eveneens op gewezen dat een interpretatieve wet in deze materie geen probleem is. Hij besluit derhalve dat het voorstel niet strijdig is met artikel 6 van het EVRM.

Wat de vraag ten gronde betreft of de universele bevoegdheid in overeenstemming is met de Grondwet, wijst de heer Van Quickenborne erop dat dit het geval is aangezien de Raad van State in zijn adviezen op zowel de wet van 1993 als de wet van 1999 hierover geen opmerkingen heeft gemaakt.

Of de universele rechtsmacht in overeenstemming is met de internationale rechtsorde, verwijst hij naar het arrest Congo/België tegen de heer Yerodia van het Internationaal Gerechtshof. Ook de Raad van State verwijst in zijn advies naar de vraag die door een minderheid van de rechters van het Internationaal Gerechtshof werd opgeworpen. De meerderheid van de rechters heeft deze vraag echter niet gesteld zodat kan worden besloten dat er terzake geen enkel probleem is.

Wat de gevolgen van het arrest Yerodia betreft in verband met de immuniteit, besluit de heer Van Quickenborne dat het internationaal recht voorrang heeft op de nationale rechtsorde en dat derhalve immuniteit dient verleend te worden in lopende zaken ten aanzien van zittende staatshoofden.

Het VBO stelt dat het voorstel zo zou kunnen worden geïnterpreteerd dat ondernemingen, die geen druk uitoefenen op machthebbers van landen waarin ze bedrijvig zijn, zouden kunnen worden aangeklaagd wegens het nalaten te handelen.

De heer Van Quickenborne verzekert dat de wetsvoorstellen geenszins beogen om het niet verlenen van hulp aan personen in nood in het internationaal strafrecht in te voeren doch uitsluitend de zogenaamde «*command responsibility*», die in het internationaal recht wordt erkend, te bevestigen. Er worden dus geen strengere bepalingen ingevoerd voor bedrijven dan voor natuurlijke personen. Het is niet omdat een bedrijf investeert in een land dat het niet al te nauw neemt met de mensenrechten dat het automatisch kan worden vervolgd op basis van deze wetsvoorstellen.

De indieners wensen echter evenmin voor de bedrijven een lichtere verantwoordelijkheid in te voeren dan voor natuurlijke personen. Iedereen is gelijk voor de wet.

était entrée en vigueur le 30 juillet 1996, la Cour de cassation a jugé, le 4 novembre 1996, que la loi initiale manquait de clarté et que le législateur était intervenu à bon escient pour indiquer comment l'interpréter. Si la Cour de cassation avait jugé qu'une loi interprétative ne pouvait avoir aucune incidence sur une procédure en cours, elle l'aurait indiqué dans son arrêt.

Le Conseil d'État a aussi souligné qu'une loi interprétative en cette matière ne posait aucun problème. L'intervenant en conclut que la proposition ne porte pas préjudice à l'article 6 de la CEDH.

En ce qui concerne la question de fond, celle de la constitutionnalité de la compétence universelle, M. Van Quickenborne souligne que ce principe est conforme à la Constitution dans la mesure où, dans ses avis tant sur la loi de 1993 que sur celle de 1999, le Conseil d'État n'a fait aucune remarque à ce sujet.

Quant à savoir si la compétence universelle est conforme à l'ordre juridique international, il renvoie à l'arrêt Congo/Belgique contre M. Yerodia de la Cour internationale de justice. Le Conseil d'État renvoie lui aussi, dans son avis, à la question qui a été posée par une minorité des juges de la Cour internationale de justice. La majorité des juges n'ont toutefois pas posé cette question, d'où l'on peut déduire qu'il n'y a pas le moindre problème en l'espèce.

En ce qui concerne les conséquences de l'arrêt Yerodia sur l'immunité, M. Van Quickenborne conclut que le droit international prime l'ordre juridique national et qu'il faut par conséquent accorder l'immunité dans les affaires en cours concernant des chefs d'État en exercice.

La FEB dit que l'on pourrait inférer de la proposition que les entreprises qui n'exercent aucune pression sur ceux qui détiennent le pouvoir dans des États où elles sont actives pourraient être attaquées en justice pour omission d'agir.

M. Van Quickenborne assure que les propositions de loi ne visent nullement à intégrer la non-assistance à personne en danger dans le droit international pénal, mais exclusivement à confirmer le principe de la «*responsabilité de commandement*», qui est reconnu en droit international. On n'impose donc pas aux entreprises de conditions plus strictes que celles imposées aux personnes physiques. Ce n'est pas parce qu'une entreprise investit dans un pays qui se permet quelques écarts en matière de droits de l'homme qu'elle peut être poursuivie automatiquement en vertu des propositions de loi à l'examen.

Cependant, les auteurs ne souhaitent pas non plus instaurer une responsabilité moins lourde pour les entreprises que pour les personnes physiques. Tout le monde est égal devant la loi.

Om lichtzinnige klachten tegen bedrijven te voorkomen is een filter voorzien die de procureur de mogelijkheid geeft om op korte termijn een beslissing te nemen, wat niet het geval is bij burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter. Weliswaar kan het feit dat een klacht wordt ingediend, vervelende gevolgen hebben voor bepaalde bedrijven maar er moet een onderscheid worden gemaakt tussen een klacht en een veroordeling. Het is aan de rechter om in een bepaald dossier een oordeel te vellen.

Wat het retroactief karakter van de voorstellen betreft, wijst de heer Van Quickenborne erop dat een interpretatieve wet niet retroactief is. Volgens het Hof van Cassatie is een wet pas retroactief wanneer de regel voordien niet bestond, met andere woorden wanneer aan het normatieve kader van een bepaalde wet bepaalde zaken worden toegevoegd, veranderd of weggelaten. Dit is niet het geval voor een interpretatieve wet die louter een van de toepassingswijzen van de wet tot authentieke interpretatie verheft. De interpretatie komt weliswaar op een later tijdstip en heeft gevolgen voor het verleden maar dit betekent niet dat het om een retroactieve wet gaat.

De heer Monfils herhaalt nu reeds voor de derde keer dat bijzonder omzichtig moet worden omgesprongen met retroactieve effecten in strafzaken.

De heer Van Quickenborne wijst er evenwel op dat hij reeds tijdens een vorige vergadering voorbeelden heeft gegeven van interpretatieve wetten in strafzaken. Iedereen heeft ruim de tijd gehad om hiervan kennis te nemen.

De wet van 27 maart 1853 «*portant interprétation de l'article 18 de la loi du 12 mars 1818 sur l'art de guérir*» was een interpretatieve wet na een discussie binnen de rechtsprekende macht over strafzaken tussen de feitenrechters en het Hof van Cassatie over de draagwijdte van het begrip medische handelingen met een strafrechtelijk karakter zoals omschreven in de geciteerde wet. De interpretatieve wet is dus tussengekomen in lopende strafzaken en het Hof van Cassatie heeft hieraan zijn goedkeuring verleend in een arrest van 22 mei 1935.

De heer Vandenberghe wijst er op dat een interpretatieve wet een technische aangelegenheid is. Het feit dat men een interpretatieve wet politiek benadert is het bewijs dat het niet om een interpretatieve wet gaat.

Zijn verwijt aan het voorstel van de meerderheid is dat het een probleem regelt zonder het op te lossen omdat twee fundamentele vragen van internationaal recht worden ontweken.

Een discussie over de toepasbaarheid van een nationale wet tegenover het internationaal recht ver-

Afin d'éviter que des plaintes soient déposées à la légère contre des entreprises, on a prévu un filtre qui doit permettre au procureur de prendre une décision à court terme, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il y a constitution de partie civile auprès du juge d'instruction. Le fait qu'une plainte soit déposée peut certes avoir des conséquences gênantes pour certaines entreprises, mais il importe d'établir une distinction entre une plainte et une condamnation. C'est au juge qu'il appartient de rendre un jugement dans le cadre d'un dossier déterminé.

En ce qui concerne le caractère rétroactif des propositions, M. Van Quickenborne fait observer qu'une loi interprétative n'est pas rétroactive. Selon la Cour de cassation, une loi n'a un effet rétroactif que lorsque la règle n'existait pas auparavant ou, en d'autres termes, lorsque le cadre normatif d'une loi déterminée fait l'objet d'ajouts, de modifications ou de suppressions d'éléments. Tel n'est pas le cas d'une loi interprétative qui ne fait qu'ériger en interprétation authentique l'un des modes d'application de la loi. Certes, l'interprétation intervient ultérieurement et produit des effets pour le passé, mais cela ne signifie pas pour autant que la loi soit rétroactive.

M. Monfils répète pour la troisième fois qu'il faut agir avec beaucoup de prudence en ce qui concerne la rétroactivité en matière pénale.

M. Van Quickenborne fait toutefois observer qu'il a déjà présenté, au cours d'une précédente réunion, des exemples de lois interprétatives en matière pénale. Chacun a eu largement le temps d'en prendre connaissance.

La loi du 27 mars 1853 portant interprétation de l'article 18 de la loi du 12 mars 1818 sur l'art de guérir était une loi interprétative qui faisait suite à une discussion au sein du pouvoir judiciaire siégeant en matière pénale, entre les juges de fond et la Cour de cassation, concernant la portée de la notion d'actes médicaux à caractère pénal, tels que définie dans la loi précitée. La loi interprétative est donc intervenue dans une procédure pénale en cours et la Cour de cassation a marqué son approbation à ce propos dans un arrêté du 22 mai 1935.

M. Vandenberghe souligne qu'une loi interprétative constitue une matière technique. Le fait qu'une telle loi fasse l'objet d'une approche politique prouve qu'en fait, elle n'est pas une loi interprétative.

M. Vandenberghe reproche à la proposition de la majorité de régler un problème sans le résoudre vraiment, dans la mesure où elle élude deux questions de droit international fondamentales.

Une discussion sur l'application d'une loi nationale à la lumière du droit international est toujours parti-

loopt altijd zeer moeizaam. Men kan die niet noodzakelijk voeren op basis van een enkele gerechtelijke uitspraak omdat men niet kan weten welke juridische argumenten de verschillende partijen hebben aangevoerd.

Nu is het zo dat de kwaliteit van een beslissing grotendeels afhangt van de argumenten die aan het Hof worden voorgelegd.

Het hele probleem wordt veroorzaakt door de klassieke, neopositivistische interpretatie van het recht, waarbij men zich baseert op dit of geen artikel, zonder een overzicht te hebben over het geheel.

Spreker meent dat dergelijke aanpak, die op zo beperkte bronnen steunt, onvolledig is.

Bij de goedkeuring van de wet van 1993 werd ook een reeks internationale verdragen geratificeerd en opgenomen in het Belgisch recht, zodat ze de voorrang genieten van het internationaal recht boven het interne recht.

Het arrest dat door het Hof van Cassatie verbroken werd, heeft het argument van die voorrang onderzocht.

Een reeks argumenten die de stelling ondersteunen dat een oordeelkundige toepassing van de bestaande teksten en van het internationaal recht moet volstaan, werd evenmin onderzocht.

Er werd een aantal internationale verdragen aangenomen, die de betreffende misdrijven strafbaar maken en die voorgaan op het interne recht.

Tevens wordt een wet van universele bevoegdheid voorbereid.

De juridische interpretatie volgens welke de wet van 1993 moet worden gelezen in het licht van de meervermelde internationale verdragen en dat de wetgever van 1993 heeft willen zeggen dat de Belgische rechters bevoegd zijn in het raam van het internationaal recht, is perfect verdedigbaar.

De enige problemen die dan overblijven, behelzen in eerste instantie de zaak Yerodia, waarover spreker vraagt wat er gebeurt met de mensen die op het tijdstip van de feiten beschermd waren door een onschendbaarheid die ze vandaag niet meer genieten.

Indien voorts het internationaal recht de universele bevoegdheid erkent, blijft de vraag wat de intrinsieke limieten ervan zijn.

Het Internationaal Gerechtshof heeft zich over dat probleem niet uitgesproken.

Spreker meent persoonlijk dat wanneer men de geratificeerde internationale verdragen samen met de wet van 1993 leest, ze die bevoegdheid aan de Belgi-

culièremment difficile. On ne peut pas nécessairement la mener sur la base d'une seule décision judiciaire, car on ne connaît pas les arguments juridiques qui ont été invoqués par les différentes parties à la cause.

Or, la qualité d'une décision dépend en grande partie des arguments soumis à la Cour.

Toute la difficulté vient de ce que l'on se livre à une interprétation néopositiviste classique du droit en se fondant sur tel et tel article, sans vue d'ensemble.

L'intervenant estime qu'une telle approche, fondée sur des sources aussi restreintes, est incomplète.

Lors du vote de la loi de 1993, une série de conventions internationales ont également été ratifiées, intégrées au droit belge, et bénéficient de la primauté du droit international sur le droit interne.

L'arrêt qui a été cassé par la Cour de cassation n'a pas examiné l'argument de cette primauté.

Une série d'arguments, à l'appui de la thèse selon laquelle une application judicieuse des textes existants et du droit international devrait suffire, n'ont pas davantage été examinés.

Un certain nombre de conventions internationales ont été adoptées, qui rendent punissables les délits en question, et qui priment le droit interne.

On prépare par ailleurs une loi de compétence universelle.

On peut parfaitement défendre une interprétation juridique selon laquelle la loi de 1993 doit être lue à la lumière des conventions internationales précitées, et le législateur de 1993 a voulu dire que les juges belges sont compétents dans le cadre de ce droit international.

Les seuls problèmes qui subsistent alors concernent tout d'abord l'affaire Yerodia, où l'intervenant demande ce qu'il advient des personnes qui, au moment des faits, étaient couvertes par une immunité dont elles ne bénéficient plus aujourd'hui.

D'autre part, si le droit international reconnaît la compétence universelle, subsiste la question de savoir quelles en sont les limites intrinsèques.

La Cour internationale ne s'est pas prononcée sur cette question.

Le point de vue personnel de l'intervenant est que les conventions internationales ratifiées, lues conjointement avec la loi de 1993, confèrent une telle compé-

sche rechtbanken verlenen, met als enige limiet het internationaal recht.

Mevrouw de T' Serclaes herinnert eraan dat lang vóór de Raad van State werd geraadpleegd, ze reeds de kans had gekregen om haar reserves bekend te maken in verband met een interpretatieve wet.

Die reserves zijn er nog steeds, want ze meent dat de wetgever om democratische redenen voorzichtig met die techniek moet omspringen, ook al is hij ontegensprekelijk overeenkomstig de Grondwet.

Spreekster herinnert eraan dat men twee doelstellingen nastreeft. Enerzijds moet men tegemoet komen aan de ontwikkeling in het internationaal recht die sinds 1993 is ontstaan, met name met het arrest Yero dia, de inwerkingtreding van het statuut van het Internationaal Gerechtshof, of de recente ondertekening door België van het tweede protocol bij het Verdrag van 's Gravenhage van 1954, waaraan werd herinnerd in de toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de heer Mahoux c.s.

Spreekster verkiest veruit die laatste wettekst, omdat hij duidelijker is en haar geschikter lijkt.

Men had andere middelen kunnen inzetten om al wie de wetgever in 1993 heeft vertrouwd en een klacht heeft ingediend in zaken die tot onderzoeksdaden aanleiding hebben gegeven, niet te ontgoochelen.

Spreekster meent dat de wetgever verantwoordelijk is. Hij had onvoldoende aandacht voor de ontwikkeling van de wet van 1993, ook al had hij toen reeds bepaalde problemen opgemerkt.

Vandaag kunnen verscheidene problemen opduiken, met als mogelijk gevolg dat de bovenvermelde personen die klacht hebben ingediend de rechtspleging nietig zien worden.

Spreekster wil hen in eerste instantie van antwoord dienen.

Over de interpretatieve wet werden diverse standpunten verdedigd: dat van de Raad van State (dat niet erg eensluidend is), dat van de indieners van de diverse nota's en vandaag dat van de minister van Justitie, die voorbehoud maakte.

Spreekster onderstreept dus dat het niet vaststaat dat een interpretatieve wet alle problemen zal oplossen en dat het niet uitgesloten is dat hij de komende jaren aanleiding zal geven tot het instellen van beroep bij het Arbitragehof.

Als antwoord op de argumenten van de heer Van Quickenborne verklaart de heer Monfils dat het niet voldoende is te beweren dat het voorliggende ontwerp een interpretatieve wet is opdat ze het ook zou zijn.

tence aux tribunaux belges, dans les seules limites du droit international.

Mme de T' Serclaes rappelle que, bien avant que l'on ne consulte le Conseil d'État, elle avait déjà eu l'occasion de faire part de ses réticences quant à une loi interprétative.

Ces réticences subsistent, car elle estime que, si une telle technique législative est incontestablement conforme à la Constitution, le législateur doit, pour des raisons démocratiques, en user avec prudence.

L'intervenante rappelle que l'on poursuit deux objectifs. Il s'agit, d'une part, de répondre à l'évolution du droit international qui s'est fait jour depuis 1993, notamment avec l'arrêt Yéro dia, l'entrée en vigueur du statut de la Cour pénale internationale, ou encore la récente signature par la Belgique du 2^e protocole relatif à la Convention de la Haye de 1954, comme le rappellent les développements précédant la proposition de loi modificative de M. Mahoux et consorts.

L'intervenante préfère de loin ce dernier instrument législatif, parce qu'il est plus clair et lui paraît plus adéquat.

D'autres moyens auraient pu être envisagés pour que ceux qui ont fait confiance au législateur en 1993 et ont déposé plainte, dans des affaires qui ont donné lieu à des actes d'instruction, ne soient pas déçus.

Pour l'intervenante, la responsabilité incombe au législateur, qui n'a pas été suffisamment attentif à l'évolution de la loi de 1993, même s'il avait aperçu certaines difficultés à l'époque.

Aujourd'hui, plusieurs problèmes risquent de se poser, qui auraient pour conséquence que les personnes précitées qui ont déposé plainte se trouveraient confrontées à l'annulation des procédures.

La préoccupation principale de l'intervenante est de leur apporter une réponse.

Par rapport à la loi interprétative, plusieurs points de vue se sont exprimés: celui du Conseil d'État (qui est plutôt mitigé), celui des auteurs des différentes notes déposées et aujourd'hui, celui du ministre de la Justice, qui a émis des réserves.

L'intervenante souligne dès lors qu'il n'est pas certain qu'une loi interprétative règle tous les problèmes, et qu'il n'est pas exclu qu'elle donne lieu à des recours, notamment devant la Cour d'arbitrage, dans les années à venir.

M. Monfils déclare, en réponse aux arguments de M. Van Quickenborne, qu'il ne suffit pas d'affirmer que le texte à l'examen est une loi interprétative pour qu'il en soit une.

In het voormelde arrest van 15 december 2002 tot vernietiging van een decreet heeft het Arbitragehof duidelijk gesteld dat men moet nagaan of men met een terugwerkende bepaling te maken heeft, aangezien die terugwerking gevolgen kan hebben voor het verloop van rechtsgedingen, en rechtbanken kan verhinderen uitspraken te doen over rechtskwesties.

Te voorkomen is dat men na de aanneming van de interpretatieve wet binnen enkele maanden alles moet overdoen omdat het Arbitragehof ze vernietigd heeft of omdat het Hof van Cassatie ze niet wil toepassen.

Mevrouw Nyssens herinnert eraan dat in het internationale recht een beginsel bestaat, volgens hetwelk men ofwel een uitspraak doet, ofwel de persoon uitlevert.

Bovendien wordt het principe van de universele bevoegdheid bij verstek niet uitgesloten door het internationale recht.

Spreekster had meer technische uitleg van de regering gewenst.

De heer Destexhe stelt vast dat de minister van Justitie een bocht van honderdtachtig graden heeft gemaakt, en dat zijn laatste verklaringen alle andere tegenspreken.

Een positief punt is volgens spreker wel dat de minister tot driemaal toe het Spaanse voorbeeld heeft aangehaald, waar blijkbaar een vrij strenge wet inzake universele bevoegdheid bestaat.

De idee van de universele rechtspraak wint dus terrein ondanks een aantal moeilijkheden.

Spreker verzet zich echter tegen het feit dat de minister de heer Damien Vandermeersch heeft aangehaald als «getuige ten laste» van de voorliggende voorstellen.

De heer Vandermeersch wijst erop dat men bij uitoefening van deze bevoegdheid een grote bescheidenheid aan de dag moet leggen.

Onder meer als hoogleraar rechten aan de UCL heeft hij vele artikels geschreven, waarin hij zich duidelijk uitspreekt voor de toepassing van de universele bevoegdheid.

Spreker meent bovendien dat de interpretatie van de heer Vandenberghe over het internationale recht nogal betwistbaar is.

In de meeste gevallen legt dit laatste immers minima vast.

In vele domeinen kunnen de nationale rechtbanken veel verder gaan dan wat door internationale verdragen aanvaard wordt.

La Cour d'arbitrage a dit clairement, dans un arrêt précité du 15 décembre 2002 annulant un décret, qu'il fallait examiner si l'on avait affaire à un texte rétroactif, soulignant que la rétroactivité risquait d'avoir une incidence sur l'issue de procédures judiciaires, et d'empêcher les juridictions de se prononcer sur des questions de droit.

Il faut éviter, en votant une loi interprétative, de se retrouver au point de départ dans quelques mois, parce que la Cour d'arbitrage l'aurait annulée, ou que la Cour de cassation aurait refusé de l'appliquer.

Mme Nyssens rappelle qu'en droit international, il existe un principe selon lequel, soit on juge, soit on extradé.

En outre, le principe d'une compétence universelle par défaut n'est pas exclu par le droit international.

L'intervenante aurait souhaité de la part du gouvernement un point de vue plus étayé sur le plan technique.

M. Destexhe constate que le ministre de la Justice a fait volte-face, et que sa dernière déclaration contredit toutes les autres.

L'intervenant relève, à titre de point positif, qu'à trois reprises, le ministre a évoqué l'Espagne, où il existe apparemment une loi assez radicale de compétence universelle.

L'idée de la juridiction universelle, même si elle suscite certaines difficultés, est donc une idée qui avance.

En revanche, l'intervenant s'insurge contre le fait que le ministre ait cité M. Damien Vandermeersch comme «témoin à charge» des propositions à l'examen.

M. Vandermeersch indique que l'exercice de cette compétence ne peut que s'accompagner d'une grande modestie.

Il a écrit de nombreux articles, notamment en tant que professeur de droit à l'UCL, où il s'exprime clairement en faveur de l'exercice de cette compétence universelle.

L'intervenant estime par ailleurs que M. Vandenberghe fait une interprétation assez contestable du droit international.

En effet, celui-ci fixe, dans la plupart des cas, des minima.

Dans un grand nombre de domaines, les juridictions nationales sont autorisées à aller bien au-delà de ce qui est accepté dans des conventions internationales.

Bovendien evolueert het internationale recht en het is de bedoeling van de indieners van de voorliggende voorstellen om die evolutie in de hand te werken.

Ten slotte betreurt spreker eens te meer de manier waarop de wetgever sommige wetten opstelt.

Artikel 12*bis* was bedoeld om de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met een internationale verplichting, en zeker niet om de wet van 1993 «af te breken».

Nu storten sommigen zich op dat artikel 12*bis* en schrijven het andere bedoelingen toe.

Het is evident dat met of zonder interpretatieve wet die kwestie niet opgelost zal raken en dat zij nog aanleiding zal geven tot beroepen en gerechtelijke beslissingen.

De overvloed aan teksten — waarvan de universele bevoegdheid een voorbeeld is — werkt de rechtsonzekerheid echter in de hand.

Waar het werkelijk om gaat, is het herstel van wat de wetgever in 1993 op het oog had.

Spreker meent dat die bedoeling duidelijk genoeg was, ondanks de juridische argumenten die men in een of andere zin kan aanvoeren.

V. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Dit artikel wordt aangenomen met 8 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 2

Dit artikel wordt aangenomen met 8 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 2*bis* nieuw

Amendement nr. 2

De heer Monfils licht toe dat de door hem voorgestelde bepaling de problematiek van de ondernemingen betreft. Vraag is of een rechtspersoon, wiens opdracht eruit bestaat investeringen te doen of transacties uit te voeren, kan worden vervolgd voor zijn handelingen in of met een Staat waar misdaden worden begaan. Spreker is ervan overtuigd dat dergelijke redenering niet kan en daarom dient hij het amendement nr. 2 in dat tot deze verduidelijking strekt (stuk Senaat, nr. 2-1256/2, amendement nr. 2).

Het amendement wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

De plus, le droit international évolue et le but des auteurs des propositions à l'examen est de le faire avancer.

Enfin, l'intervenant déplore une fois de plus la manière dont le législateur élabore certaines lois.

L'article 12*bis* visait à mettre la législation belge en conformité avec une obligation internationale, et certainement pas à «détricotier» la loi de 1993.

Aujourd'hui, certains s'emparent de cet article 12*bis* et lui font dire ce qu'il ne visait pas.

Il est évident qu'avec ou sans loi interprétative, on n'épuisera pas la question, et qu'elle donnera encore lieu à des recours et à des décisions de justice.

Cependant, la manière dont on multiplie les textes — et la compétence universelle en est une illustration — est génératrice d'insécurité juridique.

Le vrai débat concerne le rétablissement de ce que le législateur a voulu en 1993.

Or, l'intervenant estime que cette volonté était claire, indépendamment des arguments juridiques que l'on peut développer dans un sens ou dans l'autre.

V. Discussion des articles

Article 1^{er}

Cet article est adopté par 8 voix et 2 abstentions.

Article 2

Cet article est adopté par 8 voix et 2 abstentions.

Article 2*bis* nouveau

Amendement n^o 2

M. Monfils explique que la disposition qu'il propose concerne la problématique des entreprises. La question est de savoir si une personne morale dont la mission consiste à effectuer des investissements ou des transactions peut être poursuivie pour les actes qu'elle a commis dans ou avec un État où des crimes sont commis. L'intervenant est convaincu qu'un tel raisonnement ne tient pas debout et il dépose dès lors l'amendement n^o 2, qui tend à clarifier les choses (doc. Sénat, n^o 2-1256/2, amendement n^o 2).

L'amendement est rejeté par 8 voix contre 1 et 1 abstention.

Amendement nr. 5

De heer Monfils dient het amendement nr. 5 in (stuk Senaat, nr. 2-1256/4), dat een subamendement is op het amendement nr. 2, ten einde dit amendement meer in overeenstemming te brengen met het artikel 67 van het Strafwetboek.

Spreker stelt dat blijkbaar niemand tot op heden aan bepaalde consequenties heeft gedacht. Daarom pleit hij ervoor dat het loutere feit voor een onderneming om te investeren of een economische activiteit in een bepaald land te ontwikkelen, niet strafbaar is behalve als zou vastgesteld worden dat de onderneming op het ogenblik van de aanvang van de investering of bij het sluiten van het contract, moest weten dat de investering of de activiteit als medewerking aan misdaden tegen het humanitair recht kon worden gezien.

Eens de investering een aanvang heeft genomen, moet de onderneming haar activiteiten verder kunnen zetten. De stopzetting van de investering of de economische activiteit kan tot aanzienlijke moeilijkheden voor de onderneming leiden, zowel op economisch als commercieel vlak. Uit vrees vervolgd te worden, zullen ondernemingen het land verlaten, de investering stopzetten en schadevergoedingen moeten betalen, met alle negatieve commerciële gevolgen.

De heer Monfils vreest inderdaad dat Belgische ondernemingen internationale markten zullen verliezen, die — en daar is geen twijfel over — spoedig door anderen zouden worden overgenomen.

Spreker wil hoegenaamd de ondernemingen niet boven de wet stellen, maar we mogen niet uit het oog verliezen dat er ook investeringen zijn die iedereen ten goede komen. Een voorbeeld: een Belgische onderneming in Myanmar produceert flessen voor mineraal water. Dit water wordt zowel door het leger als door de bevolking geconsumeerd. Moeten we daar automatisch uit afleiden dat die onderneming het met de militairen op een akkoordje heeft gegooid? Moet die onderneming dan bewijzen dat zij geen bijbedoeling had bij haar investering?

Spreker pleit voor een klare tekst en meent dat het amendement aan die bezorgdheid tegemoet komt. Het is beter dit in de wet zelf te voorzien, dan te moeten verwijzen naar de voorbereidende werken om het standpunt van de wetgever duidelijk te maken.

Het is evident dat een onderneming moet vervolgd worden wanneer zij van in het begin op de hoogte was dat haar economische activiteit al dan niet rechtstreeks bijdroeg tot het begaan van oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid. Maar we moeten voor elke misdaad precies weten wanneer een economische activiteit in het «*risicoland*» een mis-

Amendement n° 5

M. Monfils dépose l'amendement n° 5 (doc. Sénat, n° 2-1256/4), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 2 et vise à rendre ce dernier plus conforme à l'article 67 du Code pénal.

L'intervenant note que jusqu'à présent, personne n'a manifestement songé à certaines conséquences. C'est pourquoi il plaide pour que le seul fait, pour une entreprise, d'investir ou de déployer une activité économique dans un pays déterminé, ne soit pas punissable, sauf si l'on constate qu'au moment où a commencé l'investissement ou a été conclu le contrat, l'entreprise devait savoir que l'investissement ou l'activité pouvait être considéré comme une collaboration à des crimes contre le droit humanitaire.

Une fois que l'investissement a débuté, l'entreprise doit pouvoir poursuivre ses activités. La cessation de l'investissement ou de l'activité économique peut engendrer des difficultés considérables pour l'entreprise, sur le plan tant économique que commercial. De peur d'être poursuivies, des entreprises quitteront le pays, cesseront les investissements et devront payer des indemnités, avec toutes les conséquences commerciales négatives que cela implique.

M. Monfils craint en effet que des entreprises belges ne perdent des marchés internationaux, que d'autres — cela ne fait aucun doute — ne tarderont pas à reprendre.

L'intervenant ne veut absolument pas placer les entreprises au-dessus de la loi, mais il ne faut pas perdre de vue qu'il y a aussi des investissements qui profitent à tous. Un exemple: une entreprise belge établie au Myanmar produit des bouteilles d'eau minérale. Cette eau est consommée à la fois par l'armée et par la population. Devons-nous automatiquement en conclure que cette entreprise est parvenue à s'entendre avec les militaires? Cette entreprise doit-elle alors prouver qu'en investissant, elle n'avait pas une idée derrière la tête?

L'intervenant plaide pour un texte clair et estime que l'amendement répond à cette préoccupation. Mieux vaut le préciser dans la loi elle-même, plutôt que de devoir renvoyer aux travaux préparatoires pour clarifier le point de vue du législateur.

Il est évident qu'une entreprise doit être poursuivie si elle était, d'emblée, au courant du fait que son activité économique contribuait, directement ou non, à la perpétration de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Mais pour chaque crime, nous devons savoir précisément quand une activité économique devient un crime dans le «*pays à risque*». Si, compte

daad wordt. Als de onderneming niet kon weten, rekening houdend met de gegeven omstandigheden, dat haar investering of economische transactie bijdraagt tot het plegen van dergelijke misdrijven, dan kan ze ook niet vervolgd worden. Dit moet in de wet zelf voorzien worden.

Voor mevrouw Nyssens is het evident dat het loutere feit aanwezig te zijn in een land en daar economische of andere, zoals sociale of culturele, activiteiten uit te oefenen, op zich geen inbreuk op het humanitair recht is.

Daarnaast moet het probleem van de intentie klaar en duidelijk gesteld worden. Moet de onderneming vooraf weten dat haar aanwezigheid in een bepaald land haar medeplichtig maakt? Medeplichtigheid wordt door het Strafwetboek geregeld: er is medeplichtigheid als er een rechtstreeks verband is met het begaan van het misdrijf.

Daarnaast wordt medeplichtigheid op een eerder beperkende wijze geïnterpreteerd in de rechtspraak.

Wat betreft het subamendement van de heer Monfils dat het amendement nr. 2 wijzigt, lijkt het absurd te stellen dat de onderneming of de fysieke persoon die in een land eender welke activiteit uitoefent, op voorhand moet weten dat zij/hij per definitie deelneemt aan misdaden van humanitair recht. Daarom moet de notie van intentie of bedrog worden gepreciseerd.

De heer Monfils citeert een concreet voorbeeld: wanneer de overheid van Venezuela aan promotoren vraagt om een viertal gevangenissen te bouwen, dan moeten deze promotoren, in de huidige stand van zaken, weten dat er grote kans is dat deze gevangenissen voor andere zaken zullen dienen dan alleen delinquenten op te sluiten. Als de onderneming ingaat op het aanbod en gevangenissen bouwt, dan zal ze kunnen vervolgd worden. Indien een onderneming echter reeds vroeger in Venezuela had geïnvesteerd, toen de situatie er nog heel anders uitzag, dan zal deze onderneming haar reeds begonnen investering kunnen afwerken.

De heer Mahoux meent dat het artikel 66 van het Strafwetboek een voldoende antwoord geeft. Zoals reeds gezegd, is het artikel 66 ingeschreven in het artikel 4.

De heer Destexhe kan de bezorgdheid van de heer Monfils enigzins onderschrijven, zelfs wanneer de door hem geciteerde voorbeelden niet overtuigend zijn.

Spreekster is het eens met de stelling dat een rechtspersoon die louter een investering doet of een handelstransactie of een economische transactie afsluit met of in een Staat waar dergelijke misdaden worden gepleegd, niet strafbaar is. Het loutere feit om een

tenu des circonstances données, l'entreprise ne pouvait pas savoir que son investissement ou sa transaction économique contribue à la perpétration de pareilles infractions, elle ne peut pas non plus être poursuivie. Il faut le prévoir dans la loi proprement dite.

Pour Mme Nyssens, il est évident que le simple fait d'être présent dans un pays et d'y exercer des activités économiques ou autres, sociales ou culturelles, par exemple, ne constitue pas, en soi, une infraction au droit humanitaire.

En outre, le problème de l'intention doit être posé de manière claire et nette. L'entreprise doit-elle savoir à l'avance que sa présence dans un pays déterminé fait d'elle une complice? La complicité est réglée par le Code pénal: il y a complicité s'il y a un lien direct avec la perpétration de l'infraction.

En outre, la jurisprudence interprète la complicité d'une manière plutôt restrictive.

En ce qui concerne le sous-amendement de M. Monfils qui modifie l'amendement n° 2, il paraît absurde d'affirmer que l'entreprise ou la personne physique qui exerce une activité quelconque dans un pays doit savoir à l'avance qu'elle participe, par définition, à des crimes relevant du droit humanitaire. C'est pourquoi il convient de préciser la notion d'intention ou de dol.

M. Monfils cite un exemple concret: si les autorités vénézuéliennes demandent à des promoteurs de construire quatre prisons, ceux-ci doivent, dans l'état actuel des choses, savoir qu'il y a de fortes chances que ces prisons servent à d'autres fins que le seul enfermement de délinquants. Si l'entreprise accepte le marché et construit les prisons, elle pourra faire l'objet de poursuites. En revanche, si une entreprise avait déjà investi au Venezuela, à une époque où la situation était tout autre, elle pourrait mener à bien l'investissement entamé.

M. Mahoux trouve que l'article 66 du Code pénal donne une réponse suffisante à cette question. Comme il a déjà été dit, l'article 66 est reproduit à l'article 4.

M. Destexhe partage quelque peu la préoccupation de M. Monfils, même si les exemples cités par ce dernier ne sont pas convaincants.

L'intervenant partage la thèse selon laquelle une personne morale qui fait un simple investissement ou conclut une simple transaction économique ou commerciale dans ou avec un État où pareils crimes sont commis, n'est passible d'aucune sanction. Le

investerings te doen is niet strafbaar, maar daarom moet dit niet in de tekst van de wet zelf voorzien worden; de voorbereidende werken volstaan.

De heer Destexhe wijst erop dat de wet slaat op een misdaad volkerenmoord, op oorlogsmisdaden en op misdaden tegen de menselijkheid. Dus, zelfs als Venezuela zou besluiten politieke gevangenen op te sluiten, zou dat niet onder de wet vallen. Venezuela als voorbeeld nemen houdt dus geen steek.

Een vanzelfsprekend maatschappelijk basisbeginsel is dat iedere burger en iedere onderneming verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen daden. Treinwagons bouwen is geenszins een strafbaar feit. Als een regering echter die wagons gebruikt om in onderaanneming mensen te deporteren, gaat het om actieve medewerking of medeplichtigheid aan een laakbare handeling.

Het zal hoe dan ook altijd aan het gerecht zijn om geval per geval te beoordelen, daarbij rekening houdend met eventuele bijzondere omstandigheden. Als een onderneming bijvoorbeeld in Birma een weg aanlegt en dwangarbeiders tewerkstelt, valt dat volgens de heer Destexhe onder deze wet indien het in het raam van een volkerenmoord gebeurt.

Volgens de heer Monfils moeten twee problemen onderscheiden worden: enerzijds bedrijven die investeren en anderzijds personen die binnen de grenzen van hun bevoegdheden niet optreden terwijl zij weet hebben van bevelen die gegeven werden om een misdrijf te plegen ofschoon ze de uitvoering ervan zouden kunnen beletten. Historisch gezien sloeg de tweede stelling op oorlogsmisdaden en de militaire hiërarchie.

Volgens de heer Monfils is zij echter moeilijk toe te passen op handelsvennootschappen en andere rechtspersonen. In die logica zouden immers internationale organisaties vervolgd kunnen worden omdat zij niet hebben ingegrepen bij een genocide. Daar moet over nagedacht worden.

De heer Monfils meent dat het niet-verlaten van een land waar misdrijven gepleegd worden als bedoeld in dit wetsontwerp, geen aanleiding mag geven tot strafrechtelijke vervolging. Spreker wenst dat de parlementaire voorbereiding daarover geen twijfel laat bestaan.

Moet een autoconstructeur die zijn wagons verkoopt in een land waar dubieuze praktijken aan de gang zijn, maar die geen banden heeft met de officiële overheden van dat land, zijn verkoop stopzetten en dat land verlaten?

Volgens de redenering van sommigen zou die fabrikant hebben moeten voorkomen dat misdaden tegen de menselijkheid werden gepleegd. Zij beweren dat

simple fait d'investir n'est pas punissable, ce qui ne veut pas dire pour autant qu'il faille l'inscrire dans le texte de la loi même; les travaux préparatoires suffisent.

M. Destexhe rappelle que la loi vise le crime de génocide, les crimes de guerre et ceux contre l'humanité. Par conséquent, même si le Venezuela décidait d'emprisonner des prisonniers politiques, cela n'entrerait pas dans le cadre de la loi. L'exemple du Venezuela n'est donc pas probant.

Il est évident que tout citoyen comme toute entreprise est responsable de ses actes. C'est un principe de base dans la société. Le fait de construire des wagons de chemin de fer n'est en aucun cas punissable. En revanche, si un gouvernement sous-traite la déportation de personnes à une entreprise en utilisant ces wagons, il s'agit d'une participation active ou d'une complicité à un acte qui est répréhensible.

Quoiqu'il en soit, il appartiendra toujours à la Justice de trancher, au cas par cas, en tenant compte des circonstances particulières de la cause. Ainsi, l'entreprise qui construit une route en Birmanie, si elle-même emploie directement des travailleurs forcés, pour M. Destexhe, cela peut tomber sous le coup de la loi si cela se déroule dans le cadre d'un génocide.

M. Monfils estime qu'il faut distinguer le problème des sociétés qui investissent de celui des personnes qui omettent d'agir dans les limites de leurs possibilités d'action, alors qu'elles avaient connaissance d'ordres donnés en vue de la commission d'une infraction ou de faits qui en commencent l'exécution et pouvaient en empêcher la perpétration et y mettre fin. Historiquement, cette deuxième hypothèse visait les crimes de guerre et la voie hiérarchique militaire.

D'après, M. Monfils, l'on peut difficilement appliquer cette règle aux sociétés commerciales et aux autres personnes morales. Dans une telle logique, l'on pourrait poursuivre les organisations internationales qui sont restées passives face à un génocide. Cela mérite réflexion.

M. Monfils se dit que le seul fait de ne pas quitter un pays qui commet une série d'actions visées dans le cadre de la proposition à l'examen, ne peut pas être considéré comme passible de poursuites pénales. L'intervenant souhaite que les travaux préparatoires lèvent tout équivoque sur ce point.

Par exemple, un constructeur automobile qui vend des voitures dans un pays où des pratiques douteuses existent, mais qui n'a pas de lien avec les autorités officielles dudit pays, doit-il cesser ses ventes et quitter ce pays?

Selon le raisonnement de certains, ce fabricant aurait dû empêcher la consommation des infractions humanitaires. Ils prétendent qu'il n'est pas normal

het niet normaal is dat bedrijven aanwezig blijven in Staten die zich genocidair gedragen. Die bedrijven moeten zich terugtrekken uit die landen, op straffe van vervolging omdat zij niet getracht hebben de executies te voorkomen.

De heer Monfils meent dat het voor bedrijven een hele geruststelling zou zijn als de indianers van het voorstel zouden bevestigen dat het niet strafbaar is in een dergelijk land handel te blijven drijven.

Volgens mevrouw Nyssens was de wet van 1993 duidelijk op dit punt. Wanneer die wet de hiërarchische meerdere beoogde, was dat in het militaire kader. De goedkeuring van een wijzigingsvoorstel zal de *ratio legis* van de wet van 1993 niet wijzigen.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 1993 blijkt duidelijk dat die bedoeld is voor de strijdkrachten, dat het gaat om een militair die moet gehoorzamen aan zijn oversten. Er is nooit sprake geweest van een bedrijfshiërarchie.

De heer Mahoux verklaart dat een individu dat op een welbepaald ogenblik de gelegenheid heeft om oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid of een genocide te verhinderen en dat niet doet, volgens hem veroordeeld zou moeten worden en vervolgd kan worden. Het is natuurlijk de taak van de klagers om het bewijs van de schuldige nalatigheid te leveren.

Sedert de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersonen in het Belgisch recht werd ingevoerd, is het *a fortiori* duidelijk dat wat kan worden tegengeworpen aan een natuurlijke persoon ook aan rechtspersonen kan worden tegengeworpen. Voor de heer Mahoux is dit beginsel zeker niet problematisch.

De heer Monfils antwoordt dat hij niet inziet hoe een bedrijf dat niets te maken heeft met genocidetoestanden op een of andere manier druk zou kunnen uitoefenen om te verhinderen dat ernstige misdaden worden gepleegd.

De heer Mahoux wijst op de voorwaardelijke wijze waarin hij zijn verklaring heeft afgelegd «*si l'entreprise en a les moyens...*». Bovendien moet het bewijs van het schuldig gedrag geleverd worden. In ieder geval kan men niet *a priori* rechtspersonen vrijstellen van regels die gelden voor natuurlijke personen.

Mevrouw Nyssens is van mening dat deze discussie niet onbeduidend is. Rechtspersonen kunnen voor onze Belgische rechtbanken gedaagd worden krachtens het beginsel van de universele rechtsmacht. Zij kunnen evenwel niet vervolgd worden voor het Internationaal Strafhof dat, wat hen betreft, niet bevoegd is.

que des entreprises se trouvent dans des États qui ont des comportements génocidaires, etc. Il n'est pas acceptable qu'elles restent. Elles doivent rentrer, faute de quoi elles peuvent être poursuivies comme responsables, du fait qu'elles auraient dû essayer d'empêcher les exécutions, etc.

Pour M. Monfils, la confirmation par les auteurs de la proposition que le seul fait de rester commercialement présent dans un tel pays n'est pas répréhensible constitue un élément positif qui rassurera les entreprises.

Selon Mme Nyssens, la loi de 1993 était claire sur ce point. Cette loi, quand elle visait le supérieur hiérarchique, le faisait dans le cadre militaire. L'adoption d'une proposition de loi modificative ne va pas modifier la *ratio legis* de la loi de 1993.

En lisant les travaux préparatoires de la loi de 1993, il est clair que l'on était dans le cadre de forces armées, du militaire qui doit obéir à ses supérieurs. Il n'a jamais été question d'une hiérarchie entrepreneuriale.

M. Mahoux déclare que s'il avait l'occasion, comme individu, d'empêcher à un moment ou un autre, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou un génocide, et ne le ferait pas, il considère qu'une telle attitude serait condamnable et pourrait faire l'objet de poursuites. Bien entendu, il revient aux plaignants d'apporter la preuve de l'omission coupable.

A fortiori, depuis que la responsabilité pénale des personnes morales a été instaurée en droit belge, il est clair que ce qui est opposable à une personne physique, l'est aussi aux personnes morales. Pour M. Mahoux ce principe ne fait pas problème.

M. Monfils répond qu'il ne voit pas comment une entreprise qui n'a rien à voir avec des génocidaires pourrait faire pression d'une manière ou d'une autre pour empêcher des crimes graves d'être commis.

M. Mahoux rappelle le conditionnel dans ses propos «*si l'entreprise en a les moyens ...*». Il faut aussi apporter la preuve du comportement fautif. De toute façon, l'on ne peut pas exonérer *a priori* les personnes morales de règles qui valent pour les personnes physiques.

Mme Nyssens estime que cette discussion n'est pas anodine. En fait, les personnes morales peuvent être traduites devant nos tribunaux belges en vertu du principe de la compétence universelle. Elles ne peuvent par contre pas être traduites devant la Cour pénale internationale qui n'est pas compétente à leur égard.

In verband met de ongerustheid waaraan de bedrijfswereld uiting heeft gegeven, verwijst mevrouw Nyssens naar het gemeen recht. Er is geen enkele reden om het gemeen strafrecht te wijzigen op het stuk van de medeplichtigheid en de deelneming aan een misdaad naar aanleiding van een bijzondere strafwet op het gebied van het humanitair recht.

De heer Van Quickenborne stelt dat zijn fractie uitdrukkelijk de bekommernissen van het bedrijfsleven deelt om niet zomaar omwille van lichtzinnige klachten veroordeeld te worden. Wat betreft het mededaderschap houdt de VLD zich strikt aan artikel 66 van het Strafwetboek en de algemene regels terzake. Wat betreft het nalatig handelen heeft de heer Van Quickenborne reeds eerder verwezen naar de voorbereidende werken van de wet van 1993 (stuk Senaat, nr. 481/3, blz. 14 en 15).

In verband met het amendement nr. 5 van de heer Monfils meent de heer Van Quickenborne dat het discriminatoir is. Immers, een natuurlijke persoon die een investering doet en die niet in verband staat met een rechtspersoon zou een dergelijke vrijstelling niet krijgen terwijl een rechtspersoon die een investering doet die wel zou krijgen. Dit zou de toets van het Arbitragehof nooit doorstaan.

De heer Monfils is van mening dat die kijk op gelijkheid niet juist is. Een bedrijf investeert, verwerft marktaandeel, heeft een menselijk kapitaal enzovoort. Gelijkheid veronderstelt eenzelfde behandeling doch rekening houdend met verschillende toestanden.

Amendement nr. 5 wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

Artikel 3

Dit artikel wordt aangenomen met 8 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 4

Dit artikel wordt aangenomen met 8 stemmen bij 2 onthoudingen.

Article 5

Amendement nr. 1

De heer Monfils dient amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 2-1256/2) dat ertoe strekt § 1 van het voorgestelde artikel 7 te vervangen.

De heer Monfils merkt op dat dit amendement een andere logica volgt dan die van de indieners van het voorstel. De indieners stellen voor om bij de beoorde-

En ce qui concerne les inquiétudes formulées par le monde des entreprises, Mme Nyssens renvoie au droit commun. Il n'y a aucune raison de changer le droit pénal commun sur la complicité et la participation à l'occasion d'une loi pénale spéciale de droit humanitaire.

M. Van Quickenborne déclare que son groupe politique partage expressément les préoccupations des entreprises qui craignent de se voir condamnées sur la base de plaintes peu fondées. S'agissant de la complicité, le VLD s'en tient strictement à l'article 66 du Code pénal et aux règles générales applicables en la matière. S'agissant de la négligence, M. Van Quickenborne a déjà fait référence précédemment aux travaux préparatoires de la loi de 1993 (doc. Sénat, n° 481/3, p. 14 et 15).

M. Van Quickenborne trouve que l'amendement n° 5 de M. Monfils est discriminatoire. En effet, une personne physique qui fait un investissement et qui n'entretient aucun rapport avec une personne morale n'obtiendrait pas d'exonération de ce type, mais une personne morale qui fait un investissement, bien. Cela ne passera jamais le cap du contrôle de constitutionnalité par la Cour d'arbitrage.

M. Monfils estime que cette vision de l'égalité n'est pas exacte. Une entreprise investit, obtient des parts de marché, a un capital humain, etc. L'égalité consiste à aboutir au même traitement en tenant compte de situations différenciées.

L'amendement n° 5 est rejeté par 8 voix contre 1 et 1 abstention.

Article 3

Cet article est adopté par 8 voix et 2 abstentions.

Article 4

Cet article est adopté par 8 voix et 2 abstentions.

Article 5

Amendement n° 1

M. Monfils dépose l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 2-1256/2) qui vise à remplacer le § 1^{er} de l'article 7 proposé.

M. Monfils fait remarquer que cet amendement est basé sur une logique différente de celle retenue par les auteurs de la proposition. Les auteurs proposent,

ling van de ontvankelijkheid van de klacht, de federale procureur te gebruiken als filter. De federale procureur onderzoekt of de klacht legaal en ernstig is. In voorkomend geval wordt, bij een buitenvervolginstelling, een beroep ingesteld voor de kamer van inbeschuldigingstelling.

Volgens spreker is het op zijn minst eigenaardig dat voorzien is in een mogelijkheid tot het instellen van een beroep bij een buitenvervolginstelling. Gewoonlijk is dat niet het geval en wordt het dossier geseponeerd.

Daarenboven is de heer Monfils ervan overtuigd dat de keuze van de indieners van het voorstel voor het definiëren van een ontvankelijkheidsprocedure geen goede keuze is. Spreker pleit ervoor in de wettekst duidelijke bevoegdheidsregels op te nemen. Hij verwijst naar zijn amendement. Volgens spreker mag België niet de boeman van de wereld worden.

De heer Monfils herinnert eraan dat de federale procureur onder het gezag van de minister van Justitie staat. Wanneer men dus geen zeer strenge bevoegdheidsregels definieert, dreigt men te worden opgescheept met politieke druk, hoewel er in een beroepsprocedure is voorzien. Het voorstel leidt bijgevolg tot een totaal gebrek aan rechtszekerheid. Het is daarom beter te kiezen voor een systeem van regels rond een aanknopingspunt, met nauwkeurige bevoegdheidsregels als basis. Het filtersysteem laat te veel speelruimte. Dat is een inhoudelijk probleem.

Mevrouw Nyssens erkent dat amendement nr. 1 van de heer Monfils (stuk Senaat, nr. 2-1256/2) de verdienste heeft helder te zijn in verband met de bevoegdheid van de Belgische rechtscolleges, omdat het een aanknopingspunt tot stand brengt tussen het misdrijf en ons land.

Ten gronde denkt spreekster dat de procedure van de indieners van het voorstel bij het voorgestelde artikel 7, § 1, van de wet van 16 juni 1993, zoals het wordt gewijzigd door amendement nr. 6 (stuk Senaat, nr. 2-1256/4) evenwichtiger is en het beginsel van de universele bevoegdheid van de Belgische rechtscolleges beter in acht neemt.

Mevrouw Nyssens meent dat wanneer er geen criterium voor een aanknopingspunt bestaat, het logisch is een beroep te doen op de federale procureur, omdat hij bevoegd is voor het humanitair recht. Wat de kritiek betreft dat de federale procureur veel macht heeft om te oordelen of vervolging opportuun is, herinnert mevrouw Nyssens eraan dat in ons rechtstelsel het parket, dat onder het gezag van de minister van Justitie staat, dergelijke macht altijd heeft.

Aangezien anderzijds het federaal parket en de kamer van inbeschuldigingstelling niet alle klachten

pour apprécier la recevabilité de la plainte, d'utiliser le procureur fédéral en tant que « filtre ». Le procureur fédéral examine si la plainte est légale et sérieuse. Le cas échéant, en cas de non-lieu, un recours est ouvert devant la chambre des mises en accusation.

Selon l'intervenant, il est pour le moins curieux de prévoir une possibilité d'appel en cas de non-lieu. En général, ce n'est pas le cas et le dossier est classé sans suite.

D'autre part, M. Monfils est convaincu que l'option retenue par les auteurs de la proposition, à savoir la définition d'une procédure de recevabilité, n'est pas la bonne. L'intervenant plaide pour la définition de règles de compétence claires dans le texte de loi. Il renvoie à son amendement. Pour l'orateur, il ne faudrait pas que la Belgique devienne le gendarme juridictionnel du monde.

M. Monfils rappelle que le procureur fédéral est sous l'autorité du ministre de la Justice. Dès lors, si l'on ne définit pas des règles très strictes de compétence, l'on risque d'avoir des interventions politiques et ce, malgré la procédure d'appel qui est prévue. Dès lors, la proposition mène à une absence totale de sécurité juridique. Il est nettement préférable d'opter pour un système de règles de rattachement fondées sur des règles de compétences précises. Le système de filtre laisse trop de marge d'appréciation. C'est un problème de fond.

Mme Nyssens reconnaît que l'amendement n° 1 de M. Monfils (doc. Sénat, n° 2-1256/2) a le mérite de la clarté au niveau de la compétence des juridictions belges car il crée un lien de rattachement entre l'infraction et notre pays.

Sur le fond, l'intervenante pense que la procédure mise en place par les auteurs de la proposition à l'article 7, § 1^{er}, proposé, de la loi du 16 juin 1993 tel que modifié par leur amendement n° 6 (doc. Sénat, n° 2-1256/4) est plus équilibrée et qu'elle respecte mieux le principe de la compétence universelle des juridictions belges.

Mme Nyssens estime que le recours au procureur fédéral, lorsqu'aucun critère de rattachement n'existe, est logique puisque celui-ci est compétent pour le droit humanitaire. Quant à la critique concernant le pouvoir important d'appréciation de l'opportunité des poursuites dont disposerait le procureur fédéral, Mme Nyssens rappelle que dans notre système judiciaire, le parquet, qui est sous l'autorité du ministre de la Justice, dispose toujours d'un tel pouvoir.

D'autre part, comme le parquet fédéral et la chambre des mises en accusation n'accepteront pas

zullen accepteren, besluit spreekster dat de procedure die de indieners van het wetsvoorstel voorstellen, in de praktijk zou kunnen leiden, gezien de filters, tot een resultaat dat vergelijkbaar is met wat de heer Monfils in amendement nr. 1 voorstelt. Het verschil tussen beide procedures kan dus louter formeel zijn.

De heer Monfils is het niet eens met de analyse van vorige spreekster. Er moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de ernstige schendingen van het humanitair recht, die zowel juridisch als humanitair maar ook politiek zijn. Men kan bijgevolg geen vergelijking maken tussen de beoordelingsbevoegdheid van het parket over eenvoudige misdrijven van gemeen recht en de bevoegdheid die het van het wetsvoorstel krijgt voor humanitaire misdrijven. Daarom verkiest spreker een heldere bevoegdheidsregel, zoals hij die in zijn amendement nr. 1 voorstelt, boven de procedureregels die de indieners van het voorstel voorstellen.

Het amendement wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

Amendementen nrs. 6 en 10

De heer Mahoux c.s. dienen amendement nr. 6 in (stuk Senaat, nr. 2-1256/4), dat ertoe strekt § 1, derde lid, van het voorgestelde artikel 7 van de wet van 16 juni 1993 te vervangen.

De heer Mahoux meldt in naam van de indieners, dat zelfs wanneer er geen raakpunt bestaat tussen het misdrijf en België, de Belgische rechtscolleges toch bevoegd kunnen zijn om kennis te nemen van het dossier. In dergelijk geval bestaat er een filter om te voorkomen dat op lichtzinnige wijze vorderingen worden ingesteld. De federale procureur beslist welk gevolg aan de klacht wordt gegeven. Wanneer hij beslist dat de klacht onontvankelijk is, kan de klager beroep instellen voor de kamer van inbeschuldigingstelling.

De heer Mahoux c.s. dienen amendement nr. 10 in (amendement nr. 10, subamendement op amendement nr. 6, stuk Senaat, nr. 2-1256/4), dat ertoe strekt te bepalen dat de procedure waarvan sprake is in het voorgestelde artikel 7, § 1, tweede lid, niet geldt voor feiten gepleegd voor 1 juli 2002, de datum waarop het statuut van het Internationaal Strafgerechtshof in werking is getreden.

De heer Moens begrijpt de logica van de indieners van de amendementen nrs. 6 en 10 niet.

De indieners van die amendementen verklaren gewonnen te zijn voor een universele bevoegdheid voor de Belgische rechtscolleges die zo ruim mogelijk is.

l'ensemble des plaintes déposées, l'oratrice conclut que la procédure proposée par les auteurs de la proposition de loi pourrait aboutir, dans la pratique, vu les filtres, à un résultat comparable à celui résultant de l'amendement n° 1. La différence entre les deux procédures pourrait dès lors être d'ordre purement formel.

M. Monfils ne partage pas l'analyse de la préopinante. Il faut tenir compte de la spécificité de la matière des violations graves du droit humanitaire qui est non seulement juridique mais aussi humanitaire et politique. On ne peut dès lors comparer le pouvoir d'appréciation conféré au parquet pour de simples infractions de droit commun à celui que la proposition lui confère pour des infractions humanitaires. Pour cette raison l'intervenant préfère une règle de compétence claire telle que celle qu'il propose dans son amendement n° 1 à la règle de procédure que proposent les auteurs de la proposition.

L'amendement est rejeté par 8 voix contre 1 et 1 abstention.

Amendements n^{os} 6 et 10

M. Mahoux et consorts déposent l'amendement n° 6 (doc. Sénat, n° 2-1256/4) visant à remplacer le § 1^{er}, alinéa 3, de l'article 7 proposé de la loi du 16 juin 1993.

Au nom des auteurs, M. Mahoux signale que, même lorsqu'il n'existe pas de critère de rattachement entre l'infraction et la Belgique, les juridictions belges peuvent être compétentes pour connaître du dossier. Dans une telle hypothèse, un filtre est prévu pour éviter que des procédures ne soient initiées à la légère. C'est le procureur fédéral qui appréciera la suite à réserver à la plainte. Si celui-ci décide de déclarer la plainte non recevable, le plaignant dispose d'un droit de recours devant la chambre des mises en accusation.

M. Mahoux et consorts déposent l'amendement n° 10 (amendement n° 10, sous-amendement à l'amendement n° 6, doc. Sénat, n° 2-1256/4) visant à préciser que la procédure prévue à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, proposé, ne s'applique pas aux faits commis avant le 1^{er} juillet 2002, date d'entrée en vigueur du statut de la Cour pénale internationale.

M. Moens ne comprend pas la logique des auteurs des amendements n° 6 et 10.

Les auteurs de ces amendements se déclarent favorables à une attribution de compétence universelle aussi large que possible en faveur des juridictions belges.

Maar de oorspronkelijke tekst van het voorstel (voorgesteld artikel 7, derde lid) bepaalde dat het filteren van de klachten door de procureur-generaal niet gold in zaken waarvoor het Internationaal Strafgerechtshof zijn bevoegdheid over de feiten niet kon uitoefenen, hetzij omdat ze gepleegd werden voor het statuut van het Internationaal Strafgerechtshof in werking trad, hetzij omdat ze gepleegd werden in een Staat die geen partij is in het statuut van het Internationaal Strafgerechtshof.

Eerst heffen de indieners met hun amendement nr. 6 (stuk Senaat, nr. 2-1256/4) die tweevoudige uitzondering op de regel van het filteren van de aanvragen op en vervolgens herstellen zij ze met hun amendement nr. 10, maar dan alleen voor feiten die voor 1 juli 2002 werden gepleegd.

De heer Moens leidt daaruit af dat de indieners de opportuniteitstoets inzake vervolging willen laten uitvoeren door de federale procureur inzake klachten over feiten die na 30 juni 2002 zijn begaan door een onderdaan van een Staat die het statuut van het Internationaal Hof niet heeft ondertekend, op het grondgebied van een Staat die dat statuut evenmin heeft ondertekend. Dat betekent een grote stap achteruit ten opzichte van het begrip universele bevoegdheid dat de indieners hebben verdedigd. Bijgevolg meent spreker dat amendement niet te kunnen steunen.

De heer Mahoux antwoordt dat de procedure in artikel 7, zoals gewijzigd door de amendementen nrs. 6 en 10, een zeer evenwichtige oplossing biedt tussen het beginsel van de universele bevoegdheid, dat blijft bestaan met de invoering van de buffer van de procureur generaal wanneer er geen aanknopingspunt bestaat, en de invloed van de instelling van het Internationaal Strafhof. Door de uitzondering te schrappen in de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel, op artikel 7, tweede lid, 2^o, van de wet van 16 juni 1993, snijdt men voorts, volgens spreker, de pas af aan elke kritiek van discriminerende behandeling tegenover onderdanen van Staten die het Statuut van het Internationaal Strafhof niet hebben ondertekend.

Mevrouw de T' Serclaes maakt een taalkundige opmerking over amendement nr. 6. Volgens haar moet men het begrip «benadeelde partij» schrappen omdat het niet gebruikelijk is en het vervangen door de term «klagende partij».

Wat nu amendement nr. 10 betreft hoeven volgens spreekster de feiten gepleegd vóór 1 juli 2002 niet uitgesloten te worden. De nieuwe wet is een strafwet en vindt dus geen toepassing op feiten die vóór haar inwerkingtreding zijn gepleegd.

Mevrouw Nyssens plaatst een vraagteken bij de aard van de controle die de kamer van inbeschuldigingstelling uitvoert wanneer een beroep wordt inge-

Or, le texte initial de la proposition (article 7, alinéa 3, proposé) prévoyait que la procédure de filtrage des plaintes par le procureur général ne s'appliquait pas dans les affaires pour lesquelles la Cour pénale internationale ne pouvait exercer sa compétence à l'égard des faits, soit parce qu'ils étaient antérieurs à l'entrée en vigueur du statut de la Cour internationale, soit parce qu'ils avaient été commis dans un État non partie au statut de la Cour pénale internationale.

Après avoir, par leur amendement n^o 6 (doc. Sénat, n^o 2-1256/4), supprimé cette double exception à la règle du filtrage des demandes, les auteurs la rétablissent par leur amendement n^o 10 mais uniquement pour les faits commis avant le 1^{er} juillet 2002.

M. Moens en déduit que les auteurs veulent que le contrôle de l'opportunité des poursuites soit exercé par le procureur fédéral sur les plaintes concernant des faits commis après le 30 juin 2002 par un ressortissant d'un État non partie au statut de la Cour internationale sur le territoire d'un État non partie audit statut. Cela représente un très net recul par rapport à l'idée de compétence universelle défendue par les auteurs. L'intervenant ne peut dès lors soutenir cet amendement.

M. Mahoux répond que la procédure prévue à l'article 7 proposé et modifiée par les amendements n^{os} 6 et 10, offre un très bon équilibre entre le principe de compétence universelle, qui est maintenu moyennant le filtre du procureur fédéral lorsqu'aucun facteur de rattachement n'est présent, et la prise en compte de la création de la Cour pénale internationale. D'autre part, en supprimant l'exception prévue dans le texte initial de la proposition de loi, à l'article 7, alinéa 2, 2^o proposé de la loi du 16 juin 1993, l'intervenant estime que l'on coupe court à toute critique de traitement discriminatoire à l'égard de ressortissants d'États non parties au statut de la Cour pénale internationale.

Mme de T' Serclaes formule une remarque d'ordre linguistique concernant l'amendement n^o 6. L'intervenante considère que l'expression «partie lésée» n'est pas usuelle et qu'il faudrait la remplacer par le mot «plaignant».

En ce qui concerne l'amendement n^o 10, l'oratrice estime qu'il n'est pas nécessaire d'exclure les faits commis avant le 1^{er} juillet 2002. Par hypothèse la nouvelle loi, qui est une loi pénale, ne s'applique pas à tous les faits commis avant son entrée en vigueur.

Mme Nyssens s'interroge sur la nature du contrôle exercé par la chambre des mises en accusation à la suite du recours qui est introduit contre la décision

diend tegen een beslissing van de procureur des Konings om te seponeren. Die beroepsprocedure in amendement nr. 6 is vrij nieuw. De verantwoording zegt daarover dat «indien het openbaar ministerie van oordeel is dat de ernst van de klacht de oorzaak van de aanknopingspunten overstijgt, men de strafvordering niettemin op gang kan brengen». Spreker begrijpt de draagwijdte van die zin niet. Betekent zulks dat de kamer van inbeschuldigingstelling de ernst van de feiten eerst moet onderzoeken? Kan zij over de wenselijkheid van vervolging een ander standpunt innemen dan de federale procureur?

Volgens mevrouw Taelman moet de kamer van inbeschuldigingstelling het dossier op dezelfde manier behandelen als wanneer het over een andere verwijzing gaat.

Amendement nr. 6 wordt aangenomen met 7 stemmen tegen 1 stem bij 2 onthoudingen.

Amendement nr. 10 wordt aangenomen met 7 stemmen bij 3 onthoudingen.

Amendement nr. 11

Mevrouw Nyssens dient amendement nr. 11 in (stuk Senaat, nr. 2-1256/4), dat wil bepalen op welke manier de benadeelde zijn verklaring moet doen om zich tot de federale procureur te wenden.

De indienstster stelt vast dat amendement nr. 6 (stuk Senaat, nr. 2-1256/4) verwijst naar het begrip «benadeelde», dat de wet-Franchimont in het Wetboek van strafvordering ingevoerd heeft. De tekst van het voorstel is echter zeer onvolledig wat betreft de concrete wijze waarop de benadeelde een verklaring moet afleggen: bij wie moet zij gedaan worden?

De heer Van Quickenborne antwoordt dat de beginselen van het gemene recht van toepassing zijn. Hij verwijst in het bijzonder naar artikel 5*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering. Wat de plaats van de indiening betreft, verwijst hij naar de algemene regels terzake.

Het amendement wordt verworpen met 8 tegen 2 stemmen.

Amendement nr. 7

De heer Mahoux c.s. dienen amendement nr. 7 in (stuk Senaat, nr. 2-1256/4), dat de procedure voor de onttrekking wil verduidelijken, overeenkomstig artikel 14 van het Statuut van het Internationaal Strafgerechtshof. In naam van de indieners meldt de heer Mahoux dat het amendement bepaalt dat de beslissing tot onttrekking genomen wordt door de regering, en door de minister van Justitie verwezen wordt naar

prise par le procureur fédéral de ne pas poursuivre. La procédure de recours mise en place par l'amendement n° 6 est assez neuve. Dans la justification de l'amendement, il est précisé que «si le ministère public estime que la gravité de la plainte dépasse la cause des points de rattachement, la procédure pénale peut néanmoins être initiée». L'intervenante ne comprend pas la portée de cette phrase. Faut-il en déduire que la chambre des mises en accusation doit faire un premier examen de la gravité des faits? Peut-elle avoir une autre appréciation que le procureur fédéral sur l'opportunité des poursuites?

Mme Taelman estime que la chambre des mises en accusation appréciera le dossier de la même manière qu'elle le fait lorsqu'elle se prononce sur un renvoi.

L'amendement n° 6 est adopté par 7 voix contre 1 et 2 abstentions.

L'amendement n° 10 est adopté par 7 voix et 3 abstentions.

Amendement n° 11

Mme Nyssens dépose l'amendement n° 11 (doc. Sénat, n° 2-1256/4) visant à préciser les modalités selon lesquelles la partie lésée doit introduire sa déclaration afin de saisir le procureur fédéral.

L'auteur constate que l'amendement n° 6 (doc. Sénat, n° 2-1256/4) se réfère à la notion de partie lésée, qui a été introduite dans le Code de procédure pénale par la loi Franchimont. Le texte de la proposition est cependant très lacunaire sur les modalités pratiques de la déclaration de personne lésée: où doit-elle être introduite?

M. Van Quickenborne répond que les principes du droit commun sont applicables. Il renvoie en particulier à l'article 5*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale. En ce qui concerne le lieu de dépôt, l'orateur renvoie aux règles générales applicables en la matière.

L'amendement est rejeté par 8 voix contre 2.

Amendement n° 7.

M. Mahoux et consorts déposent l'amendement n° 7 (doc. Sénat, n° 2-1256/4) qui vise à préciser la procédure de dessaisissement en application de l'article 14 du Statut de la Cour pénale internationale. Au nom des auteurs, M. Mahoux signale que l'amendement prévoit que la décision de dénonciation est prise par le gouvernement et transmise à la Cour internationale par le ministre de la Justice, le dessaisissement

het Internationaal Strafgerechtshof, terwijl het Hof van Cassatie de onttrekking uitspreekt. Voor het overige verwijst de indiener naar de algemene bespreking.

Mevrouw Nyssens vraagt waarom de indieners van het amendement de regering laten beslissen over de onttrekking, en niet langer de minister van Justitie, zoals de oorspronkelijke tekst van het voorstel bepaalde.

De heer Mahoux meent dat het wegens de aard zelf van de beslissing tot onttrekking beter is dat de regering daarvoor de verantwoordelijkheid opneemt.

De heer Van Quickenborne voegt eraan toe dat het de Belgische Staat is die door het Statuut van het Internationaal Strafgerechtshof gebonden is, en dat de regering in haar geheel de aangewezen overheid is om België bij deze internationale instantie te verbinden. De minister van Justitie fungeert als contactpersoon.

Het amendement wordt aangenomen met 8 stemmen bij 2 onthoudingen.

Amendement nr. 4

De heer Monfils dient amendement nr. 4 in (stuk Senaat, nr. 2-1256/4), dat ertoe strekt de termijn dat een slachtoffer in België moet verblijven om zich burgerlijke partij te kunnen stellen, op te trekken van een naar drie jaar. De indiener verwijst naar de schriftelijke verantwoording.

Het amendement wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

Amendement nr. 8

De heer Mahoux c.s. dienen amendement nr. 8 in (stuk Senaat, nr. 2-1256/4), dat ertoe strekt de termijn dat een slachtoffer in België moet verblijven om zich burgerlijke partij te kunnen stellen, op te trekken van een naar drie jaar. De indiener verwijst naar de schriftelijke verantwoording.

Het amendement wordt aangenomen met 8 stemmen bij 2 onthoudingen.

Amendement nr. 9

De heer Mahoux c.s. dienen amendement nr. 89 in (stuk Senaat, nr. 3-1256/4), dat ertoe strekt de tekst van het voorgestelde artikel 5, § 3, eerste lid, in overeenstemming te brengen met de door amendement nr. 7 voorgestelde wijziging. Namens de indieners verwijst de heer Mahoux naar de verantwoording.

étant prononcé par la Cour de cassation. L'orateur renvoie pour le surplus à la discussion générale.

Mme Nyssens demande pour quelles raisons les auteurs de l'amendement attribuent la décision de dessaisissement au gouvernement et plus au ministre de la Justice, comme le prévoyait le texte initial de la proposition.

M. Mahoux estime que de par la nature même de la décision de dénonciation, il convient d'en confier la responsabilité au gouvernement.

M. Van Quickenborne précise que c'est l'État belge qui est lié par le statut de la Cour pénale internationale et que le gouvernement dans son ensemble est l'autorité la mieux à même d'engager la Belgique auprès de cette instance internationale. Le ministre de la Justice sert quant à lui de personne de contact.

L'amendement est adopté par 8 voix et 2 abstentions.

Amendement n° 4

M. Monfils dépose l'amendement n° 4 (doc. Sénat, n° 2-1256/4) qui vise à prolonger de un à trois ans le délai durant lequel la victime doit résider en Belgique pour pouvoir se constituer partie civile. L'auteur renvoie à sa justification écrite.

L'amendement est rejeté par 8 voix contre 1 et 1 abstention.

Amendement n° 8

M. Mahoux et consorts déposent l'amendement n° 8 (doc. Sénat, n° 2-1256/4) visant à mettre le libellé de l'article 7, § 2, alinéa 2, proposé, en concordance avec la modification proposée à l'amendement n° 7 relatif à la procédure de dessaisissement. Au nom des auteurs, M. Mahoux renvoie à la justification écrite.

L'amendement est adopté par 8 voix et 2 abstentions.

Amendement n° 9

M. Mahoux et consorts déposent l'amendement n° 9 (doc. Sénat, n° 2-1256/4) visant à mettre le libellé de l'article 7, § 3, alinéa 1^{er}, proposé, en concordance avec la modification proposée à l'amendement n° 7. Au nom des auteurs, M. Mahoux renvoie à la justification écrite.

Het amendement wordt aangenomen met 8 stemmen bij 2 onthoudingen.

Amendement nr. 12

Mevrouw Nyssens dient amendement nr. 12 in (stuk Senaat, nr. 2-1256/4), dat ertoe strekt uitdrukkelijk in de wet op te nemen volgens welke procedure de klacht wordt behandeld door het federaal parket. Volgens de indienster veroorzaakt de verwijzing naar artikel 28*sexies*, § 4, van het Wetboek van strafvordering in de praktijk een aantal problemen. Zij stelt voor in de wet in te schrijven binnen welke termijnen de verschillende fases van de procedure moeten worden beëindigd.

Door voorts te verwijzen naar het gemeen recht dwingt men de kamer van inbeschuldigingstelling ertoe zich over het beroep uit te spreken binnen vijftien dagen, en dat lijkt vrij kort. Amendement nr. 12 wil die termijn op één maand brengen.

Volgens de heer Mahoux is de termijn van het gemeen recht voldoende opdat de kamer van inbeschuldigingstelling zich kan uitspreken over het beroep.

Volgens de heer Van Quickenborne kan men aan de doelstellingen van amendement nr. 12 tegemoetkomen door te verwijzen naar de algemene beginselen.

Mevrouw Nyssens wijst erop dat de verwijzing naar artikel 28*sexies*, § 4, van het Wetboek van strafvordering tot een aantal praktische problemen zal leiden. Die bepaling handelt over procedures bij de procureur des Konings terwijl het wetsvoorstel een procedure bij de federale procureur wil invoeren. Het minste wat men kan doen is de terminologie wijzigen waar dat nodig is om de tekst af te stemmen op de andere bepalingen van het Wetboek van strafvordering.

Mevrouw Kaçar verklaart amendement nr. 12 niet te kunnen steunen. Volgens haar moet de federale procureur, die terzake bevoegd is, een jurisprudentie vastleggen gebaseerd op de praktijk. Zij verklaart geen voorstander te zijn van het idee om een specifieke termijn in te voeren voor een beroepsprocedure bij de kamer van inbeschuldigingstelling omdat zulks de indruk wekt dat de misdrijven waarvan het voorstel spreekt, belangrijker zijn dan de andere. Volgens haar moeten alle misdrijven dezelfde behandeling krijgen.

Wat nu betreft de termijn van vijftien dagen waarbinnen de kamer van inbeschuldigingstelling zich moet uitspreken op basis van artikel 28*sexies* van het Wetboek van strafvordering, merkt de heer Van Quickenborne op dat die termijn te verlengen is. Over de gelijklopende terminologie tussen artikel 28*sexies*

L'amendement est adopté par 8 voix et 2 abstentions.

Amendement n° 12

Mme Nyssens dépose l'amendement n° 12 (doc. Sénat, n° 2-1256/4) visant à préciser la procédure selon laquelle la plainte est traitée par le parquet fédéral. Selon l'auteur, le renvoi à l'article 28*sexies*, § 4, du Code d'instruction criminelle posera certaines difficultés dans la pratique. Elle propose d'inscrire dans la loi les délais dans lesquels les différentes étapes de la procédure doivent être accomplies.

D'autre part, en renvoyant au droit commun, l'on impose à la chambre des mises en accusation de statuer sur l'appel dans les quinze jours du recours, ce qui semble fort court. L'amendement n° 12 porte ce délai à un mois.

M. Mahoux estime que le délai du droit commun est suffisant pour permettre à la chambre des mises en accusation de se prononcer sur le recours.

Pour M. Van Quickenborne, le renvoi aux principes généraux permet de répondre aux objectifs visés par l'amendement n° 12.

Mme Nyssens estime que le renvoi à l'article 28*sexies*, § 4, du Code d'instruction criminelle posera certains problèmes pratiques. Cette disposition vise des procédures devant le procureur du Roi, alors que la proposition de loi instaure une procédure devant le procureur fédéral. Il faudrait à tout le moins apporter les modifications terminologiques nécessaires pour coordonner le texte avec les autres dispositions du Code d'instruction criminelle.

Mme Kaçar ne soutient pas l'amendement n° 12. Elle estime qu'il appartiendra au procureur fédéral, compétent pour ces matières, de définir, à travers la pratique, une jurisprudence. Elle n'est par ailleurs pas favorable à l'idée de prévoir un délai spécifique pour la procédure d'appel devant la chambre des mises en accusation car cela pourrait faire croire que les infractions visées par la proposition de loi sont plus importantes que les autres infractions. Elle considère que toutes les infractions doivent être traitées de la même manière.

En ce qui concerne le délai de quinze jours dans lequel la chambre des mises en accusation statue sur la base de l'article 28*sexies* du Code d'instruction criminelle, M. Van Quickenborne fait remarquer que celui-ci peut être prolongé. D'autre part, sur la mise en concordance terminologique entre l'arti-

(dat spreekt van de procureur des Konings) en het wetsvoorstel (dat spreekt van de federale procureur) verwijst spreker naar de wet op het federaal parket, waarin staat dat de woorden «procureur des Konings» telkens waar nodig te vervangen zijn door de woorden «federale procureur».

Amendement nr. 12 wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

Het geamendeerde artikel 5 wordt aangenomen met 7 stemmen tegen 1 stem bij 2 onthoudingen.

Artikel 6

Artikel 6 wordt aangenomen met 8 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 6bis

Amendement nr. 3

De heer Monfils dient amendement nr. 3 in (stuk Senaat, nr. 2-1256/4), dat artikel 12 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering wil wijzigen om voortaan elke betwisting over de ontvanke-lijkheid van klachten te voorkomen. De indiener verwijst naar zijn schriftelijke verantwoording.

Het amendement wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

Artikel 7

Dit artikel wordt aangenomen met 8 stemmen bij 2 onthoudingen.

VIII. STEMMINGEN

Het geamendeerde wetsvoorstel in zijn geheel wordt aangenomen met 8 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 8 aanwezige leden.

cle 28^{sexies} (qui vise le procureur du Roi) et la proposition de loi (qui vise le procureur fédéral), l'orateur renvoie à la loi sur le parquet fédéral qui précise que lorsque cela s'indique, les mots «procureurs du Roi» sont à remplacer par les mots «procureur fédéral».

L'amendement n° 12 est rejeté par 8 voix contre 1 et 1 abstention.

L'article 5, tel qu'amendé, est adopté par 7 voix contre 1 et 2 abstentions.

Article 6

L'article 6 est adopté par 8 voix et 2 abstentions.

Article 6bis

Amendement n° 3

M. Monfils dépose l'amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 2-1256/4) qui vise modifier l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale pour éviter, à l'avenir, toute discussion concernant la recevabilité des plaintes. L'auteur renvoie à sa justification écrite.

Cet amendement est rejeté par 8 voix contre 1 et 1 abstention.

Article 7

Cet article est adopté par 8 voix contre 2 abstentions.

VIII. VOTES

L'ensemble de la proposition amendée est adopté par 8 voix et 2 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

BIJLAGE 1**NOTA VAN DE HEER MAHOUX C.S.
AAN DE COMMISSIE****Wetsvoorstel, stuk Senaat, nr. 2-1256/1**

1. Deze nota strekt ertoe te antwoorden op de argumenten van de Raad van State in zijn advies van 16 december 2002 (verenigde kamers) betreffende het wetsvoorstel zoals het thans voorligt.

Met uitzondering van een opmerking betreffende de bevoegdheden van de minister van Justitie om te beslissen over de onttrekking van de Belgische gerechten ten gunste van het Internationaal Strafgerechtshof, is het advies in hoofdzaak positief over de inhoud van het wetsvoorstel. Er zijn evenwel veel technische opmerkingen die vaak een toelichting vereisen, maar weinig amendementen.

2. Het advies van de Raad van State bevat algemene opmerkingen (I), bijzondere opmerkingen (II) en een slotopmerking (III).

I. ALGEMENE OPMERKINGEN

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

4. Enerzijds geeft de Raad aan dat de universele rechtsmacht « *in absentia* » op verschillende punten wordt bekritiseerd, ook in de internationale rechtswereld. De Raad van State onderstreept dat in het kader van de individuele meningen van de rechters van het Internationaal Strafgerechtshof betrokken bij het arrest dat het op 14 februari 2001 heeft uitgesproken in de zaak van het « aanhoudingsbevel van 11 april 2000 », beter bekend als de zaak « Yerodia Ndombasi », een minderheid van vier rechters tegen zeven een reeks argumenten heeft ontwikkeld waarin de wettelijkheid van de universele rechtsmacht « *in absentia* » ten opzichte van het internationaal recht in twijfel wordt getrokken.

Toch benadrukt de Raad van State op dit vlak dat, gelet op de goedkeuring door de wetgever van verschillende wetten in die zin, de Raad van State zich niet hoeft uit te spreken over de vraag of die optie juridisch verantwoord is. Hij verzet zich derhalve niet tegen de voorgelegde tekst.

5. Anderzijds heeft de Raad van State kritiek op het gegeven dat het voorstel in § 2 van het nieuwe artikel 7 voorziet in een mechanisme op grond waarvan de beslissing van de minister van Justitie om feiten te verwijzen naar het Internationaal Strafrechtshof automatisch de onttrekking van de Belgische gerechten ten gunste van het Internationaal Strafgerechtshof tot gevolg heeft. De kritiek van de Raad van State heeft betrekking op verschillende aspecten van de tekst.

Ter zake van de autoriteit die beslist over de onttrekking, kan de tekst in die zin worden aangepast dat wordt uitgegaan van de reeds bestaande regel voor de internationale strafrechtshoven, alsook dat een grotere uniformiteit tot stand wordt gebracht met de nieuwe § 3 van het artikel betreffende de onttrekking ten gunste van de buitenlandse nationale gerechten: in dit geval gaat het Hof van Cassatie, op vordering van de procureur-generaal, over tot de onttrekking zodra de aanklager van het Internationaal Strafgerechtshof de kennisgeving heeft gedaan zoals omschreven in artikel 18, § 1, van het Statuut, ofwel zodra de aanklager van het

ANNEXE 1**NOTE DE M. MAHOUX ET CONSORTS
À LA COMMISSION****Proposition de loi, doc. Sénat, n° 2-1256/1**

1. La présente note a pour but de répondre aux arguments avancés par le Conseil d'État dans son avis rendu le 16 décembre 2002, chambres réunies, concernant la proposition de loi à l'examen.

À l'exception d'une remarque relative aux pouvoirs du ministre de la Justice de décider du dessaisissement des juridictions belges au profit de la Cour pénale internationale, l'avis est essentiellement positif quant au contenu de la proposition de loi, mais multiplie les remarques techniques qui nécessitent souvent une explications, mais peu d'amendements.

2. L'avis du Conseil d'État présente des observations générales (I), des observations particulières (II) et une observation finale (III).

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

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

4. D'une part, il indique que la compétence universelle « par défaut » fait l'objet de diverses critiques, y compris dans le monde juridique international. Le Conseil d'État souligne que dans le cadre des opinions individuelles des juges annexées à l'arrêt de la Cour internationale de justice, rendu le 14 février 2001 dans l'affaire du « mandat d'arrêt du 11 avril 2000 », mieux connue sous le nom d'affaire « Yerodia Ndombasi », une minorité de quatre juges contre sept ayant développé un argumentaire mettant en doute la légalité au regard du droit international de la compétence universelle « par défaut ».

Toutefois, le Conseil d'État souligne à ce sujet, que vu l'adoption de plusieurs législations dans ce sens par le législateur, « le Conseil d'État n'a pas à se prononcer sur la question de savoir si cette option se justifie d'un point de vue juridique ». Il ne s'oppose donc pas au texte présenté.

5. D'autre part, le Conseil d'État critique le fait que la proposition prévoit au § 2 du nouvel article 7, un mécanisme par lequel la décision du ministre de la Justice de dénoncer des faits à la Cour pénale internationale entraîne automatiquement le dessaisissement des juridictions belges au profit de la Cour pénale internationale. La critique du Conseil d'État porte sur plusieurs aspects du texte.

Quant à l'autorité décidant du dessaisissement, le texte peut être adapté de manière à s'inspirer de la règle existant déjà pour les tribunaux pénaux internationaux et à établir une plus grande uniformité avec le § 3 nouveau de l'article concernant le dessaisissement en faveur de juridictions nationales étrangères: c'est la Cour de cassation sur réquisition du procureur général, qui procède au dessaisissement, dès lors que le procureur de la Cour pénale internationale a procédé à la notification prévue à l'article 18, § 1^{er}, du Statut, soit dès lors que le procureur de la Cour pénale internationale a décidé d'ouvrir une enquête et qu'il

Internationaal Strafgerechthof beslist heeft een onderzoek in te stellen en hij wenst te weten of er een of meer St(a)t(en) zijn die in zijn/hun belang het complementariteitsbeginsel ten uitvoer wensen te leggen.

Bovendien wenst de Raad van State dat een prioriteitsregel voor de rechtsmacht wordt ingevoerd om de criteria te verduidelijken op grond waarvan de beslissing tot verwijzing en er vervolgens die tot onttrekking, kan worden genomen: er wordt voorgesteld dat de verwijzing en derhalve de onttrekking enkel betrekking zouden hebben op feiten die niet op het Belgische grondgebied zijn gepleegd of op feiten die niet door een Belg zijn gepleegd of waarvan een Belg niet het slachtoffer is geweest, behalve indien deze feiten samenhangen met of identiek zijn aan feiten die reeds bij het Internationaal Strafgerechthof aanhangig zijn gemaakt en die reeds ontvankelijk zijn verklaard.

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

De Raad van State heeft ook vragen omtrent de verenigbaarheid van een dergelijk stelsel van verwijzing met het Statuut van het Hof en het in artikel 17 van het Statuut omschreven complementariteitsbeginsel.

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

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

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

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

Een voorstel tot amendement zou de aanpassing van deze paragraaf mogelijk moeten maken.

désire savoir s'il existe un ou plusieurs État(s) qui veu(len)t mettre en œuvre à son (leur) profit le principe de complémentarité.

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

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

Le Conseil d'État s'interroge aussi sur la compatibilité d'un tel système de dénonciation avec le Statut de la Cour et le principe de complémentarité retenu à l'article 17 du Statut.

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

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

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

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

Une proposition d'amendement devrait permettre d'adapter ce paragraphe.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN

6. De Raad van State onderzoekt gedetailleerd de verschillende artikelen die ter revisie zijn voorgelegd.

1. Voorgesteld artikel 1 (misdaad van genocide)

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

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

2. Voorgesteld artikel 1bis (misdaad tegen de menselijkheid)

8. De Raad van State formuleert twee afzonderlijke opmerkingen: de ene betreft de algemene definitie van de misdaad tegen de menselijkheid (2.1), de andere betreft een van de misdaden die is opgenomen in de lijst van de misdaden tegen de menselijkheid (2.2).

2.1. Definitie van misdaad tegen de menselijkheid in het algemeen

9. De Raad van State wenst zich ervan te vergewissen dat de definities van de begrippen, opgenomen in artikel 7, § 2, van het Statuut van het Internationaal Strafgerechtshof, wel degelijk van toepassing zijn voor de interpretatie van de definitie van het strafbaar feit van de misdaad tegen de menselijkheid, vermeld in artikel 7, § 1, van het Statuut en als zodanig opgenomen in het wetsvoorstel.

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

«In overeenstemming met het Statuut van het Internationaal Strafgerechtshof wordt onder misdaad tegen de menselijkheid verstaan een van de volgende handelingen

(...)

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

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

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

II. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

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

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

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

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

2. Article 1^{er} bis proposé (crime contre l'humanité)

8. Le Conseil d'État formule deux remarques distinctes: l'une sur la définition générale du crime contre l'humanité (2.1), l'autre concernant un des crimes relevant dans la liste des crimes contre l'humanité (2.2).

2.1. La définition du crime contre l'humanité en général

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

Or, l'inclusion de ces définitions est effectivement réalisée par la référence explicite — fait exceptionnel — en droit belge à la source internationale de la définition du crime contre l'humanité, intégrée par la proposition de loi au droit belge. L'article 1^{er}bis proposé est libellé dans sa deuxième phrase de la manière suivante:

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

(...)

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

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

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

2.2. Definitie van de onmenselijke handeling die een misdaad tegen de menselijkheid vormen

10. De Raad van State is van oordeel dat het begrip onmenselijke handelingen niet voldoende is gedefinieerd in het wetsvoorstel en inzonderheid gegrond zou moeten zijn op artikel 417bis van het Strafwetboek.

In artikel 417bis wordt onmenselijke behandeling evenwel als volgt gedefinieerd: «elke behandeling waardoor een persoon opzettelijk ernstig geestelijk of lichamelijk leed wordt toegebracht»; na de definitie volgt een niet-exhaustieve lijst met voorbeelden van doeleinden waarvoor onmenselijke behandeling kan worden toegebracht.

Artikel 7 van het Statuut, dat tekstueel in het voorgestelde artikel 1bis is opgenomen, definieert de onmenselijke handeling als volgt:

«andere onmenselijke handelingen van vergelijkbare aard [te weten van vergelijkbare aard en ernst als de andere reeds in de lijst opgenomen misdaden tegen de menselijkheid] waardoor opzettelijk ernstig lijden of ernstig lichamelijk letsel of schade aan de geestelijke of lichamelijke gezondheid wordt veroorzaakt». Een verbetering van de nauwkeurigheid van het begrip omschreven in artikel 1bis aan de hand van een verwijzing naar artikel 417bis van het Strafwetboek, lijkt dus niet noodzakelijk, zelfs niet relevant. Ter zake van de aard en de graad van ernst die de betreffende handelingen moeten bereiken om onder deze bepaling te vallen, blijkt de definitie in het Statuut zelfs nauwkeuriger dan de definitie in het wetboek.

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

3. Voorgesteld artikel 1ter (oorlogsmisdaad)

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

3.1. Werkingssfeer van artikel 1ter

3.1.1. Artikel 1ter, § 1 (oorlogsmisdaden die ernstige inbreuken vormen op de wetten en gewoonten van de oorlog)

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

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

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

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

13. De Raad van State wenst dat toelichting wordt gegeven omtrent het ontbreken van bepaalde preciseringen in de wet, waaronder inzonderheid een verwijzing naar de bepalingen van

2.2. Définition du crime d'actes inhumains constitutifs de crimes contre l'humanité

10. Le Conseil d'État considère que la notion d'actes inhumains n'est pas suffisamment définie dans la proposition de loi et devrait notamment s'inspirer de l'article 417bis du Code pénal.

Or, l'article 417bis définit les traitements inhumains comme étant: «tout traitement par lequel de graves souffrances mentales ou physiques sont intentionnellement infligées à une personne»; suit après la définition une liste non exhaustive d'exemples de buts dans lesquels le traitement inhumain peut être infligé.

L'article 7 du Statut, repris textuellement dans l'article 1^{er} bis proposé, définit l'acte inhumain de la manière suivante:

«actes inhumains de caractère analogue [c'est-à-dire de nature et de gravité comparable aux autres crimes contre l'humanité prélistés] causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou la santé physique ou mentale». L'amélioration de la précision de la notion couverte par l'article 1^{er} bis par le biais d'un renvoi à l'article 417bis du Code pénal ne paraît donc pas nécessaire, voire pertinente. En effet, la définition du Statut apparaît même — à l'analyse — plus précise sur la nature et le degré de gravité que doivent atteindre les actes considérés pour tomber sous le coup de cette disposition que la définition du code.

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

3. Article 1^{er} ter proposé (crime de guerre)

11. Le Conseil d'État formule des remarques, d'une part, sur le champ d'application de cet article (3.1) et, d'autre part, sur certains crimes de guerre repris dans la proposition de loi (3.2).

3.1. Champ d'application de l'article 1^{er} ter

3.1.1. Article 1^{er} ter, § 1^{er} (crimes de guerre constitutifs d'infractions graves aux lois et coutumes de la guerre)

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

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

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

3.1.2. Article 1^{er} ter, § 2 (crimes de guerre constitutifs de violations graves de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève)

13. Le Conseil d'État souhaite que des explications soient apportées sur l'absence de certaines précisions dans la loi, dont notamment une référence aux dispositions de l'article 8, § 2, c) et

artikel 8, § 2, c) en d), van het Statuut waarin de kern van het gemeenschappelijke artikel 3 van de vier Verdragen van Genève is vervat.

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

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

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

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

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

14. Hoewel de Raad van State erkent dat in Protocol II bij het Verdrag van 's-Gravenhage de twee laatste ernstige strafbare feiten die in artikel 15 van het Protocol zijn gedefinieerd, niet op gelijke voet worden geplaatst als de andere ernstige strafbare feiten, ziet de Raad niet in waarom een onderscheid moet worden gemaakt in het Belgisch recht. In tegenstelling tot de andere strafbare feiten voorziet het verdrag voor deze twee strafbare feiten — die duidelijk minder ernstig zijn dan de andere bedoelde ernstige strafbare feiten — nochtans niet in een regel van universele rechtsmacht, noch in een regel voor uitwijzing, noch in de verplichting tot vervolging indien de dader zich op het grondgebied bevindt van de Staat die Partij is, maar gewoon in een bestraffingsregel. Die handelingen vormen nochtans al strafbare feiten volgens het gemeen recht: vernietiging of poging tot vernietiging van andermans goederen of van openbare goederen. België neemt derhalve reeds de verplichting tot strafbaarstelling in acht en de regels van het Strafwetboek lijken toereikend te zijn om een passende bestraffing van deze strafbare feiten te waarborgen. Bovendien zijn zij eveneens ruim omschreven in het algemene verbod van aanval op goederen van burgerlijke aard, dat in het voorstel van wet als oorlogsmisdaad is omschreven.

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

3.2. Nieuwe strafbaarstellingen ingevoerd in artikel 1ter

15. De Raad van State formuleert allereerst een algemene opmerking inzake de toepassing van het beginsel van de dubbele strafbaarstelling (3.2.1) alvorens in detail in te gaan op bepaalde strafbaarstellingen (3.2.2).

3.2.1. Beginsel van de dubbele strafbaarstelling

16. De Raad van State onderstreept terecht op algemene wijze, nadien voor bepaalde oorlogsmisdaden in het bijzonder, dat niet

d), du Statut, qui reprennent la substance de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève.

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

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

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

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

3.1.3. Article 1^{er}ter, § 3 (crimes de guerre établis par le Protocole II de 1999 à la Convention de La Haye de 1954)

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

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

3.2. Nouvelles incriminations introduites à l'article 1^{er}ter

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

3.2.1. Le principe de double incrimination

16. Le Conseil d'État souligne avec raison, de manière générale puis pour certains crimes de guerre en particulier, que tous les

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

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

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

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

3.2.2. Nieuwe strafbare feiten

17. De Raad van State formuleert opmerkingen inzake de volgende strafbare feiten.

a) paragraaf 1, punt 3bis, 11bis en 21

18. De Raad van State gaat voor zijn opmerking uit van een verkeerde vertaling van het Statuut in het Frans, aangenomen op 17 juli 1998, maar sedertdien gewijzigd overeenkomstig het Verdrag van Wenen over het verdragsrecht.

Deze opmerkingen zijn derhalve niet relevant.

b) paragraaf 2, punt 8quater

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

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

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

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

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

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

3.2.2. Nouvelles infractions

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

a) paragraphe 1^{er}, points 3bis, 11bis et 21

18. Le Conseil d'État fonde sa remarque sur une traduction erronée du Statut en français, adoptée le 17 juillet 1998, mais modifiée depuis en application de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Ces remarques sont donc sans objet.

b) paragraphe 2, point 8quater

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

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

Er moet worden opgemerkt dat de verwijzing naar artikel 8, § 2, e), ii), van het Statuut in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel betreffende punt *8quater* fout is.

c) paragraaf 1, punt 12

20. De kritiek van de Raad van State betreft een bepaling die in 1993 is goedgekeurd en geen wijziging die door het wetsvoorstel is aangebracht in de wet. De wetgever heeft zich op dit vlak dus reeds uitgesproken.

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

d) paragraaf 1, punt 17

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

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

e) paragraaf 1, 26

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

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

4. Artikel 7 van het wetsvoorstel

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

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

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

III. SLOTOPMERKING

24. De Raad van State beperkt zich ertoe erop te wijzen dat het wetsontwerp tot regeling van de afschaffing van de militaire rechtscolleges in vreedstijd een invloed zal hebben op de wet van 1993 indien het in zijn huidige vorm wordt goedgekeurd.

Dit heeft geen invloed op het onderzochte wetsvoorstel.

Il convient de noter que la référence à l'article 8, § 2, e), ii), du Statut dans l'exposé des motifs de la proposition de loi concernant le point *8quater*, est une erreur.

c) paragraphe 1^{er}, point 12

20. La critique du Conseil d'État concerne une disposition adoptée en 1993 et non une modification apportée à la loi par la proposition de loi. Le législateur s'est donc déjà prononcé à ce sujet.

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

d) paragraphe 1^{er}, point 17

21. Le point 17 est rédigé de manière à s'appliquer de manière adéquate à la fois au conflit armé international et au conflit armé n'ayant pas un caractère international. Il englobe donc les deux infractions mentionnées par le Conseil d'État.

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

e) paragraphe 1^{er}, 26

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

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

4. Article 7 de la proposition de loi

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

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

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

III. OBSERVATION FINALE

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

Ceci est sans incidence sur la proposition de loi examinée.

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

BIJLAGE 2

**NOTA VAN DE HEER MONFILS EN
MEVROUW de T' SERCLAES
IN ANTWOORD OP DE NOTA VAN
DE HEER MAHOUX C.S.
(BIJLAGE 1)**

Punt 4 van de nota van de heer Mahoux c.s.:

De Raad van State heeft gesteld dat in de zaak Yerodia «een minderheid van vier rechters tegen zeven» zich zou hebben uitgesproken tegen de universele rechtsmacht «*in absentia*». De nota van de indieners van het voorstel antwoordt onvoldoende op die vaststelling van de Raad van State en op de juridische implicaties ervan.

Drie rechters hebben er immers op gewezen dat de uitoefening van de universele rechtsmacht «*in absentia*» strijdig is met het internationaal recht. Drie andere rechters hebben zich veeleer voor het uitoefenen van die rechtsmacht uitgesproken, erbij vermeldend dat de precedenten uiterst zeldzaam zijn en met een opsomming van een reeks voorwaarden opdat die rechtsmacht met inachtneming van het internationaal recht wordt uitgeoefend (zie verder). De andere rechters hebben geen uitspraak gedaan. Of het uitoefenen van de universele rechtsmacht «*in absentia*» overeenkomstig het internationaal recht is, blijft dus een open vraag. Dat heeft de Raad van State met recht onderstreept.

In die omstandigheden moet men minstens de voorwaarden van de rechters die hebben verklaard dat «*a state contemplating bringing criminal charges based on universal jurisdiction must first offer to the national State of the prospective accused person the opportunity itself to act upon the charges concerned*» volledig in overweging nemen. De Staat die de universele rechtsmacht «*in absentia*» wenst uit te oefenen, heeft dus de verplichting naar internationaal recht om aan de Staat waarvan de vermoedelijke dader de nationaliteit heeft, voor te stellen vervolgingen in te stellen, vooraleer hij zelf vervolgingen kan instellen op basis van de universele rechtsmacht «*in absentia*». Het voorgestelde artikel 7, § 3, voldoet niet aan die vereiste, vooral omdat de aangifte volgens de indieners van het voorstel er voortaan zal komen door een politieke beslissing van de Ministerraad (zie eveneens verder).

Indien de wetgever met kennis van zaken beslist het risico te nemen om de universele rechtsmacht «*in absentia*» te bekrachtigen, is het noodzakelijk dat artikel 7, § 3, zo wordt herschreven dat wordt voldaan aan de voorwaarden van de rechters van het Internationaal Strafhof die zich veeleer gunstig hebben uitgesproken over het uitoefenen van die rechtsmacht.

Punt 5, tweede lid, van de nota van de heer Mahoux c.s.:

Het voorgestelde artikel 7, § 2, wil tegemoetkomen aan de kritiek van de Raad van State op de schending van het beginsel van de scheiding der machten, door de onttrekking van de Belgische gerechten te laten plaatsvinden via een initiatief van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, en niet meer alleen door de aangifte door de minister van Justitie.

Op die manier blijft vermeld artikel onduidelijk over de respectieve bevoegdheden van de nationale gerechten en het Internationaal Strafhof.

Er blijft grote dubbelzinnigheid bestaan tussen het eerste lid, dat het over de «gerechtelijke autoriteiten» heeft, en het tweede lid, dat het over het «gerecht» heeft.

Van twee dingen één: ofwel wordt alleen het parket («gerechtelijke autoriteit») ingelicht over de vermoedelijke misdrijven. In dat geval kunnen ze worden aangegeven bij het Internationaal Strafhof, zonder dat er tot onttrekking moet worden overgegaan, aangezien het parket geen gerecht is. Ofwel worden

ANNEXE 2

**NOTE DE M. MONFILS ET
MME de T' SERCLAES
EN REPONSE À LA NOTE DE
M. MAHOUX ET CONSORTS
(ANNEXE 1)**

Point 4 de la note de M. Mahoux et consorts:

Le Conseil d'État faisait valoir que dans l'affaire Yerodia, «une minorité de quatre juges contre sept» se serait prononcée contre la compétence universelle par défaut. La note des auteurs de la proposition ne répond pas de manière satisfaisante à cette constatation du Conseil d'État et à ses implications juridiques.

En effet, trois juges ont fait valoir que l'exercice de la compétence universelle par défaut est contraire au droit international. Trois autres juges se sont prononcés plutôt en faveur d'un tel exercice de compétence, tout en indiquant que les précédents sont extrêmement rares et en énonçant une série de conditions pour qu'une telle compétence puisse être exercée dans le respect du droit international (voir ci-après). Les autres juges ne se sont pas prononcés. La question de savoir si l'exercice de la compétence universelle par défaut est conforme au droit international, reste donc entièrement ouverte, comme l'a à juste titre souligné le Conseil d'État.

Dans ces circonstances, il convient, à tout le moins, de prendre pleinement en considération les conditions énoncées par les juges selon lesquels «*a State contemplating bringing criminal charges based on universal jurisdiction must first offer to the national State of the prospective accused person the opportunity itself to act upon the charges concerned*». L'État envisageant d'exercer la compétence universelle par défaut a ainsi l'obligation de droit international de proposer à l'État de la nationalité de l'auteur présumé d'engager des poursuites, comme condition préalable à l'engagement de poursuites sur la base de la compétence universelle par défaut. L'article 7, § 3, proposé ne rencontre pas cette exigence, et cela d'autant moins que, suivant les auteurs de la proposition, la dénonciation ferait désormais l'objet d'une décision politique au niveau du Conseil des ministres (voir aussi ci-après).

Si le législateur décide, en connaissance de cause, de prendre le risque de consacrer la compétence universelle par défaut, il est indispensable de remanier l'article 7, § 3, de façon à satisfaire aux conditions posées par les juges de la Cour internationale de justice qui se sont montrés plutôt favorables à un tel exercice de compétence.

Point 5, alinéa 2, de la note de M. Mahoux et consorts:

L'article 7, § 2, proposé entend satisfaire la critique du Conseil d'État relative à la violation du principe de séparation des pouvoirs en organisant désormais le dessaisissement des juridictions belges par l'intermédiaire d'une initiative du procureur général près la Cour de cassation, et non plus par le seul fait de la dénonciation opérée par le ministre de la Justice.

Ce faisant, ledit article laisse subsister des interrogations relatives aux compétences respectives des juridictions nationales et de la Cour pénale internationale.

Une nette ambiguïté subsiste entre l'alinéa 1^{er}, qui parle des «autorités judiciaires» et l'alinéa 2 qui traite des «juridictions».

De deux choses l'une: ou bien seul le parquet («autorité judiciaire») est avisé des faits présumés délictueux. En ce cas, la dénonciation de ceux-ci auprès de la Cour pénale internationale peut intervenir sans qu'il y ait lieu à dessaisissement, le parquet n'étant pas une juridiction. Ou bien une juridiction est saisie des

de aangeklaagde feiten bij een gerecht aanhangig gemaakt en in dat geval moet er krachtens artikel 7, § 1, dat het beginsel van de universele rechtsmacht van onze gerechten regelt, niet tot onttrekking worden overgegaan, als gevolg van de regel van de complementariteit van het Internationaal Strafhof (zie verder).

Punt 5, alinea 4, van de nota van de heer Mahoux c.s.:

Overleg in de Ministerraad is niet noodzakelijk om de beslissing tot verwijzing naar het Internationaal Strafhof te doen overkomen als een beslissing van België in het kader van artikel 14 van het Statuut. Het internationaal recht kent geen «regeringen», alleen Staten enerzijds, en ministers die de Staten vertegenwoordigen anderzijds. Door de verwijzing te doen afhangen van een beslissing van de Ministerraad veeleer dan van een beslissing van de minister van Justitie als hiërarchisch meerdere van het openbaar ministerie, dreigt Justitie aan die beslissing de stempel van politiek niet wenselijk mee te geven (zie eveneens *supra*).

Punt 5, alinea 5/6, van de nota van de heer Mahoux c.s.:

De Raad van State heeft eveneens vragen bij de verenigbaarheid van de verwijzingsregeling die artikel 7, § 2, voorstelt, met het complementariteitsbeginsel omschreven in het Statuut van het Internationaal Strafhof. De nota van de indieners vecht het standpunt van de Raad van State aan en voert daarbij ten onrechte aan dat volgens de artikelen 17 en 18 alleen de Staten die het complementariteitsbeginsel ten uitvoer «wensen» te leggen een onderzoek van de aanklager van het Hof «kunnen» beëindigen.

Krachtens artikel 17, 1(a), moet een zaak geacht worden onontvankelijk te zijn voor het Hof wanneer «in de zaak onderzoek of vervolging plaatsvindt door een Staat, tenzij die Staat niet bereid is of niet bij machte is om het onderzoek of de vervolging tot een goed einde te brengen». Overeenkomstig artikel 19, 1, kan het Hof zich ambtshalve uitspreken over de ontvankelijkheid van de zaak overeenkomstig artikel 17.

In dat verband stelt de nota ten onrechte: «niets belet een Staat, die bevoegd is om kennis te nemen van een zaak die bij het Internationaal Strafhof aanhangig is gemaakt, vóór het Internationaal Strafhof geen verzoek tot niet-ontvankelijkheid van deze zaak in te dienen». Een dergelijk argument gaat ongetwijfeld op voor Staten die nog geen onderzoek of vervolging hebben ingesteld (het geval bedoeld in artikel 18), maar niet voor een Staat die reeds een strafvordering heeft ingesteld (het geval bedoeld in artikel 17). Nu is het zo dat artikel 7, § 2, van het voorstel op het tweede geval doelt, anders zou er geen reden zijn om de zaak te onttrekken aan de Belgische rechtscolleges.

De Staat waarin vervolging wordt ingesteld, kan de zaak niet overdragen aan het Internationaal Strafhof op basis van een louter discretionaire beslissing.

Daaraan kan worden toegevoegd dat België, in de veronderstelling die men aanneemt, zelfs niet zou voldoen aan de voorwaarden waarin het Hof zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen (zonder nochtans de Belgische overheid aan de zaak te kunnen onttrekken) ondanks het feit dat de vordering in België wordt ingesteld. Volgens artikel 17, 1 a, kan het Hof immers zijn bevoegdheid uitoefenen indien de Staat waarin een onderzoek of vervolgingen worden ingesteld, niet de wil heeft of niet in staat is om het onderzoek of de vervolgingen tot een goed einde te brengen. De draagwijdte van die voorwaarden wordt in de volgende paragrafen nader bepaald.

Artikel 17, 2, bepaalt hoe moet worden vastgesteld of er een gebrek aan goede wil is van de Staat in een concreet geval. Het betreft hier enkel de veronderstelling dat de betrokken Staat de straffeloosheid van de vermoedelijke daders wil waarborgen. Dat bevestigt nog eens dat een Staat niet discretionair kan beslissen om zich aan de zaak te onttrekken ten gunste van het Hof.

faits reprochés, et dans ce cas, en vertu de l'article 7, § 1, qui organise le principe de la compétence universelle de nos juridictions, il n'y a pas lieu à dessaisissement en raison de la règle de complémentarité de la Cour pénale internationale (voir ci-après).

Point 5, alinéa 4, de la note de M. Mahoux et consorts:

La délibération en Conseil des ministres est inutile pour faire apparaître la décision de dénonciation à la Cour pénale internationale comme une décision de la Belgique dans le cadre de l'article 14 du Statut. Le droit international ne connaît pas les «gouvernements», seulement les États, d'une part, et les ministres qui les représentent, d'autre part. Faire dépendre la dénonciation d'une décision du Conseil des ministres plutôt que d'une décision du ministre de la Justice en tant qu'autorité hiérarchique du ministère public risque de conférer à cette décision un caractère politique inopportun (voir aussi ci-avant).

Point 5, alinéa 5/6, de la note de M. Mahoux et consorts:

Le Conseil d'État s'interrogeait également sur la compatibilité du système de dénonciation proposé par l'article 7, § 2, avec le principe de complémentarité énoncé par les Statuts de la Cour pénale internationale. La note des auteurs critique la position du Conseil d'État en avançant à tort qu'il ressortirait des articles 17 et 18 que seuls les États qui «veulent» mettre en œuvre le principe de complémentarité «peuvent» mettre fin à une enquête du procureur de la Cour.

En vertu de l'article 17, 1 (a), la Cour, conformément au principe de complémentarité, juge une affaire irrecevable «lorsque l'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un État ayant compétence en l'espèce, à moins que cet État n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou des poursuites». Conformément à l'article 19, 1, la Cour «peut d'office se prononcer sur la recevabilité de l'affaire conformément à l'article 17».

La note fait donc valoir à tort que «rien n'empêche un État, compétent pour connaître d'une affaire dont la Cour pénale internationale est saisie, de ne pas introduire un recours en irrecevabilité de cette affaire devant la Cour». Cet argument est sans doute valable pour les États qui n'avaient pas encore engagé d'enquête ni de poursuites (hypothèse visée par l'article 18), mais non pour l'État qui a déjà engagé l'action publique (hypothèse visée par l'article 17). Or, l'article 7, § 2, proposé vise cette deuxième hypothèse — faute de quoi il n'y aurait d'ailleurs pas lieu de procéder au dessaisissement des juridictions belges.

L'État dans lequel des poursuites sont engagées ne peut donc pas se dessaisir en faveur de la Cour pénale internationale de par sa seule volonté discrétionnaire.

On peut ajouter à cela que la Belgique, dans l'hypothèse envisagée, ne satisferait même pas aux conditions dans lesquelles la Cour pourrait exercer sa compétence (sans pour autant pouvoir dessaisir les autorités belges) nonobstant le fait que l'action publique est engagée en Belgique. En effet, suivant l'article 17, 1 a, la Cour peut décider d'exercer sa compétence si l'État dans lequel une enquête ou des poursuites sont engagées, «n'a pas la volonté» ou est «dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites». La portée de ces conditions est précisée dans les paragraphes subséquents de l'article 17.

L'article 17, 2, précise comment il convient de déterminer s'il y a manque de volonté de l'État dans un cas d'espèce. Il s'agit uniquement de l'hypothèse où l'État concerné cherche à assurer l'impunité des auteurs présumés. Ceci confirme encore qu'un État ne peut pas décider, de façon discrétionnaire, de se dessaisir en faveur de la Cour.

In artikel 17, 3, wordt gesteld hoe er moet worden bepaald of de Staat niet bekwaam is in een bepaald geval. Er wordt op gewezen dat het Hof oordeelt of de Staat niet in de mogelijkheid verkeert, wegens het instorten van het geheel of een gedeelte van zijn eigen gerechtelijk apparaat of de onbeschikbaarheid ervan, om die procedure tot een goed einde te brengen. Die onbekwaamheid kan dus niet voortkomen uit buitengewone omstandigheden. In alle geval, wanneer België niet in staat zou zijn om die vervolgingen tot een goed einde te brengen zou het uitgesloten zijn dat België de zaak «recupereert» indien het Hof zou beslissen zijn bevoegdheid niet uit te oefenen. Dat is precies wat de voorgestelde tekst beoogt.

Daaruit volgt duidelijk dat het voorgestelde artikel 7, § 2, moeilijk bestaandbaar is met het principe van de complementariteit van het Internationaal Strafhof en, zoals de Raad van State reeds heeft aangegeven, in feite de bevoegdheidsregel van het Hof omkeert met betrekking tot de bevoegdheden van de nationale gerechten.

Philippe MONFILS.

L'article 17, 3, précise comment il faut déterminer s'il y a incapacité de l'État dans un cas d'espèce. Il y est indiqué que la Cour «considère si l'État n'est pas en mesure, en raison de l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de son propre appareil judiciaire ou de l'indisponibilité de celui-ci» de mener à bien la procédure. L'incapacité ne peut donc résulter que de circonstances proprement extraordinaires. En tout état de cause, dès lors que la Belgique serait incapable de mener à bien des poursuites, il serait exclu que la Belgique «récupère» l'affaire si la Cour décidait de ne pas exercer sa compétence. Or, c'est précisément ce qu'envisage le texte proposé.

Il en résulte clairement que l'article 7, § 2, proposé est difficilement compatible avec le principe de complémentarité de la Cour pénale internationale et, comme le relevait le Conseil d'État, procède en fait à une inversion de la règle de compétence de la Cour par rapport aux compétences des juridictions nationales.

Philippe MONFILS.