

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2001-2002

8 JULI 2002

Wetsvoorstel tot interpretatie van artikel 7, eerste lid, van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht

(Ingediend door de heer Jean Cornil c.s.)

TOELICHTING

In drie arresten van 16 april 2002 en 26 juni 2002 heeft de kamer van inbeschuldigingstelling van Brussel de wet van 16 juni 1993 duidelijk in strijd met de wil van de wetgever geïnterpreteerd. Uitgaande van een stelling die op zich al bekritiseerd kan worden, namelijk dat de artikelen 6 tot 14 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering van toepassing zouden zijn op alle bijzondere wetten die de zogenaamde «extraterritoriale bevoegdheid» regelen, passen de aangehaalde arresten de voorwaarde van artikel 12 van de voorafgaande titel toe op de wet van 16 juni 1993. Het Hof heeft daar meer bepaald uit afgeleid dat een strafvordering ingesteld op basis van de wet van 1993 enkel ontvankelijk is als de verdachte zich in België bevindt.

Nochtans bevestigt de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 juni 1993 duidelijk de wil van de wetgever om dergelijke voorwaarde van aanwezigheid op het grondgebied uit te sluiten. Op pagina 16 van de memorie van toelichting staat te lezen:

«... zullen de Belgische rechtbanken zelfs ingeval de vermoedelijke dader van het misdrijf niet op het

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2001-2002

8 JUILLET 2002

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

(Déposée par M. Jean Cornil et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Dans trois arrêts rendus par la chambre des mises en accusation de Bruxelles le 16 avril 2002 et le 26 juin 2002, la loi du 16 juin 1993 a été interprétée dans un sens qui va clairement à l'encontre de la volonté du législateur. En partant d'un postulat déjà en soi critiquable selon lequel les articles 6 à 14 du titre préliminaire du Code de procédure pénale seraient applicables à toutes les lois particulières dites «de compétence extraterritoriale», les arrêts précités appliquent la condition de l'article 12 dudit titre préliminaire à la loi du 16 juin 1993. Concrètement, la cour en déduit que l'action publique intentée sur la base de la loi de 1993 ne peut être déclarée recevable que si l'inculpé se trouve en Belgique.

Or, les travaux préparatoires de la loi du 16 juin 1993 expriment la volonté claire du législateur d'exclure une telle condition de présence sur le territoire. À la page 16 de l'exposé des motifs de ladite loi, on peut lire:

«les juridictions belges devront également être compétentes même dans le cas où l'auteur présumé de

Belgisch grondgebied aangetroffen wordt, bevoegd dienen te zijn.» (stuk Senaat, nr. 1317-1, 1990-1991, blz. 16).

De bedoeling van de wetgever werd duidelijk terzijde geschoven door de aangehaalde arresten van de kamer van inbeschuldigingstelling van 16 april 2002 en 26 juni 2002. Daaraan moet nog worden toegevoegd dat het arrest van 16 april 2002 stelt dat artikel 7 van de wet van 1993 en artikel 12 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering «duidelijk zijn en ... dus geen interpretatie behoeven».

Het arrest van 26 juni 2002 in de zaak Sharon voegt daaraan toe: «Gezien daaruit blijkt dat de Belgische wetgever wel degelijk zijn wil heeft uitgedrukt om het effect van de universele bevoegdheid van de Belgische rechters uit te breiden zelfs tot de gevallen waarin de vermoedelijke dader niet op het Belgisch grondgebied wordt aangetroffen, heeft hij in werkelijkheid de ontvankelijkheid van dergelijke vervolging verbonden aan de afschaffing van artikel 12 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering in het kader van een andere wet in voorbereiding ...»

Nochtans moet worden vastgesteld dat de rechtsleer, de onderzoeksrechters en de regering zelf sinds 1994 de wet hebben geïnterpreteerd in de zin uitgedrukt door de wetgever in 1993. Zo bijvoorbeeld heeft de regering aanvragen tot uitlevering aan andere landen overgezonden en heeft ze meer bepaald met aandrang gepleit voor de uitlevering door Tanzania van een Rwandees militair verdacht van medeplichtigheid aan de moord op de Belgische blauwhelmen van de UNAMIR.

De rechtsleer van haar kant deelt de interpretatie van de arresten van de kamer van inbeschuldigingstelling duidelijk niet. Reeds in een eerste bespreking van de wet van 16 juni 1993 hebben de auteurs dit probleem aangestipt, waarbij zij voorrang verlenen aan de wil van de wetgever(1). Professor en rechter D. Vandermeersch is dezelfde mening toegedaan, ook al omdat de wet van 1993 als wet autonoom staat ten opzichte van het hoofdstuk II van de voorafgaande titel (dat meer bepaald het artikel 12 van deze Titel

(1) Andries, A., David, E., Van Den Wijngaert, C. en Verhaegen, J., «Commentaire de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves au droit international humanitaire», *RDPC*, 1994, (1114-1184), blz. 1173, nr. 3.77.

l'infraction n'est pas trouvé sur le territoire belge» (doc. Senat, n° 1317-1, 1990-1991, p. 16).

L'intention du législateur a explicitement été écartée par les arrêts précités de la chambre des mises en accusation. À cet égard, il importe aussi de noter que l'arrêt du 16 avril 2002 a déclaré que les dispositions de l'article 7 de la loi de 1993 et de l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale sont «claires et ... donc susceptibles d'aucune interprétation».

L'arrêt du 26 juin 2002 dans l'affaire Sharon y ajoute: «Attendu qu'il en ressort que si le législateur belge a bien manifesté son intention d'étendre les effets de la compétence universelle des juges belges, même au cas où l'auteur présumé n'est pas trouvé sur le territoire belge, il a en réalité lié la recevabilité de cette poursuite à la suppression de l'article 12 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale dans le cadre d'une autre loi en gestation ... »

Toutefois, force est de constater que depuis 1994 la doctrine, les juges d'instruction, et le gouvernement lui-même ont interprété la loi dans le sens exprimé par le législateur en 1993. C'est ainsi que le gouvernement a, par exemple, adressé des demandes d'extradition à d'autres pays, et plaidé notamment avec énergie en faveur de l'extradition, par la Tanzanie, d'un militaire rwandais soupçonné d'être impliqué dans l'assassinat des casques bleus belges de la MINUAR.

Pour ce qui concerne la doctrine, elle ne partage de toute évidence pas l'interprétation des arrêts de la chambre des mises en accusation. Dans le premier commentaire de la loi du 16 juin 1993 déjà, les auteurs ont pointé le problème tout en donnant priorité à l'intention du législateur(1). Le professeur et juge D. Vandermeersch est du même avis, également pour le motif que la loi de 1993 constitue une loi autonome par rapport au chapitre II du titre préliminaire (le chapitre qui contient notamment l'article 12) et que

(1) Andries, A., David, E., Van Den Wijngaert, C. et Verhaegen, J., «Commentaire de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves au droit international humanitaire», *RDPC*, 1994, (1114-1184), p. 1173, n° 3.77.

bevat) en men dus de bepalingen van dit hoofdstuk niet naar analogie kan toepassen(1).

In tegenstelling tot wat de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep van Brussel stelt, is artikel 7 van de wet van 1993 altijd dermate overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, zoals uitgedrukt bij de goedkeuring van de wet, geïnterpreteerd geweest, dat zelfs de meest fervente tegenstanders van de universele bevoegdheid altijd hebben erkend dat artikel 12 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering niet van toepassing is op misdrijven vervolgd op basis van de wet van 1993. In die zin is professor D'Argent van mening dat «er geen twijfel over bestaat dat de fundamentele wil van de wetgever erin bestaat zich ervan te verzekeren dat de Belgische rechtbanken deze misdaden kunnen bestraffen, ongeacht waar en door wie zij werden gepleegd en zelfs indien de dader niet op het nationale grondgebied wordt aangetroffen(2)».

Aldus zorgen de arresten van 16 april 2002 en 26 juni 2002, uitgesproken op andersluidend advies van de advocaat-generaal die het parket ter zitting vertegenwoordigde en die eveneens van oordeel was dat het artikel 12 niet van toepassing is, voor een uit het niets te voorschijn gekomen controverse, waardoor het gerechtelijk onderzoek in de dossiers, gebaseerd op de wet van 16 juni 1993, volledig verlamd is.

(1) Cf. Vandermeersch, D., «Les poursuites et le jugement des infractions de droit humanitaire en droit belge», in: *Actualité du droit international humanitaire*, Dossiers de la RDPC, 2001, (blz. 121-180), blz. 150; Vandermeersch, D., «La compétence universelle en droit belge», in: *Poursuites pénales et extraterritorialité*, Dossiers de la RDPC, 2002, (blz. 39-89), blz. 60; zie ook Schaus, A., «Nouveau coup dur porté à la loi dite de compétence universelle par un arrêt du 16 avril 2002», *Le Journal du Juriste*, nr. 12, 22 mei 2002).

(2) D'Argent, P., «La loi du 10 février 1999 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire», *JT*, 1999, blz. 554. Zie ook de kritische noot van J. Verhoeven: «het zou moeilijk te verzoenen zijn met de nood aan justitie, waaraan zij wenst tegemoet te komen, dat de universele bevoegdheid niet daadwerkelijk dan wel op discriminatoire wijze zou worden uitgeoefend. Het zou niet van de tijdsgeest mogen afhangen of men beslist de daders van misdaden van internationaal recht te vervolgen of niet, of veeleer de ene dan de andere, zoniet riskeert men de uitoefening ervan volledig van haar geloofwaardigheid te beroven. Het is bijgevolg aan de overheid om zich de middelen toe te kennen om de bevoegdheid die zij zich aanmatigt behoorlijk uit te oefenen, hetgeen niet bijzonder gemakkelijk is indien het gaat om feiten in het buitenland gepleegd door personen die desgevallend noch woon- noch verblijfplaats in België hebben (onze vertaling)» (noot onder Corr., Brussel, 6 novembre 1998, *JT*, 1999, blz. 315).

l'on ne pourrait donc pas appliquer les dispositions de ce chapitre par simple analogie(1).

Contrairement à ce que dit la chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Bruxelles, l'article 7 de la loi de 1993 a toujours été à ce point interprété dans le sens exprimé par le législateur lors de l'adoption de la loi, que même les juristes comptant parmi les détracteurs les plus décidés de la compétence universelle ont toujours admis que l'article 12 du titre préliminaire du Code de procédure pénale ne s'applique pas aux crimes poursuivis sur la base de la loi de 1993. C'est ainsi que le professeur D'Argent estime qu'«il n'est en effet guère douteux que la volonté du législateur est plus fondamentalement, de s'assurer que les tribunaux belges puissent punir ces crimes, où et par qui aient-ils pu être commis, et alors même que leur auteur ne serait pas trouvé sur le territoire national(2)».

Ainsi, les arrêts du 16 avril 2002 et du 26 juin 2002, se prononçant, faut-il le rappeler, de l'avis contraire de l'avocat général représentant le parquet à l'audience, qui estimait lui aussi que l'article 12 ne s'applique pas, crée de toutes pièces une controverse, qui paralyse actuellement l'instruction des dossiers en cours basés sur la loi du 16 juin 1993. Cette controverse aurait évidemment pu être évitée si la volonté

(1) Vandermeersch, D., «Les poursuites et le jugement des infractions de droit humanitaire en droit belge», dans: *Actualité du droit international humanitaire*, Dossiers de la RDPC, 2001, (121-180), p. 150; Vandermeersch, D., «La compétence universelle en droit belge», dans: *Poursuites pénales et extraterritorialité*, Dossiers de la RDPC, 2002, (pp. 39-89), p. 60; voir enfin Schaus, A., «Nouveau coup dur porté à la loi dite de compétence universelle par un arrêt du 16 avril 2002», *Le Journal du Juriste*, n° 12, 22 mai 2002.

(2) D'Argent, P., «La loi du 10 février 1999 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire», *JT*, 1999, p. 554. Voy. aussi la note critique de J. Verhoeven: «il serait peu compatible avec le besoin de justice auquel elle entend répondre que la compétence universelle ne soit pas effectivement exercée ou, si elle l'est, qu'elle le soit de manière discriminatoire. Il ne saurait dépendre de l'humeur du temps que l'on décide ou non de poursuivre les auteurs de crimes de droit international, et tantôt l'un plutôt que l'autre. Sauf à priver son exercice de toute crédibilité. Il convient, partant, que l'État se donne les moyens d'exercer efficacement la compétence qu'il s'arroge, ce qui n'est pas particulièrement aisé lorsque sont en cause des faits commis à l'étranger par des personnes qui n'ont le cas échéant ni domicile ni résidence en Belgique» (note sous corr. Bruxelles, 6 novembre 1998, *JT*, 1999, p. 315).

Deze controverse had vanzelfsprekend vermeden kunnen worden indien de tijdens de debatten duidelijk uitgesproken wil van de wetgever even duidelijk ware uitgedrukt in de tekst zelf van artikel 7 van de wet.

Nog los van het feit dat de toepassing van de wet van 1993 volledig lam is gelegd, valt te vrezen dat deze controverse ook het imago van België op internationaal niveau, meer bepaald dat van een progressief land dat tot voorbeeld strekt op het vlak van internationaal strafrecht, zal aantasten. Sedert enkele jaren heeft België een belangrijke plaats verworven in dit domein, nu zijn wetgeving een referentie is geworden op het vlak van de universele bevoegdheid. Zeer onlangs heeft de Duitse overheid een wetsvoorstel aangenomen dat een waar «Internationaal Strafwetboek» («Völkerstrafgesetzbuch») invoert, waarvan het eerste artikel in een universele bevoegdheid voorziet voor misdaden in het buitenland gepleegd, zelfs zonder aanknopingspunt met Duitsland.

De aangehaalde arresten van 16 april 2002 en 26 juni 2002 tasten het imago van België aan in dubbel opzicht.

Eenzijds ontkrachten ze het internationaal beleid tegen de criminaliteit van België. In de zaak Pinochet, bijvoorbeeld, heeft de Belgische regering een belangrijke rol gespeeld om samen met Spanje, Frankrijk en Zwitserland te beletten dat Pinochet vrij naar Chili zou kunnen terugkeren. Verschillende verklaringen in die zin werden zowel in de Belgische pers als in het Parlement afgelegd. Indien men nochtans de redenering van de drie arresten doortrekt, had België zich eenvoudigweg onbevoegd moeten verklaren en zich vervolgens volledig moeten onthouden, aangezien Pinochet niet in België was op het ogenblik van de klacht ...

Anderzijds lijkt het praktische gevolg van de arresten van 16 april 2002 en 26 juni 2002 in strijd te zijn met het begrip zelf van de universele bevoegdheid en lijkt het alleszins een «ongepaste» boodschap uit te zenden naar degenen die door de wet van 16 juni 1993 bedoeld worden, meer bepaald de boodschap dat zij niets te vrezen hebben zolang ze het Belgisch grondgebied vermijden.

In het licht van wat voorafgaat menen de ondertekenaars van dit voorstel dat de juiste draagwijdte van artikel 7 van de wet van 16 juni 1993, zoals destijds opgevat door de wetgever, hersteld moet worden. Ze

clairement exprimée par le législateur au cours de la discussion parlementaire avait été tout aussi clairement traduite dans le texte même de l'article 7 de la loi.

Au-delà de la paralysie de l'application de la loi de 1993, la controverse risque également de porter atteinte à l'image de la Belgique sur la scène internationale, plus précisément celle d'un pays progressiste et exemplaire au plan du droit pénal international. Depuis plusieurs années, la Belgique occupe une place importante sur cette scène, sa législation étant devenue une référence en matière de compétence universelle. Tout récemment, le gouvernement allemand a accepté une proposition de loi instaurant un véritable «Code de droit pénal international» (*Völkerstrafgesetzbuch*), dont l'article premier prévoit une compétence universelle pour des crimes commis à l'étranger, même sans lien de rattachement avec l'Allemagne.

Les arrêts du 16 avril 2002 et du 26 juin 2002 précités portent atteinte à l'image de la Belgique sur deux plans.

D'une part, ils déforcent la politique criminelle internationale de la Belgique. Dans l'affaire Pinochet par exemple, le gouvernement belge a joué un rôle important dans un effort commun avec l'Espagne, la France et la Suisse, pour empêcher que M. Pinochet puisse retourner librement au Chili. Plusieurs déclarations politiques ont été émises à cet égard, aussi bien dans la presse belge, que dans les documents parlementaires. Or, si l'on applique le raisonnement des trois arrêts, la Belgique aurait dû tout simplement se déclarer incompétente et s'abstenir ensuite totalement, étant donné que M. Pinochet n'était pas en Belgique au moment du dépôt des plaintes ...

D'autre part, les conséquences pratiques des arrêts du 16 avril 2002 et du 26 juin 2002 semblent en contradiction avec la notion même de la compétence universelle et ne constituent en toute hypothèse pas un message approprié envers les personnes susceptibles d'être visées par la loi du 16 juin 1993. Ce message revient en effet à leur dire qu'elles n'ont rien à craindre aussi longtemps qu'elles évitent le territoire belge.

À la lumière de ce qui précède, les signataires de cette proposition estiment qu'il est nécessaire de rétablir la portée exacte de l'article 7 de la loi du 16 juin 1993, telle que le législateur de l'époque l'a conçue. Ils

stellen meer bepaald een interpretatieve wet met betrekking tot artikel 7 voor om te verduidelijken dat de vermoedelijke dader niet in België moet worden aangetroffen, zoals reeds vermeld in de parlementaire voorbereiding van de wet van 1993.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 7, eerste lid, van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht dient in die zin uitgelegd te worden dat het van toepassing is ongeacht de plaats waar de vermoedelijke dader kan worden aangetroffen.

1 juli 2002.

proposent concrètement une loi interprétative concernant l'article 7, précisant que l'auteur présumé ne doit pas être trouvé en Belgique, comme l'exposé des motifs de la loi de 1993 le mentionnait déjà.

Jean CORNIL.
Georges DALLEMAGNE.
Alain DESTEXHE.
Josy DUBIÉ.
Meryem KAÇAR.
Michiel MAERTENS.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire doit être interprété comme s'appliquant sans considération du lieu où l'auteur présumé du crime peut être trouvé.

1^{er} juillet 2002.

Jean CORNIL.
Georges DALLEMAGNE.
Alain DESTEXHE.
Josy DUBIÉ.
Meryem KAÇAR.
Michiel MAERTENS.