

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2002-2003

3 APRIL 2003

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en van artikel 144ter van het Gerechtelijk Wetboek

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW LEDUC**

De commissie voor de Justitie heeft voorliggend wetsontwerp, na terugzending door de Kamer van volksvertegenwoordigers, besproken tijdens haar vergaderingen van 2 en 3 april 2003, in aanwezigheid van de minister van Justitie.

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, de dames Staveaux-Van Steenberghe, Taelman, de heer Vandenberghe, de dames Vanlerberghe en Leduc, rapporteur.
2. Plaatsvervangers: mevrouw Bouarfa, de heren Caluwé, Ceder, Cornil, Guilbert, mevrouw Laloy, de heren Lozie, Moens, Roelants du Vivier, de dames Thijs, Van Riet en de heer Wille.
3. Andere senatoren: de heren Dallemagne, Destexhe en Vankrunkelsven.

*Zie:***Stukken van de Senaat:****2-1256 - 2002/2003:**

- Nr. 10: Ontwerp geamendeerd door de Kamer.
Nr. 11: Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

3 AVRIL 2003

Proposition de loi modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire et l'article 144ter du Code judiciaire

RAPPORT

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

La commission de la Justice a discuté le projet de loi qui vous est soumis, après son renvoi par la Chambre des représentants, au cours de ses réunions des 2 et 3 avril 2003, en présence du ministre de la Justice.

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, Mmes Staveaux-Van Steenberghe, Taelman, M. Vandenberghe, Mmes Vanlerberghe et Leduc, rapporteuse.
2. Membres suppléants: Mme Bouarfa, MM. Caluwé, Ceder, Cornil, Guilbert, Mme Laloy, MM. Lozie, Moens, Roelants du Vivier, Mmes Thijs, Van Riet et M. Wille.
3. Autres sénateurs: MM. Dallemagne, Destexhe et Vankrunkelsven.

*Voir:***Documents du Sénat:****2-1256 - 2002/2003:**

- Nº 10: Projet amendé par la Chambre.
Nº 11: Amendements.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

De minister stipt aan dat de belangrijkste amendering in de Kamer plaatsvond op artikel 5 van het voorliggende ontwerp (voorgesteld artikel 7). De andere amendementen zijn van ondergeschikt belang en betreffen meestal de correctie van vertalingsfouten (bijvoorbeeld in het voorgestelde artikel 1^{ter}, 8^o *quinquies* «goederen van burgerlijke aard») of van onvolledige verwijzingen (bijvoorbeeld de verwijzing in het voorgestelde artikel 1^{bis}, 8^o).

De belangrijkste wijziging heeft betrekking op artikel 5 (voorgesteld artikel 7), waarvan § 1 uitdrukkelijk stelt dat, behoudens verwijzing uitgesproken in één van de gevallen bedoeld in de andere paragrafen, de Belgische gerechten bevoegd zijn om kennis te nemen van de in de wet omschreven misdrijven, ongeacht de plaats waar ze gepleegd zijn, en zelfs indien de vermoedelijke dader zich niet in België bevindt.

De strafvordering kan in bepaalde welomschreven omstandigheden enkel worden ingesteld op vordering van de federale procureur.

Indien aldus een klacht bij deze federale procureur is aanhangig gemaakt, zal hij vorderen dat de onderzoeksrechter naar deze klacht een onderzoek instelt. Er worden wel enkele filters ingebouwd. Zo dient hij de onderzoeksrechter niet te vorderen, indien de klacht kennelijk ongegrond is, indien de feiten bedoeld in de klacht niet overeenstemmen met de wettelijke omschrijving, indien uit de klacht geen ontvankelijke strafvordering kan volgen of indien blijkt dat de zaak, in het belang van een goede rechtsbedeling en het respect van de internationale verplichtingen van België, aanhangig zou moeten worden gemaakt bij de internationale rechtscolleges. Wat betreft de eerst- en laatstvermelde klachten, dient het dossier te worden onderzocht. Op grond van dat onderzoek kan evenwel worden beslist dat de Belgische rechterlijke autoriteiten moeten optreden, namelijk in geval er geen mogelijkheid bestaat de zaak aanhangig te maken bij de bevoegde buitenlandse rechterlijke autoriteiten op grond van de plaats waar de feiten zijn gepleegd, de plaats waar de dader zich bevindt of waar hij zou kunnen worden gevonden.

In de §§ 2 en 3 van het voorgestelde artikel 7, zijn geen substantiële wijzigingen aangebracht.

Paragraaf 4, eerste lid regelt het ter kennis brengen van de aangevoerde feiten door de minister van Justitie, na een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Het tweede lid betreft de tussenkomst van het Hof van Cassatie bij de onttrekking en het derde lid het eventueel advies van de Kamer van inbeschuldigingstelling. Een gelijkaardige uitzonderlijke regeling wordt bijvoorbeeld reeds toegepast bij uitlevering.

De minister hoopt dat de tekst als overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers kan

I. EXPOSÉINTRODUCTIFDUMINISTREDELA JUSTICE

Le ministre souligne que le principal amendement adopté par la Chambre porte sur l'article 5 du projet à l'examen (article 7 proposé). Les autres amendements sont d'intérêt secondaire et tendent pour la plupart à corriger des erreurs de traduction (par exemple à l'article 1^{er} *ter*, 8^o *quinquies* «biens de caractère civil») ou des références incomplètes (par exemple la référence contenue à l'article 1^{er} *bis*, 8^o).

La principale modification a trait à l'article 5 (article 7 proposé) dont le § 1^{er} prévoit explicitement que sous réserve d'un dessaisissement prononcé dans un des cas prévus aux paragraphes suivants, les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions prévues à la présente loi, indépendamment du lieu où celles-ci auront été commises et même si l'auteur présumé ne se trouve pas en Belgique.

L'action publique ne pourra toutefois être engagée que sur réquisition du procureur fédéral et dans certaines circonstances bien définies.

Saisi d'une plainte, le procureur fédéral requiert du juge d'instruction qu'il instruisse cette plainte. L'on a toutefois prévu plusieurs filtres. Ainsi, il ne doit pas requérir le juge d'instruction lorsque la plainte est manifestement non fondée, que les faits relevés dans la plainte ne correspondent pas à une qualification de la présente loi, qu'une action publique recevable ne peut résulter de cette plainte ou que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et dans le respect des obligations internationales de la Belgique, cette affaire devrait être portée devant les juridictions internationales. S'agissant du premier et du dernier type de plainte, le dossier doit être mis à l'instruction. Cette instruction peut cependant conduire à décider que les autorités judiciaires belges doivent intervenir, notamment lorsqu'il n'y a aucune possibilité de saisir les autorités judiciaires étrangères compétentes sur la base du lieu où les faits ont été commis, de l'endroit où l'auteur des faits se trouve ou de l'endroit où il pourrait être trouvé.

Aucune modification substantielle n'a été apportée aux §§ 2 et 3 de l'article 7 proposé.

Le § 4, alinéa 1^{er}, règle les modalités de communication des faits incriminés par le ministre de la Justice, en vertu d'un arrêté délibéré en Conseil des ministres. L'alinéa 2 concerne l'intervention de la Cour de cassation dans le dessaisissement, tandis que l'alinéa 3 porte sur l'avis éventuel de la Chambre des mises en accusation. Un régime d'exception similaire est déjà applicable, par exemple, à l'extradition.

Le ministre espère que le Sénat pourra adopter le texte tel qu'il a été transmis par la Chambre des repré-

worden goedgekeurd door de Senaat. Indien dit niet het geval is, blijft de tekst van de wet van 1993 bestaan, terwijl iedereen het er over eens is dat deze tekst niet langer houdbaar is. Er is immers een evolutie merkbaar in de tien voorbije jaren, verder werd het Internationaal Strafgerechtshof opgericht in 2002 en ten slotte hebben een aantal andere landen het Belgische voorbeeld van de universele bevoegdheid gevolgd.

II. ALGEMENE BESPREKING

a. Opmerkingen van de leden

Mevrouw Nyssens betreurt de wijzigingen die de Kamer in de tekst van het ontwerp heeft aangebracht. Zowel in juridisch als in democratisch opzicht zijn zij betwistbaar.

Spreekster erkent dat de edelmoedige principes van de wet van 1993 beperkingen hebben. Zij kan aanvaarden dat de wet herzien wordt en dat er filters (strengere aansluitingscriteria) ingebouwd worden met betrekking tot de universele bevoegdheid van de Belgische rechtbanken. Het is waar dat sommige klachten die ingediend zijn op grond van de huidige wet geleid hebben tot diplomatieke incidenten en tot een politisering van een gerechtelijk instrument dat de magistraten zo goed en zo kwaad als het ging gebruikten. Deze diplomatieke problemen moeten ook met diplomatieke middelen opgelost worden. De Kamer heeft echter gekozen voor een politieke oplossing in een gerechtelijk jasje.

Mevrouw Nyssens is onthutst over de procedure die het ontwerp wil invoegen in artikel 7, § 4, van de wet van 16 juni 1993 (artikel 5 van het ontwerp). Het idee om het advies van de Kamer van inbeschuldigingstelling te vragen op verslag van de federale procureur en de eindbeslissing over te laten aan de Ministerraad is een juridisch gedrocht en een aanfluiting van het beginsel van de scheiding der machten.

Zij vraagt zich ook af hoe de nieuwe tekst na verloop van tijd toegepast zal worden. Het voorliggende ontwerp kan beschouwd worden als een procedurewet. Zal het onmiddellijk toegepast worden op alle lopende klachten en procedures? Spreekster vreest dat de regering alle dossiers aan een politiek onderzoek zal onderwerpen zonder rekening te houden met de datum waarop de klacht is ingediend. Een dergelijke oplossing plaatst de rechtszekerheid van de partijen op de helling en zal waarschijnlijk leiden tot een diep ongenoegen vanwege de magistraten van wie dossiers uit handen genomen zullen worden.

Wat de mogelijkheid betreft om de zaak te verwijzen naar de rechtbanken van het derde land wanneer de vermoedelijke dader staatsburger is van een land dat waarborgt dat de betrokkene recht zal hebben op een rechtvaardig proces, kan mevrouw Nyssens zich

sentants. À défaut, le texte de la loi de 1993 restera applicable alors que tout le monde s'accorde pourtant à dire que ce texte n'est plus tenable. L'on a en effet constaté une certaine évolution ces dix dernières années. Il y a aussi eu la création de la Cour pénale internationale en 2002 et, enfin, plusieurs pays ont suivi l'exemple belge en matière de compétence universelle.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

a. Observations du membres

Mme Nyssens déplore les modifications apportées par la Chambre au texte du projet. Celles-ci sont invraisemblables d'un point de vue juridique et critiquables d'un point de vue démocratique.

L'intervenante reconnaît que les principes généraux de la loi de 1993 présentent certaines limites. Elle peut accepter l'idée d'une révision de cette loi, en prévoyant des filtres (critères de rattachement plus stricts) quant au principe de la compétence universelle des tribunaux belges. Il est exact que certaines plaintes déposées en application de la loi actuelle ont engendré des problèmes diplomatiques et qu'elles ont politisé un outil juridique qui était utilisé tant bien que mal par les magistrats. Ces problèmes diplomatiques doivent être résolus par la voie diplomatique. Or, la Chambre a opté pour une solution politique qui est maquillée sous un habillage judiciaire.

Mme Nyssens est consternée par la procédure que le projet veut insérer à l'article 7, § 4, de la loi du 16 juin 1993 (article 5 du projet). L'idée de demander l'avis de la Chambre des mises en accusation, sur rapport du procureur fédéral, et d'attribuer la décision finale au Conseil des ministres est une monstruosité juridique et une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

Elle se demande ensuite comment ce nouveau texte va s'appliquer dans le temps. Le projet à l'examen s'analyse comme une loi de procédure. Va-t-il s'appliquer immédiatement à l'ensemble des plaintes et des procédures en cours? L'oratrice redoute que tous les dossiers soient soumis à un examen politique par le gouvernement, sans tenir compte de la date du dépôt de la plainte. Une telle solution met en cause la sécurité juridique des parties et risque de susciter une profonde incompréhension de la part des magistrats à qui des dossiers seront soustraits.

En ce qui concerne la possibilité de renvoi de l'affaire devant les juridictions de l'État tiers lorsque l'auteur présumé est ressortissant d'un État étranger qui offre des garanties que l'intéressé aura droit à un procès équitable, Mme Nyssens peut se rallier à cette

aansluiten bij dat idee. Zij begrijpt niet waarom het ontwerp die verwijzingsbevoegdheid aan de minister van Justitie toekent na beslissing van de Minister-raad. Spreekster is van oordeel dat een oplossing gevonden had kunnen worden binnen de gerechtelijke macht door de bevoegdheden van de federale procureur uit te breiden.

Spreekster meent ten andere dat het niet correct is te verwijzen naar de uitleveringsprocedure om de voorgestelde oplossing te rechtvaardigen. Men zou ten minste moeten waarborgen dat de Staat waarnaar de zaak verwezen wordt, die met de nodige spoed zal behandelen omwille van de continuïteit in de behandeling.

Mevrouw Nyssens heeft vervolgens vragen bij het op elkaar afstemmen van de uitoefening van de bevoegdheid van de federale procureur, van die van de minister van Justitie en van die van de regering bij de onttrekkingsprocedure. Op welk ogenblik kan de regering een politieke beslissing treffen inzake de bevoegdheid van de andere actoren? Kunnen de drie actoren op elk ogenblik optreden? De tekst is niet duidelijk genoeg op dat punt.

Zij stelt ten slotte vast dat het ontwerp het Hof van Cassatie de bevoegdheid verleent om de onttrekking uit te spreken. Over welke criteria beschikt het Hof om die beslissing te nemen? Mevrouw Nyssens vreest dat de rol van het Hof van Cassatie zich beperkt tot het bekrachtigen van de politieke beslissing die de regering genomen heeft.

Volgens de heer Mahoux maakt de voorgestelde tekst van het Hof van Cassatie een hulpmiddel, dat gevraagd wordt de politieke beslissingen van de regering te bekrachtigen. Is dit een juiste interpretatie van de tekst? Is de minister het eens met die oplossing, die strijdig lijkt met het beginsel van de scheiding der machten?

Meer algemeen herinnert spreker eraan dat het fundamentele probleem de strijd tegen de straffeloosheid is van misdaden van genocide, van misdaden tegen de menselijkheid en van oorlogsmisdaden.

Hij herinnert eraan dat de zogenaamde wet van universele bevoegdheid die in 1993 werd aangenomen op heldere wijze het beginsel vooropstelt van de universele bevoegdheid van de Belgische rechtbanken voor bepaalde ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, buiten elk criterium van aanknopingspunt om. Gedurende jaren is discussie over die oplossing uitgebleven. De discussie is ontstaan na een reeks dossiers waarin gerechtelijke beslissingen zijn gevallen die het beginsel van de universele bevoegdheid doorbreken op basis van artikel 12 van het Wetboek van strafvordering en de memorie van toelichting van het wetsontwerp.

Verscheidene parlementsleden hebben het nuttig geacht een wet tot interpretatie van de wet van 16 juni

idée. Elle ne comprend cependant pas pourquoi le projet attribue ce pouvoir de renvoi au ministre de la Justice, après décision du Conseil des ministres. L'oratrice estime qu'il était possible de trouver une solution à l'intérieur du pouvoir judiciaire en élargissant les compétences du procureur fédéral.

L'intervenante estime par ailleurs que la référence à la procédure d'extradition pour justifier la solution proposée n'est pas pertinente. Par ailleurs, il faudrait au minimum prévoir des garanties que l'État vers lequel l'affaire est renvoyée traitera celle-ci avec la diligence voulue pour qu'il y ait une continuité dans la procédure.

Mme Nyssens s'interroge ensuite sur l'articulation entre le pouvoir du procureur fédéral, celui du ministre de la Justice et celui du gouvernement à l'occasion de la procédure de dessaisissement. À quel moment le gouvernement pourra-t-il prendre une décision de nature politique par rapport au pouvoir des autres acteurs? Les trois acteurs peuvent-ils intervenir à tout moment? Le texte manque de clarté sur ce point.

Elle constate enfin que le projet confie à la Cour de cassation la compétence pour prononcer le dessaisissement. De quels critères la Cour dispose-t-elle pour prendre cette décision? Mme Nyssens redoute que le rôle de la Cour de cassation se limite à un entérinement de la décision politique prise par le gouvernement.

Selon M. Mahoux, le texte proposé «instrumentalise» la Cour de cassation à qui on demande d'entériner les décisions politiques prises par le gouvernement. Cette interprétation du texte est-elle exacte? Le ministre soutient-il cette solution qui semble contraire au principe de la séparation des pouvoirs?

De manière plus générale, l'intervenant rappelle que la question fondamentale est la lutte contre l'impunité des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre.

Il rappelle que la loi dite de compétence universelle votée en 1993 pose de manière claire le principe de la compétence universelle des tribunaux belges pour certaines violations graves du droit international humanitaire, en dehors de tout critère de rattachement. Cette solution n'a suscité aucune discussion pendant de nombreuses années. Les discussions sont apparues à la suite d'une série de dossiers dans lesquels des décisions judiciaires ont été rendues, qui, se basant sur l'article 12 du Code d'instruction criminelle et l'exposé des motifs du projet de loi, battent en brèche le principe de la compétence universelle.

Plusieurs parlementaires ont jugé utile de déposer une loi interprétative de la loi du 16 juin 1993 pour

1993 in te dienen ter bevestiging van het beginsel van universele bevoegdheid van onze rechtbanken buiten elk criterium van aanknopingspunt om (zie stuk Senaat, nr. 2-1255). Die stelling werd inmiddels bevestigd door het Hof van Cassatie dat zelfstandig en nog voor het Parlement over de wet tot interpretatie van de wet van 1993 had gestemd, heeft beslist dat artikel 12 van het Wetboek van strafvordering niet van toepassing was op aanklachten waarvan sprake is in de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

Spreker is de mening toegedaan dat wanneer een zaak aanhangig wordt gemaakt wegens ernstige aanklachten, zoals bedoeld in de wet van 1993, het bijzonder belangrijk is geen partij te kiezen, ongeacht de herkomst van de aanklacht.

In het licht van de scheiding der machten is het van essentieel belang dat het gerecht de gelegenheid heeft zelf te oordelen of het bevoegd is en of de klacht ontvankelijk en gegrond is.

Spreker verwijst in dezelfde context naar het verbod voor de minister om, ongeacht de omstandigheden, een negatieve injunctie te formuleren.

Er werden klachten ingediend en er lopen onderzoeken.

Wil men met een soevereine beslissing van de politieke macht de neergelegde klachten en de aangevatte onderzoeken teniet doen?

Is dat de doelstelling van de tekst die in de Kamer werd aangenomen?

Spreker besluit met het onderstrepen van het belang dat hij en zijn fractie hechten aan het probleem van de straffeloosheid, aan het beginsel van de scheiding der machten en aan het feit dat alle onderzoeksverrichtingen die tot dusver hebben plaatsgevonden, kunnen worden voortgezet.

Al die beginselen samen verklaren hun lezing van voorliggende tekst.

Die tekst lijkt die beginselen niet helemaal in acht te nemen.

Indien op ernstige en gemotiveerde wijze wordt aangetoond dat de betreffende beginselen in acht worden genomen, dan zullen spreker en zijn fractie zich achter de voorgestelde tekst scharen.

Spreker benadrukt ook dat de stemming in de Kamer nogal bijzonder was in een toch vrij moeilijke periode zo vlak voor de ontbinding van het Parlement en de verkiezingen.

Ten slotte zijn het niet de adviserende instanties die het standpunt van het Parlement kunnen bepalen.

In de loop van deze zitting zijn de adviezen trouwens nu eens gevolgd, dan weer niet.

confirmer le principe de la compétence universelle de nos tribunaux en dehors de tout critère de rattachement (voir doc. Sénat, n° 2-1255). Cette thèse a entretemps été confirmée par la Cour de cassation qui, de manière indépendante, et avant que le Parlement ait voté la loi interprétative de la loi de 1993, a décidé que l'article 12 du Code d'instruction criminelle n'était pas applicable pour les incriminations visées dans la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire.

L'intervenant a le sentiment que lorsqu'une action est intentée pour des incriminations aussi graves que celles visées par la loi de 1993, il est extrêmement important de ne pas prendre parti, quelle que soit l'origine de la plainte.

Il est essentiel sur le plan de la séparation des pouvoirs de laisser à la justice le soin de déterminer si elle est compétente, et si la plainte est recevable et fondée.

L'intervenant se réfère, dans le même ordre d'idées, à l'interdiction pour le ministre, quelles que soient les circonstances, de formuler une injonction négative.

Des plaintes ont été déposées, et des instructions sont en cours.

Veut-on, par décision souveraine du pouvoir politique, ruiner les plaintes déposées et les instructions entamées?

Est-ce là l'objectif poursuivi par le texte adopté à la Chambre?

L'intervenant conclut en soulignant son attachement et celui de son groupe au problème de l'impunité, au principe de la séparation des pouvoirs, et au fait que tous les devoirs d'instruction accomplis jusqu'à ce jour puissent se poursuivre.

C'est l'ensemble de ces principes qui éclaire leur lecture du texte à l'examen.

Or, ce texte ne paraît pas prendre ces principes parfaitement en compte.

S'il était démontré de façon sérieuse et circonstanciée que les principes en question sont respectés, l'intervenant et son groupe se rangeraient au texte proposé.

L'orateur souligne en outre le caractère particulier des votes intervenus à la Chambre, dans une période, il est vrai, assez difficile, vu la proximité de la dissolution parlementaire et des élections.

Enfin, ce ne sont pas des instances d'avis qui peuvent déterminer la position que prendra le Parlement.

Au cours de la législature, ces avis ont d'ailleurs été tantôt suivis, tantôt écartés.

Bovendien is geen bijkomende juridische verduidelijking nodig.

Spreker pleit ervoor dat iedereen zijn verantwoordelijk opneemt in verband met deze tekst en abstractie maakt van de omstandigheden. Hij vraagt dat de minister van Justitie zijn houding bepaalt ten opzichte van de scheiding der machten.

Ten slotte roept spreker op om waakzaam te zijn wanneer men afstand neemt van de meest fundamentele beginselen van de democratie, omdat anderen dat precies zouden kunnen gebruiken tegen die democratie.

De heer Monfils wijst erop dat hij sedert het begin van de bespreking nooit verdoezeld heeft dat hij gekant is tegen de wet op de universele bevoegdheid als voorgesteld door de indieners, namelijk tegelijk een interpretatieve en een wijzigende wet.

Hij heeft van bij het begin benadrukt dat de magistratuur niet over de middelen beschikt om dit soort problemen te behandelen en dat het risico bestaat dat er keuzes moeten worden gemaakt tussen de ingediende klachten.

Spreker verwijst naar de vraag die hij de minister van Justitie toen stelde over welke klachten gevolgd werden door onderzoeksdaden en welke niet.

De minister antwoordde toen dat hij het volste vertrouwen had in de magistraten en dat hij er zeker van was dat alle klachten onderzocht zouden worden.

Dit is echter niet gebeurd.

Spreker heeft eveneens gewezen op het niet onaanzienlijk risico dat de keuzes die in de ene of andere richting gemaakt werden, politieke en diplomatische gevolgen zouden hebben.

Hij heeft er ook op gewezen dat in 1993 het Internationaal Strafhof nog niet bestond, maar dat de situatie nu helemaal anders is.

Er bestaat nu internationale rechtspraak die wellicht zal werken, als de Staten tenminste voor de middelen zorgen.

Het zou dan ook raadzaam kunnen zijn dat België zich opstelt als juridische « waakhond » van de wereld.

Spreker en zijn fractie werden evenwel niet gevolgd ondanks het feit dat de minister van Justitie zelf in de commissie al die inhoudelijke kritiek herhaald had.

In het verslag van de Commissie voor de Justitie staat onder meer te lezen: « Enfin, (...) 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

De plus, aucun éclairage juridique supplémentaire n'est nécessaire.

L'intervenant plaide donc pour que chacun prenne ses responsabilités par rapport au texte à l'examen, en faisant abstraction d'éléments circonstanciels, et que le ministre de la Justice détermine quelle attitude il adopte par rapport à la séparation des pouvoirs.

Enfin, l'orateur invite à se méfier, lorsqu'on déroge aux principes les plus fondamentaux de la démocratie, du fait que certains pourraient se servir de cela à l'encontre, précisément, de cette démocratie.

M. Monfils rappelle que, depuis le début des débats sur ce sujet, il n'a pas caché son opposition à la loi sur la compétence universelle telle qu'elle était présentée par les auteurs, à savoir une loi interprétative d'une part, et une loi modificative de l'autre.

Dès l'origine, il avait souligné que la magistrature ne disposait pas des moyens de traiter ce genre de problèmes, et que l'on risquait aussi d'opérer des choix entre les plaintes déposées.

L'intervenant renvoie à la question qu'il avait posée au ministre de la Justice, demandant quelles plaintes avaient été suivies par des actes d'instruction, et quelles plaintes ne l'avaient pas été.

Le ministre avait répondu à l'époque que les magistrats avaient toute sa confiance, et qu'il était certain que toutes les plaintes seraient instruites.

Or, il n'en a rien été.

L'intervenant avait également souligné les risques considérables de conséquences politiques et diplomatiques entraînés par les choix faits dans un sens ou l'autre.

Il avait encore rappelé qu'en 1993, il n'existait pas de Cour pénale internationale, mais qu'aujourd'hui, la situation était toute différente.

On dispose d'une juridiction internationale dont on peut espérer qu'elle fonctionnera, pour autant que les États s'en donnent les moyens.

Dès lors, il n'est peut-être pas opportun que la Belgique se présente comme le « gendarme » juridictionnel de l'univers.

L'intervenant et son groupe n'ont cependant pas été suivis, en dépit du fait que le ministre de la Justice lui-même avait répété en commission toutes ces critiques de fond.

On peut lire notamment, dans le rapport de la commission de la Justice: « Enfin, (...) 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.» (stuk Senaat, nr. 2-1256/5, blz. 31).

Wat enkele maanden geleden voorspeld werd, is vandaag werkelijkheid geworden.

De minister had eveneens gewezen op de gerechtelijke achterstand en op de problemen die zullen voortvloeien uit de van land tot land verschillende vonnissen indien iedereen een soortgelijke wet goedkeurt.

Ondanks al deze waarschuwingen heeft men indertijd nagenoeg niet aan de tekst geraakt. Men heeft alleen een volstrekt ontoereikende filter ingebouwd.

Wat het Hof van Cassatie betreft, hadden spreker en zijn fractie ervoor gepleit niet tussenbeide te komen en dat Hof zijn werk te laten doen.

In dit verband wordt in het verslag van de commissie gewag gemaakt van opmerkingen van leden die het onaanvaardbaar achten dat de rechter in de plaats treedt van de wetgever.

Ze zijn van mening veranderd toen het Hof van Cassatie de indieners van het voorstel gelijk heeft gegeven.

De fractie van spreker had er eveneens op gewezen dat wanneer in de loop van de procedure wordt ingegrepen, iedereen op voet van gelijkheid moet worden behandeld. Hij zag niet in waarom sommige onderzoeken die gestart waren vóór de nieuwe wet niet onder de toepassing van die wet zouden vallen terwijl klachten die vroeger waren ingediend maar waarover het onderzoek nog niet was begonnen wel onder de toepassing van die nieuwe wet zouden vallen.

Ook op dit stuk werd met die opmerkingen geen rekening gehouden.

Na de goedkeuring van de wet werden bepaalde vragen gesteld over mogelijke overdrijvingen.

Voor de indieners van het voorstel dienden de klagers wijs te zijn en alleen «goede» klachten in te dienen. Er zijn echter geen goede en slechte klachten maar alleen klachten die tot het toepassingsgebied van de wet behoren en andere die daar niet toe behoren.

Door op zijn huidig elan door te gaan, zal België het mikpunt worden van de kritiek van de landen die om een of andere reden voor de Belgische rechtbanken gedaagd worden.

De kwestie los van de realiteit en de ingediende klachten bekijken, zoals een vorige spreker voorstelde, is een loutere denkoefening.

De minister van Justitie kan, op advies van de Ministerraad, beslissen dat vervolgingen niet nodig

diplomatiques. Il s'en suivrait une entorse dangereuse au principe de la séparation des pouvoirs.» (doc. Sénat, n° 2-1256/5, p. 31).

Ce que l'on prédisait voici quelques mois s'est aujourd'hui réalisé.

Le ministre avait également évoqué l'arriéré judiciaire, et des difficultés découlant de jugements différents de pays à pays, si chacun adoptait une loi analogue.

Malgré toutes ces mises en garde, on n'a, à l'époque, pratiquement pas touché au texte, sauf pour y ajouter un filtre tout à fait insuffisant.

En ce qui concerne la Cour de cassation, l'intervenant et son groupe avaient plaidé pour que l'on n'intervienne pas, et qu'on laisse cette juridiction prendre sa décision.

À ce sujet, le rapport de la commission fait état d'interventions de membres déclarant inacceptable que le juge se substitue au législateur.

Leur point de vue a changé lorsque la Cour de cassation a donné raison aux auteurs de la proposition.

Le groupe de l'intervenant avait également souligné que, si l'on intervenait en cours de procédure, tout le monde devait être mis sur le même pied. Il ne voyait pas pourquoi certaines instructions commencées avant la loi nouvelle ne seraient pas visées par celle-ci, alors que des plaintes déposées auparavant mais au sujet desquelles l'instruction n'avait pas encore commencé, le seraient.

Là encore, on n'a tenu aucun compte de ces remarques.

Après le vote de la loi, certaines questions ont été posées sur de possibles excès.

Pour les auteurs de la proposition, il eût fallu que les plaignants soient sages et qu'ils déposent de «bonnes» plaintes. Or, il n'y a pas de «bonnes» et de «mauvaises» plaintes, mais seulement des plaintes qui s'inscrivent dans le cadre de la loi et d'autres qui n'y rentrent pas.

En continuant sur sa lancée actuelle, la Belgique finira par être la cible des critiques de tous les pays qui feront, à un titre ou autre, l'objet d'une plainte devant les tribunaux belges.

Envisager la question de façon tout à fait indépendante de la réalité concrète et des plaintes déposées, comme le prônait un précédent orateur, est une vue de l'esprit.

Dès lors que le ministre de la Justice, sur avis du Conseil des ministres, peut décider qu'il n'y a pas lieu

zijn, de zaak ter kennis brengen van de Staat van oorsprong, en vervolgens op basis van het verslag van de procureur-generaal de automatische onttrekking voor het Hof van Cassatie vragen. Het is duidelijk de regering die de beslissing neemt.

Het is evenzeer duidelijk dat aanhangig zijnde procedures op dezelfde manier kunnen worden stopgezet, hoewel daarvoor de bijkomende adviezen van de Kamer van inbeschuldigingstelling en van de federale procureur nodig zijn (die laatste maakt een verslag op over de vier in de tekst vastgestelde criteria).

De in de Kamer aangenomen amendementen wijzigen de wet op de universele bevoegdheid volledig.

Spreker blijft bij zijn standpunt. Hij heeft gewezen op de risico's en op de nood aan een filter. Die filter is er nu, en daarover verheugt hij zich, al is het inderdaad een beetje paradoxaal dat de uitvoerende macht zich mengt in een aanhangig zijnde procedure, weliswaar met de latere dekking van een beslissing tot onttrekking van het Hof van Cassatie.

Misschien was een andere oplossing mogelijk en had men, zoals spreker heeft voorgesteld, het probleem kunnen regelen door een bevoegdheidssysteem.

Een overgrote meerderheid heeft er anders over beslist.

Spreker denkt dat de wet zoals zij nu is, niet zal blijven bestaan. De kwestie moet opnieuw ernstig worden bekeken met het oog op vereenvoudiging. Daarbij moeten politiek en diplomatiek onhoudbare situaties absoluut worden voorkomen. Anderzijds kan men hopen dat het Internationaal Strafhof einde 2003 of begin 2004 zal beginnen te werken.

België moet niet in de hele wereld voor politieagent willen spelen, maar wel onmiddellijk optreden als er een aanknopingspunt voorhanden is.

Spreker verheugt zich dus over het in de Kamer aangenomen systeem, dat beantwoordt aan de doelstellingen die hij voorstaat.

De heer Guilbert wil verduidelijking over enkele punten in verband met het voorgestelde artikel 7, § 4.

Is het wel degelijk de bedoeling dat deze bepaling slechts uitzonderlijk wordt toegepast?

Is beroep mogelijk tegen een beslissing van de minister overeenkomstig de in § 4 vastgestelde procedure?

Moet het Hof van Cassatie, alvorens zich uit te spreken over de onttrekking, de legaliteit van de beslissing van de minister van Justitie nagaan? Moet

à poursuivre, dénoncer l'affaire à l'État d'origine, et par conséquent demander le dessaisissement automatique par la Cour de cassation via le rapport du procureur général, il est clair que c'est le gouvernement qui prend la décision.

Il est également clair que les procédures en cours peuvent être arrêtées par la même procédure, sous réserve d'avis complémentaires de la chambre des mises en accusation et du procureur fédéral (lequel fera rapport sur les quatre critères définis par le texte).

Il est évident que les amendements adoptés à la Chambre modifient fondamentalement la loi de compétence universelle.

Pour sa part, l'intervenant reste du même avis. Il a attiré l'attention sur les risques encourus, et sur la nécessité d'un filtre. Ce dernier est introduit, ce dont il ne peut que se réjouir, même s'il est effectivement quelque peu paradoxal que le pouvoir exécutif intervienne dans une procédure en cours, en étant, il est vrai, ultérieurement couvert par une décision de dessaisissement de la Cour de cassation.

Peut-être eût-on pu trouver une autre solution et, comme l'avait proposé l'intervenant, régler le problème par un système de compétence.

Une majorité écrasante ne l'a pas voulu.

En outre, l'intervenant ne pense pas que la loi restera telle qu'elle est. Il faudra reconsidérer sérieusement la question, dans une optique de simplification, mais en gardant à l'esprit que l'on doit éviter d'aboutir à une situation politique et diplomatique intenable, alors même que l'on espère que la Cour pénale internationale va pouvoir commencer à fonctionner à la fin de 2003 ou au début de 2004.

Ce n'est pas le rôle de la Belgique d'être le gendarme du monde, mais elle doit par contre intervenir immédiatement dès qu'il existe un critère de rattachement.

C'est donc avec satisfaction que l'intervenant accueille le système adopté par la Chambre, qui rencontre les objectifs poursuivis et exprimés par l'intervenant.

M. Guilbert souhaite avoir quelques précisions sur l'article 7, § 4 proposé.

Cette disposition, sera-t-elle bien utilisée de manière exceptionnelle?

Si la décision du ministre est prise selon la procédure prévue au § 4, peut-elle faire l'objet d'un recours?

Si la Cour de cassation doit se prononcer sur un dessaisissement, doit-elle d'abord examiner la légalité de la décision du ministre de la Justice? Doit-elle véri-

het Hof nagaan of de minister zich ervan vergewist heeft dat de gepleegde misdaad in de andere staat zal worden vervolgd (heeft de staat de nodige middelen voor vervolging, werkt het gerecht in die staat naar behoren, enz.)?

Zijn laatste vraag betreft het voorgestelde derde lid en dan meer bepaald het advies van de kamer van inbeschuldigingstelling. Moet de Kamer daarbij dezelfde criteria uit artikel 7, § 1, hanteren als de federale procureur?

Mevrouw Nyssens wil verduidelijking over het principe van de scheiding der machten, met name wat betreft het optreden van de minister. De minister heeft gewezen op de overeenkomsten met de uitlevering. Wat is het verband met het Europees aanhoudingsbevel?

De heer Van Quickenborne verwijst naar de belangrijke genocidewet van 1993, die destijds het voorwerp uitmaakte van een unanimité in Kamer en Senaat. Deze wet kon rekenen op de instemming van leden van meerderheid en oppositie. Het valt dan ook te betreuren dat deze eenparigheid en consensus vandaag niet wordt verdergezet. De genocidewet van 1993 heeft ongetwijfeld heel wat verdiensten; spreker verwijst naar de voortrekkersrol van België op het vlak van de universele bevoegdheid. Bovendien was deze wet een aanzet tot de oprichting van het Internationaal Strafgerechtshof. Spreker betreurt wel het beperkte toepassingsveld van dit Internationaal strafgerechtshof, gelet op het feit dat het slechts toepassing vindt op feiten gepleegd na juli 2002 en aangezien niet alle landen lid zijn van dit Internationaal Hof.

Over het algemeen wordt er ongetwijfeld gepleit voor het behoud van de essentie van de wet, met name een universele jurisdictie, waarbij zaken die geen verband houden met België, op een of andere wijze toch in België kunnen worden behandeld, indien België daarvoor het meest geschikte forum blijkt te zijn. De wet van 1993 functioneerde niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest. Spreker verwijst naar de houding van minister Michel in de zaak Pinochet.

Deze wet moet toch bestand worden tegen allerlei politieke misbruiken, die de essentie ervan zouden in discrediet brengen. De steun van een collega in de Kamer betekende een nekschot voor het goed evenwicht dat werd verdedigd in de Senaat.

Spreker maakt volgende bedenkingen.

I. De «filters» bij het aanhangig maken van een zaak

De Kamer heeft het onderscheid behouden tussen de slachtoffers wiens zaak een band vertoont met België en de anderen. In het eerste geval is het voor de hand liggend dat zij met hun rechtszaak naar België

fier si le ministre s'est assuré que le crime commis sera bien poursuivi dans l'autre État (si cet État a les moyens pour poursuivre, si leur Justice fonctionne correctement, etc.).

La dernière question concerne l'alinéa 3 proposé, et plus particulièrement l'avis de la chambre des mises en accusation. Devra-t-elle utiliser les mêmes critères que le procureur fédéral, visés à l'article 7, § 1^{er}?

Mme Nyssens souhaite une précision par rapport au principe de la séparation des pouvoirs, notamment concernant l'intervention du ministre. Le ministre a invoqué les similitudes avec l'extradition. Quelle est la relation avec le mandat d'arrêt européen?

M. Van Quickenborne évoque l'importante loi de 1993 sur le génocide, qui, à l'époque, faisait l'unanimité à la Chambre et au Sénat. Cette loi pouvait compter sur l'assentiment des membres de la majorité et de l'opposition. Il est dès lors regrettable que cette unanimité et ce consensus ne perdurent pas aujourd'hui. La loi de 1993 sur le génocide a, incontestablement, de très nombreux mérites; l'intervenant évoque ainsi le rôle de pionnier joué par la Belgique en matière de compétence universelle. En outre, cette loi a été à la base de la création de la Cour pénale internationale. M. Van Quickenborne déplore néanmoins le champ d'application limité de cette cour, qui ne peut connaître que des faits commis après juillet 2002, et dont tous les pays ne sont pas membres.

D'une manière générale, on plaide indiscutablement pour le maintien de l'essence de la loi, à savoir l'instauration d'une juridiction universelle auprès de laquelle peuvent être traitées, en Belgique, d'une manière ou d'une autre, des affaires sans aucun lien avec la Belgique, s'il s'avère que notre pays est le forum le mieux indiqué à cet effet. La loi de 1993 était appliquée non seulement selon la lettre, mais selon l'esprit. L'intervenant évoque, par exemple, l'attitude du ministre Michel dans l'affaire Pinochet.

Cette loi doit toutefois pouvoir résister à toutes sortes d'abus politiques, qui pourraient jeter le discrédit sur son essence même. Ainsi, l'appui d'un député à une plainte déposée dans le cadre de cette loi a sonné le glas du bon équilibre défendu au Sénat.

L'intervenant fait part des considérations suivantes.

I. Les «filtres» qui interviennent dans la saisine

La Chambre a maintenu la distinction entre les victimes dont la cause présente un lien avec la Belgique, et les autres. Dans le premier cas, il est naturel qu'elles engagent leur action en Belgique; en d'autres

komen en hoeft men zich met andere woorden deze vraag niet meer te stellen. De betrokkenen kunnen zonder meer een klacht indienen met burgerlijke partijstelling en door deze klacht de strafvordering zelf op gang brengen. In het tweede geval, wanneer er geen band met België is, is het daarentegen legitiem dat men concreet de vraag stelt waarom de klagende partij een beroep wil doen op de Belgische rechterlijke macht. Deze vraag beantwoorden is de taak van de federale procureur alsook, in geval van hoger beroep, de Kamer van inbeschuldigingstelling. Het ontwerp bevat op dit punt een paar zeer belangrijke innovaties, die door de Kamer nog werden geperfectioneerd:

A. Federale procureur

Ten eerste is er de nieuwe regel dat de federale procureur een strak beoordelingskader krijgt. In de praktijk zal deze procureur, wanneer iemand bij hem een klacht indient, een soort «check-list» van vier punten moeten overlopen. Het betreft vier alternatieve redenen om de klacht niet aanhangig te maken bij een onderzoeksrechter. De lijst is wel exhaustief, dat wil zeggen dat de procureur geen andere redenen mag aanhalen. Hierin zit een belangrijk element van vernieuwing ten opzichte van het gemene recht, vermits het openbaar ministerie daar volledig vrij is in haar beoordeling en terzake ook pure opportuniteitsredenen in aanmerking mag nemen. Voor de wet van 16 juni 1993 is dit dus voortaan niet meer mogelijk.

Spreker overloopt de bewuste vier gronden waarop de procureur kan beslissen om het dossier niet over te maken aan een onderzoeksrechter:

1^o indien de klacht manifest niet gegrond is. Dit kan bijv. het geval zijn indien de klager zich beperkt tot het opsommen van beweringen, zonder deze op enigerlei wijze te staven. Een klacht kan verder ook manifest niet gegrond zijn als de aangevoerde aanwijzingen op het eerste gezicht volstrekt ongeloofwaardig zijn of intern tegenstrijdig. Het betreft uiteraard een pure feitelijke appreciatie, zodat deze voorbeelden niet beperkend zijn maar enkel de richting geven. Wel moet worden benadrukt dat het een marginale controle is, naar het «manifest niet gegrond» zijn van de klacht. In geval van twijfel moet een vordering tot gerechtelijk onderzoek worden ingesteld. Tenslotte past het ook om enkel de klacht en de eventueel in bijlage gevoegde stukken in aanmerking te nemen: het is niet de bedoeling dat de federale procureur reeds een soort mini-opsporingsonderzoek instelt.

2^o indien de feiten in de klacht niet overeenstemmen met een omschrijving in deze wet. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de klager zich baseert op een volledig op zichzelf staand feit van een moord of een verdwijning (zonder dat dit kadert in een situatie die een misdaad tegen de mensheid, een misdaad van genocide, een oorlogsmisdaad of een

termes, cette question n'a plus à être posée. Les intéressés peuvent, sans plus, introduire une plainte avec constitution de partie civile et mettre en branle eux-mêmes l'action pénale par le truchement de cette plainte. Dans le second cas, lorsqu'il n'existe aucun lien avec la Belgique, il est par contre légitime de se poser concrètement la question de savoir pourquoi la partie plaignante entend faire appel au pouvoir judiciaire belge. Il incombe au procureur fédéral de répondre à cette question ainsi que, en cas de recours, à la chambre des mises en accusation. Sur ce point, le projet contient quelques innovations fort importantes, que la Chambre a encore affinées:

A. Le procureur fédéral

Il y a d'abord la nouvelle règle qui prévoit un cadre d'appréciation rigide pour le procureur fédéral. Dans la pratique, le procureur, saisi d'une plainte, devra parcourir une sorte de «check-list» de quatre points. Il s'agit de quatre raisons dont chacune justifie qu'un juge d'instruction ne soit pas saisi de la plainte. Il est vrai que la liste est exhaustive, en ce sens que le procureur ne peut pas invoquer d'autres motifs. Il y a là un élément important de renouveau par rapport au droit commun, puisque le ministère public jouit d'une liberté totale dans son appréciation et peut prendre en considération également des motifs de pure opportunité. Cette liberté n'existera donc plus désormais pour la loi du 16 juin 1993.

L'intervenant parcourt ci-après les quatre motifs sur la base desquels le procureur peut décider de ne pas transmettre le dossier à un juge d'instruction:

1^o si la plainte est manifestement dénuée de fondement. Tel peut être le cas, par exemple, si le plaignant se borne à énumérer des allégations, sans les fonder de quelque manière que ce soit. En outre, une plainte peut être manifestement non fondée si les indices invoqués sont, à première vue, absolument indignes de foi ou recèlent des contradictions internes. Il s'agit nécessairement d'une appréciation de pur fait, de sorte que ces exemples ne sont pas limitatifs, mais ne font qu'indiquer la direction. Il convient néanmoins de souligner qu'il s'agit d'un contrôle marginal quant au caractère «manifestement non fondé» de la plainte. En cas de doute, une demande d'instruction judiciaire doit être introduite. Enfin, il convient également de ne prendre en considération que la plainte et les pièces éventuellement jointes en annexe: l'intention n'est pas de charger le procureur général d'une sorte d'enquête «au format de poche».

2^o si les faits de la plainte ne correspondent pas à une définition de la présente loi. Tel peut être le cas, par exemple, si le plaignant se fonde sur un fait tout à fait isolé de meurtre ou de disparition (sans que ce fait ne s'inscrive dans une situation impliquant un crime contre l'humanité, un crime de génocide, un crime de guerre ou une violation grave des conventions de

ernstige schending van de conventies van Genève oplevert), of nog bijvoorbeeld indien de klacht is gesteund op een misdrijf dat niet beantwoordt aan één van de omschrijvingen van de wet van 1993, zoals het misdrijf van valsheid in geschriften of oplichting.

3^o indien uit de klacht geen ontvankelijke strafvordering kan volgen. Hiermee worden alle situaties bedoeld waarin de klacht weliswaar op het eerste gezicht niet ongegrond is en ook een misdrijf viseert als bedoeld in de wet, maar waarbij de federale procureur vaststelt dat het geen zin heeft om de strafvordering aanhangig te maken omdat er een beslissende reden is dat deze niet ontvankelijk zal zijn. Sinds het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Congo tegen België van 14 februari 2002 en het principe-arrest van het Hof van cassatie van 12 februari 2003 staat bijvoorbeeld vast dat een staatshoofd, een regeringsleider en een minister van buitenlandse zaken immuniteit genieten. De strafvordering tegen één van deze personen is derhalve bij voorbaat uitgesloten (tenminste zolang ze in functie zijn). Voor zover de klacht dergelijke personen viseert, dient de federale procureur er dan ook geen gevolg aan te geven. Doch het is niet omdat een klacht gericht is tegen onder meer een persoon in een immuniteitsverlenende functie, dat deze daarom in haar geheel moet worden afgewezen: zoals het Hof van cassatie heeft beslist in het al aangehaalde arrest van 12 februari 2003 beperkt de onontvankelijkheid zich tot de persoon of personen die immuniteit genieten en zal dus het gerechtelijk onderzoek tegen andere personen zonder meer kunnen worden ingesteld, zelfs indien de klacht tegen onbekenden is gericht.

Een ander voorbeeld is een klacht tegen een persoon die op het ogenblik van de beoordeling door de federale procureur (of, later, door de kamer van inbeschuldigingstelling) overleden is.

4^o indien, onder bepaalde voorwaarden, de rechtbanken van een ander land beter geplaatst zijn om de zaak te behandelen.

Deze laatste voorwaarde is opnieuw een belangrijke innovatie in het Belgisch recht. Ze is gesteund op de doctrine uit het Amerikaanse recht van het zogenaamde «*forum non conveniens*», zoals toegepast in zaken van universele bevoegdheid onder de Alien Torts Claims Act. Deze wet is sterk vergelijkbaar met onze wet van 16 juni 1993, weze het dat de Amerikaanse wet geen strafwet maar een burgerlijke wet is. Doch het principe van de universele bevoegdheid is fundamenteel hetzelfde.

De «*forum non conveniens*»-doctrine in de Verenigde Staten van Amerika vertrekt van een vermoeden dat het aangezocht forum het meest geschikte is. Vervolgens wordt eerst onderzocht of er een ander adequaat en even toegankelijk forum voor dezelfde

Genève), ou par exemple également si la plainte est fondée sur un délit qui ne répond pas à l'une des définitions de la loi de 1993, tel que le délit de faux en écritures ou d'escroquerie.

3^o si aucune action pénale recevable ne peut résulter de la plainte. Sont visées en l'espèce toutes les situations dans lesquelles la plainte n'est pas, à vrai dire, à première vue, dénuée de fondement et vise également un délai prévu par la loi, mais où le procureur fédéral constate que la saisine du juge d'instruction d'une action pénale est dénuée de sens en présence d'un motif décisif pour que celle-ci soit irrecevable. Depuis l'arrêt de la Cour de Justice dans l'affaire Congo contre Belgique du 14 février 2002 et l'arrêt de principe de la Cour de cassation du 12 février 2003, il est par exemple constant qu'un chef d'État, un chef de gouvernement et un ministre des Affaires étrangères bénéficient de l'immunité. L'action pénale contre l'une de ces personnes est dès lors exclue d'avance (ce au moins tant qu'elles restent en fonctions). Dans la mesure où la plainte vise de telles personnes, le procureur fédéral ne doit donc y réserver aucune suite. Et pourtant, ce n'est pas parce qu'une plainte est dirigée entre autres contre une personne revêtant une fonction qui lui confère l'immunité, que celle-ci devrait être rejetée dans son ensemble: ainsi que la Cour de cassation l'a décidé dans l'arrêt susvisé du 12 février 2003, l'irrecevabilité se limite à la personne ou aux personnes qui bénéficient de l'immunité et l'instruction judiciaire pourra donc avoir lieu sans plus contre d'autres personnes, même si la plainte est dirigée contre des inconnus.

Un autre exemple est la plainte contre une personne qui, au moment de l'appréciation par le procureur fédéral (ou ultérieurement par la chambre des mises en accusation), est décédée.

4^o si, sous certaines conditions, les tribunaux d'un autre pays sont mieux placés pour connaître de l'affaire.

Cette dernière condition constitue elle aussi une innovation importante dans le droit belge. Elle est fondée sur la doctrine du droit américain quant au «*forum non conveniens*», telle qu'elle est appliquée dans des affaires de compétence universelle relevant de l'Alien Torts Claims Act. Cette loi présente des analogies considérables avec notre loi du 16 juin 1993, étant entendu que la loi américaine est une loi civile et non une loi pénale. Le principe de la compétence universelle est cependant fondamentalement le même.

La doctrine du «*forum non conveniens*» aux États-Unis d'Amérique part de la présomption que le forum saisi est le plus approprié. Il est examiné ensuite en premier lieu si, pour la même affaire, il existe un autre forum adéquat et tout aussi accessible. Dans

zaak bestaat. In het bevestigende geval worden dan de concrete omstandigheden van de zaak afgewogen.

Wanneer de balans overtuigend doorslaat naar het forum van een ander land, verklaart de rechter de zaak niet toelaatbaar. Het gaat hierbij niet zozeer over een verklaring van onbevoegdheid (zonder dewelke een «*forum non conveniens*» niet eens aan de orde komt) dan wel over een uitspraak over de betere geschiktheid van een vreemd forum.

Het voorliggende ontwerp heeft, mits enkele aanpassingen naar het strafrecht toe, deze doctrine vertaald op de volgende wijze :

— indien een ander, in de wet nader omschreven forum bevoegd is en voldoet aan de inhoudelijke criteria van «onafhankelijkheid, onpartijdigheid en billijkheid», dan kan de federale procureur overwegen om geen strafvordering aanhangig te maken in België;

— om ook effectief zulke beslissing te nemen, is het vereist dat het vaststellen van zulke prioriteit van een vreemd forum enerzijds in het belang is van een goede rechtsbedeling en anderzijds dat hierdoor de internationale verplichtingen van België worden nageleefd. Beide criteria moeten worden ingevuld aan de hand van de concrete omstandigheden van de zaak. Het criterium van de goede rechtsbedeling vereist onder meer, zoals in de Amerikaanse doctrine, dat de concrete klacht in het vreemde forum niet alleen in theorie, maar ook in praktijk met een realistische kans op slagen kan worden ingediend. Van zodra zou blijken dat er wettelijke of feitelijke hindernissen bestaan die een ernstig risico inhouden dat de zaak in het vreemde forum niet of niet met gevolg zal kunnen aanhangig worden gemaakt, dient men dit forum als mogelijk alternatief uit te sluiten.

Het criterium van de internationale verplichtingen van België heeft betrekking op zowel de internationale verdragsverplichtingen, als het internationaal gewoonterecht. Het Hof van cassatie heeft de rechtstreekse werking van dit gewoonterecht recent nog uitdrukkelijk erkend in het reeds aangehaalde arrest van 12 februari 2003. Dit betekent concreet dat de federale procureur rekening zal moeten houden met enerzijds de bepalingen uit de Verdragen van Genève 1949 en het eerste aanvullende protocol alsook met het Genocideverdrag van 1948, en anderzijds met een aantal gewoonterechtelijke regels, zoals o.a. deze die bepaalt dat een staat vermoedelijke daders van misdaden tegen de mensheid moet opsporen en, indien hij ze op zijn grondgebied aantreft, hetzij moet vervolgen voor de eigen rechtbanken, hetzij deze uit te leveren (zie bijvoorbeeld Resolutie 3074 van 3 december 1973 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zie ook DAVID, E., *Éléments de*

l'affirmative, l'on pondère les circonstances concrètes de la cause.

Si le bilan amène de manière convaincante à se prononcer en faveur du forum d'un autre pays, le juge déclare l'affaire irrecevable. En l'occurrence, il ne s'agit pas tant d'une déclaration d'incompétence (sans laquelle un «*forum non conveniens*» n'est même pas évoqué) que d'une appréciation relative à la compétence plus opportune d'un forum étranger.

Le présent projet a, moyennant quelques adaptations au point de vue du droit pénal, traduit cette doctrine de la manière suivante :

— si un autre forum, précisé dans la loi, est compétent et répond aux critères internes en matière d'«indépendance, impartialité et équité», le procureur fédéral peut envisager de ne pas engager l'action pénale en Belgique;

— pour qu'une telle décision puisse effectivement être prise, il est requis que la constatation de pareille priorité d'un forum étranger soit, d'une part, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et que, d'autre part, les obligations internationales de la Belgique soient ainsi respectées. Les deux critères doivent être observés sur la base des circonstances concrètes de la cause. Le critère d'une bonne administration de la justice requiert notamment, tout comme dans la doctrine américaine, que la plainte concrète puisse être introduite devant le forum étranger, non seulement en théorie mais aussi en pratique, avec des chances de réussite réalistes. Dès qu'il apparaîtrait qu'il existe des entraves de droit ou de fait comportant un risque grave que l'affaire ne puisse pas être introduite devant le forum étranger, ou ne puisse pas l'être avec succès, il conviendrait d'exclure ce forum en tant qu'alternative éventuelle.

Le critère des obligations internationales de la Belgique porte tant sur les obligations résultant de traités internationaux que sur le droit coutumier international. Récemment, la Cour de cassation a encore reconnu l'effet direct de ce droit coutumier dans l'arrêt précité du 12 février 2003. Concrètement, cela signifie que le procureur fédéral devra tenir compte, d'une part des dispositions des Conventions de Genève de 1949 et du premier protocole complémentaire ainsi que du traité sur le génocide de 1948, et d'autre part, d'un nombre de règles du droit coutumier, notamment celle qui dispose qu'un État est tenu de rechercher les auteurs présumés de crimes contre l'humanité et, s'il les trouve sur son territoire, soit de les poursuivre devant ses propres tribunaux, soit de les extradier (voir par exemple la Résolution 3074 du 3 décembre 1973 de l'Assemblée générale des Nations unies, voir également DAVID, E., *Éléments de droit pénal international*, ULB, PUB, édition 2001-2002,

droit pénal international, ULB, PUB., uitgave 2001-2002, deel II, blz. 36 en volgende, randnr. 11.19 tot en met 11.20).

De relatie tot het andere forum, waaraan men binnen het punt 4) van het voorgestelde artikel 7, § 1, derde lid, voorrang kan geven, wordt verder nog onderstreept door de bepaling van het vijfde lid van artikel 7, § 1: indien de federale procureur zijn weigering tot het instellen van de strafvordering steunt op het bedoeld punt 4), dan moet de minister van Justitie het betrokken andere forum op de hoogte brengen. Deze verplichting is niet beperkt tot de gevallen waarin het internationaal recht een plicht tot uitlevering oplegt in geval van niet vervolging in België verplicht tot uitlevering, maar geldt ook voor alle andere gevallen.

B. Het hoger beroep bij de Kamer van inbeschuldigingstelling

Dit is een tweede belangrijke innovatie, die reeds was voorzien in het voorstel dat de Senaat reeds goedkeurde, doch hetwelk thans nog werd verduidelijkt en aangevuld door de Kamer.

De federale procureur dient binnen een termijn van 1 maand volgend op een klacht in zijn handen zijn beslissing te betekenen aan de klagende partij. Het algemene principe van het geheim karakter van het onderzoek vereist dat geen andere partijen kennis krijgen van deze beslissing. De kans op tegenspraak wordt pas gevrijwaard in geval van hoger beroep. Het kan trouwens in sommige zaken in het belang van de klagende partij zijn om zich neer te leggen bij de beslissing van de federale procureur, teneinde te voorkomen dat gevoelige informatie (bijvoorbeeld de verblijfplaats van een vermoedelijke dader) in verkeerde handen terecht komt.

De mogelijkheid om hoger beroep aan te tekenen is volstrekt nieuw in het Belgisch strafrecht. In andere strafrechtstelsels, zoals in Nederland bijvoorbeeld, is deze mogelijkheid reeds lang gemeengoed. De bedoeling van het hoger beroep met betrekking tot dit specifieke domein van de wet van 16 juni 1993 bestaat enerzijds in om een middenweg te zoeken tussen de burgerlijke partijstelling en de gewone klacht bij het parket, en anderzijds om het federaal parket toe te laten om een rechtspraak en een politiek te ontwikkelen met betrekking tot de specifieke criteria van het opgelegde beslissingskader.

II. De mogelijkheden tot onttrekking van de zaak aan de Belgische rechtsmachten

Het voorstel, zoals geamendeerd door de Kamer, handhaaft de mogelijkheid tot onttrekking in het voordeel van het Internationaal Strafhof alsook deze in het voordeel van een derde staat die effectief tot vervolging overgaat. Wel heeft de Kamer een terminolo-

vol. II, p. 36 et suivantes, n^{os} marginaux 11.19 à 11.20).

La relation avec l'autre forum auquel l'on peut accorder la priorité selon le point 4) de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, est encore mise en évidence par l'alinéa 5 de l'article 7, § 1^{er}: si le procureur fédéral fonde son refus d'engager l'action pénale sur le point 4) visé, le ministre de la Justice doit informer l'autre forum concerné. Cette obligation ne reste pas limitée aux cas dans lesquels le droit international impose l'obligation de l'extradition en cas de non poursuite en Belgique, mais elle vaut également pour tous les autres cas.

B. Le recours devant la chambre des mises en accusation

Il s'agit d'une deuxième innovation importante qui était déjà inscrite dans la proposition d'ores et déjà approuvée par le Sénat, mais qui vient d'être précisée et complétée par la Chambre.

Dans le délai d'un mois suivant une plainte déposée entre ses mains, le procureur fédéral doit signifier sa décision à la partie plaignante. Le principe général du caractère secret de l'instruction requiert qu'aucune partie ne soit informée de cette décision. La faculté de contradiction n'est sauvegardée qu'en cas de recours. Dans certaines affaires, il peut d'ailleurs être dans l'intérêt de la partie plaignante d'acquiescer à la décision du procureur fédéral, ce afin d'éviter que des informations délicates (comme la résidence d'un auteur présumé) n'atteignent ceux à qui elles ne sont pas destinées.

La faculté d'introduire un recours constitue à tout point de vue une nouveauté dans le droit pénal belge. Dans d'autres régimes de droit pénal, comme par exemple aux Pays-Bas, cette faculté est entrée dans les mœurs depuis belle lurette. La faculté du recours dans le domaine spécifique de la loi du 16 juin 1993 consiste, d'une part, à chercher une voie moyenne entre la constitution de partie civile et la plainte ordinaire auprès du parquet, et d'autre part, à permettre au parquet fédéral de développer une jurisprudence et une politique dans le domaine des critères spécifiques du cadre de décision imposé.

II. Despossibilitésdedessaisissementdesjuridictions belges

La proposition, telle qu'elle a été amendée par la Chambre, maintient la possibilité de dessaisissement de l'affaire au profit de la Cour pénale internationale ainsi qu'en faveur d'un État tiers qui procède effectivement aux poursuites. Il est vrai que la Chambre a

gische aanpassing doorgevoerd met betrekking tot de verwijzing naar de het Internationaal Strafhof: in plaats van een «verwijzing» («dénonciation») heeft de tekst het thans over het «ter kennis brengen» («porter à la connaissance»). De wijziging werd gemotiveerd door de overweging dat België de mogelijkheid moet hebben om alle zaken aan het Hof ter kennis te brengen, ook deze waarvoor *prima facie* de bevoegdheid van het Hof niet duidelijk is. Deze wijziging is niet echt zinvol, doch we kunnen er mee volstaan om de nieuwe term te beschouwen als een verruiming van de vorige. In ieder geval blijkt duidelijk uit de inleidende zin van deze bepaling («Overeenkomstig artikel 14 van het Statuut ...») dat de informatie die België conform artikel 7, § 2 van de wet aan het Hof overmaakt een handeling is waardoor de aanklager van het Internationaal Strafhof wordt gevat in de zin van de artikelen 13 en 14 van het Statuut van dit Hof.

De Kamer heeft echter nog een derde mogelijkheid van onttrekking van de zaak aan de Belgische rechtsmachten ingevoerd, die heel wat minder evident is dan de twee andere.

Wel vertrekt § 4 van hetzelfde mechanisme als § 3, te weten een eerste fase waarin de feiten aan een andere staat worden «betekend» (§ 4) resp. «ter kennis worden gebracht» (§ 3). Spreker ziet overigens het nut van het verschil tussen deze termen niet goed in, vermits beiden een puur eenzijdige handeling zijn, buiten een context die hier een juridisch gevolg aan verbindt (zoals wel het geval is met de verwijzing naar het Strafhof in § 2). Zowel § 3 als § 4 vertrekken dus van een volstrekt gelijkaardige politieke beslissing om een ander land in het verhaal te betrekken.

De voorwaarden voor deze beslissing, alsook de gevolgen zijn echter grondig verschillend:

— voor de toepassing van § 3 komen verschillende staten in aanmerking: het land waar de feiten zijn gepleegd, het land van de nationaliteit van de vermoedelijke dader en het land waar deze vermoedelijke dader zich bevindt. Het land van de nationaliteit van het slachtoffer is hier niet in opgenomen.

Voor de toepassing van § 4 komt volgens de tekst van de wet maar één staat in aanmerking: deze van de nationaliteit van de vermoedelijke dader. Het is echter niet duidelijk welke oplossing zal moeten worden gekozen in het — zeer waarschijnlijke — geval van meerdere daders.

— het stelstel in § 3 bestaat uit een vrij vormeloze mededeling aan de andere staat, gevolgd door een belangrijke voorwaarde voor de onttrekking (name-lijk de garantie dat in de andere staat vervolging plaatsvindt); het stelstel van § 4 daarentegen bevat meer beperkende voorwaarden voor het meedelen van het dossier, gevolgd door een veel soepeler onttrekking.

procédé à une adaptation terminologique en ce qui concerne le renvoi devant la Cour pénale internationale: au lieu d'une «dénonciation», le texte fait maintenant état de «porter à la connaissance». La modification fut motivée par la considération que la Belgique doit avoir la possibilité de porter toutes les affaires à la connaissance de la cour, y compris celles pour lesquelles la compétence de cette dernière n'est pas évidente au premier abord. Cette modification n'est pas vraiment efficace, mais l'on peut se contenter de considérer le terme nouveau comme un élargissement du terme ancien. En tout état de cause, il appert manifestement de la phrase introductive de la disposition («Conformément à l'article 14 du statut ...») que les informations communiquées à la Cour par la Belgique conformément à l'article 7, § 2 de la loi, constituent un acte dont l'accusateur de la Cour pénale internationale est saisi au sens des articles 13 et 14 du statut de cette Cour.

La Chambre a toutefois introduit une troisième possibilité de soustraire l'affaire aux juridictions belges, possibilité bien moins évidente que les deux autres.

Il vrai que le § 4 part du même mécanisme que le § 3, à savoir une première phase dans laquelle les faits sont «signifiés» (§ 4) ou «portés à la connaissance» (§ 3) d'un autre État. L'intervenant n'aperçoit d'ailleurs pas tout à fait l'utilité de la différence entre ces termes, puisqu'il s'agit dans les deux cas d'un acte purement unilatéral, en dehors de tout contexte qui assortirait celui-ci d'un effet juridique (ce qui est par contre le cas du renvoi devant la Cour pénale au § 2). Tant le § 3 que le § 4 partent dès lors d'une décision politique tout à fait similaire d'impliquer un autre pays dans la cause.

Les conditions de cette décision, ainsi que ces effets, sont toutefois fondamentalement différents:

— pour l'application du § 3, plusieurs États sont à retenir: le pays où les faits ont été commis, le pays de la nationalité de l'auteur présumé et le pays où réside cet auteur présumé. Le pays de la nationalité de la victime ne figure pas dans la liste.

Pour l'application du § 4, un seul État est à retenir selon le texte de la loi: celui de la nationalité de l'auteur présumé. Toutefois, on voit mal quelle solution devra être choisie dans l'hypothèse — tout à fait vraisemblable — d'une pluralité d'auteurs.

— la règle du § 3 prévoit une communication plutôt amorphe à l'autre État, suivie d'une condition importante relative au dessaisissement (à savoir, la garantie que les poursuites ont lieu dans un autre État); par contre, la règle du § 4 comporte des conditions plus restrictives quant à la communication du dossier, suivies d'un dessaisissement beaucoup plus souple.

Een dossier kan namelijk niet worden meegedeeld aan een ander land onder het regime van § 4 indien 1° het slachtoffer Belg is; of 2° de feiten in België werden gepleegd. Anderzijds is mededeling van een dossier onder § 4 enkel mogelijk indien het andere land aan de partijen «het recht op een billijk proces waarborgt». Net zoals bij de beoordeling van de federale procureur volstaat ook hier geen theoretische benadering, doch dringt zich een onderzoek *in concreto* op, aan de hand van de omstandigheden van de zaak.

De onttrekking zelf hangt bij § 4, net zoals bij § 3, af van een beslissing van het Hof van Cassatie. Bij § 4 dient het Hof, in tegenstelling tot § 3, ook na te gaan of de beslissing van de onttrekking conform is aan de internationale verplichtingen van België. Zo bijvoorbeeld zal een zaak waarin de vermoedelijke dader van ernstige schendingen van het eerste Verdrag van Genève zich op het Belgische grondgebied bevindt, niet kunnen onttrokken worden aan de Belgische rechts machten vermits dit strijdig is met artikel 49 van het genoemde Verdrag.

Tot slot bij deze nieuwe regeling in § 4 moet worden benadrukt dat het hier over een zeer uitzonderlijke procedure gaat. Naast het gevaar op een schending van onze internationale verplichtingen, is er ook het risico op een inmenging, door de uitvoerende macht, in de bevoegdheid van de rechterlijke macht. Dit zal bijvoorbeeld duidelijk het geval kunnen zijn indien een klacht bij de federale procureur heeft geleid tot het instellen van een strafverordering, vermits in dit geval de federale procureur reeds zal hebben onderzocht of een andere staat niet een beter geschikt forum is. In dergelijke gevallen komt het de uitvoerende macht niet meer toe om dezelfde oefening nog eens te gaan maken. Doch daarnaast zullen er ongetwijfeld nog vele andere gevallen zijn, waar de inmenging misschien subtieler maar daarom niet minder problematisch is.

Een tweede reden voor een absolute voorzichtigheid ligt in het feit dat er meerdere vermoedelijke daders van verschillende nationaliteit in een dossier betrokken kunnen zijn. Wanneer men het dossier verzendt naar één Staat en tengevolge van deze verzending elke verdere vervolging in België staakt, dan komt dit concreet neer op een buitenvervolginstelling zonder meer van de onderdanen van de andere Staat. De mogelijkheid dat de Staat aan wie het dossier werd verzonden ook deze andere betrokkenen gaat vervolgen is immers uiterst klein (omdat het dan vrij onwaarschijnlijk is dat de zaak in deze Staat nog niet vroeger aanhangig zou zijn gemaakt).

Spreker meent dan ook dat de Belgische Staat hier de vuistregel zou moeten hanteren dat § 4 slechts kan worden toegepast als §§ 2 en/of 3 werkelijk, en ook niet op termijn, een uitkomst kunnen bieden voor de gestelde problematiek, en dat hoe dan ook de Staat voor een verwijzing conform § 4 nog altijd bepaalde

En effet, sous le régime du § 4 un dossier ne peut pas être communiqué à un autre pays si 1° la victime est belge; ou 2° les faits ont été commis en Belgique. D'autre part, la communication d'un dossier n'est possible, selon le § 4, que si l'autre pays «garantit (aux parties) le droit à un procès équitable». Tout comme dans le cas de l'appréciation par le procureur fédéral, une approche théorique ne suffit pas en l'espèce, mais un examen *in concreto* s'impose sur la base des circonstances de la cause.

Le dessaisissement même dépend, dans le cas du § 4 comme dans celui du § 3, d'une décision de la Cour de cassation. Selon le § 4, la Cour, contrairement au § 3, doit vérifier également si la décision de dessaisissement est conforme aux obligations internationales de la Belgique. C'est ainsi, par exemple, qu'une affaire dans laquelle l'auteur présumé de violations graves de la première Convention de Genève se trouve sur le territoire belge, ne pourra pas être soustrait aux juridictions belges, puisque cela serait contraire à l'article 49 de la Convention en cause.

En guise d'observation finale à propos de la règle nouvelle du § 4, il convient de souligner que cette procédure est tout à fait exceptionnelle. Outre le danger d'une violation de nos obligations internationales, il y a aussi le risque d'une immixtion, par le pouvoir exécutif, dans les compétences du pouvoir judiciaire. Tel pourra, par exemple, être manifestement le cas si une plainte entre les mains du procureur fédéral a donné lieu à une action pénale, puisque le procureur général aura déjà examiné, dans ce cas, si un autre État ne serait pas un forum mieux approprié. Dans pareils cas, il n'appartient plus au pouvoir exécutif de se livrer une fois de plus au même exercice. Mais sans aucun doute y aura-t-il en outre bon nombre d'autres cas où l'immixtion sera peut-être plus subtile, sans être pour cela moins problématique.

Un second motif justifiant de faire preuve d'une prudence absolue réside dans le fait que plusieurs auteurs présumés de nationalités différentes pourraient être impliqués dans un dossier. Si l'on transmet le dossier à un seul État et si, à la suite de ce renvoi, l'on cesse toutes poursuites ultérieures en Belgique, cela revient concrètement à un arrêt pur et simple des poursuites contre les ressortissants de l'autre État. En effet, la possibilité que l'État auquel le dossier a été transmis poursuivra également les autres personnes impliquées est extrêmement petite (puisque'il est peu vraisemblable, dans ce cas, que l'affaire n'aurait pas été introduite à une date antérieure dans cet État).

L'intervenant estime dès lors qu'en l'occurrence, l'État belge devrait prendre comme règle absolue qu'il ne peut être fait application du § 4 que si effectivement, et ce pas à terme, les §§ 2 et/ou 3 ne peuvent apporter de solution à la problématique en cause, et qu'en tout état de cause l'État doit obtenir, en vue

garanties dient te bekomen van de andere Staat dat de klacht minstens ernstig zal worden overwogen.

Mevrouw Nyssens wenst te informeren naar de hiërarchie tussen de instanties die kunnen tussenbeide komen eens een klacht is ingediend. Het betreft hier de federale procureur, de minister en de regering. Kan elk van hen op elk ogenblik in de procedure tussenbeide komen of niet, en welke hiërarchie geldt dan?

De heer Mahoux verwijst naar de zaak Pinochet. Deze zaak heeft niet enkel België, maar ook Europa en zelfs de hele wereld beroerd. Politiek en diplomatiek gezien, was iedereen het er over eens dat de heer Pinochet vervolgd moest worden. Indien dit voorstel toen was toegepast, zou dit dan volgens de minister niet geleid hebben tot de situatie waarbij de regering politiek gezien alle redenen heeft om een klacht op te volgen, maar juridisch gezien de zaak zou doorverwijzen naar Chili, aangezien het hier een democratische rechtstaat betreft, met een blijvende straffeloosheid van de heer Pinochet tot gevolg?

b. Antwoord van de minister

Uit de algemene bespreking komen twee dingen naar voren. Vooreerst is duidelijk dat de basis van de wet van 1993, te weten de strijd tegen de straffeloosheid, door iedereen wordt onderschreven. Over de toepassing in de praktijk lopen de meningen echter uiteen, ook bij diegenen die in 1993 betrokken waren bij de totstandkoming van de initiële wet.

Tussen 1993 en vandaag zijn er een aantal nieuwe feiten gebeurd. In de eerste plaats was er de praktische uitvoering van de wet die geleid heeft tot een aantal klachten. Deze resulteerden soms in vervolging, en soms was bijkomend onderzoek noodzakelijk. Verder kan worden vastgesteld dat een aantal landen het Belgische voorbeeld hebben gevolgd. Zo heeft Spanje eveneens de universele bevoegdheid goedgekeurd. Andere landen hebben dit minder uitgesproken gedaan. Tenslotte werd het International Strafhof opgericht en in Den Haag geïnstalleerd.

De praktijk heeft uitgewezen dat een aantal juridische, diplomatieke en politieke problemen zijn ontstaan. Deze problemen hebben een aantal fundamentele vragen tot gevolg gehad, die niet enkel op het juridische forum maar ook op politiek en diplomatiek vlak voor grote discussie hebben gezorgd.

Sommigen betreuen het feit dat het Parlement zich nu, vlak voor het einde van de legislatuur, nog dient uit te spreken over een hervorming van deze wet. Misschien zijn er in het verleden nog momenten geweest waarop een hervorming nodig leek. Dit is echter geen reden om een zo belangrijke wet niet aan te passen.

d'un renvoi sur la base du § 4, des garanties déterminées de l'autre État que la plainte sera à tout le moins prise sérieusement en considération.

Mme Nyssens voudrait savoir quelle est la hiérarchie entre les instances qui peuvent intervenir dès qu'une plainte a été déposée. Ces instances sont le procureur fédéral, le ministre et le gouvernement. Chacune d'elles peut-elle intervenir à n'importe quel moment dans la procédure ou non, et quelle est dans ce cas la hiérarchie applicable?

M. Mahoux renvoie à l'affaire Pinochet. Cette affaire a agité non seulement la Belgique, mais aussi l'Europe et même le monde entier. Sur le plan politique et diplomatique, tout le monde était d'accord pour dire que M. Pinochet devait être poursuivi. Si l'on avait à l'époque pu appliquer l'actuelle proposition, le ministre ne pense-t-il pas que l'on se serait trouvé dans une situation dans laquelle le gouvernement aurait, politiquement parlant, toutes les raisons de donner suite à une plainte, mais aurait, pour des raisons juridiques, renvoyé l'affaire au Chili, puisque cet État est un État de droit démocratique, avec, comme conséquence, une impunité à vie pour M. Pinochet?

b. Réponse du ministre

La discussion générale a montré deux choses. D'une part, il est clair que tout le monde souscrit aux principes de la loi de 1993, à savoir la lutte contre l'impunité. D'autre part, les avis divergent quant à son application pratique, même chez ceux qui, en 1993, ont été parmi les instigateurs de la loi initiale.

Depuis 1993, un certain nombre de faits nouveaux se sont produits. Il y a eu tout d'abord l'exécution pratique de la loi qui a donné lieu à un certain nombre de plaintes. Celles-ci ont tantôt débouché sur des poursuites, tantôt nécessité des investigations supplémentaires. On peut ensuite constater qu'un certain nombre de pays ont suivi l'exemple belge. L'Espagne par exemple a également approuvé la compétence universelle. D'autres pays se sont prononcés d'une manière moins tranchée. Pour finir, la Cour pénale internationale a été créée et installée à La Haye.

La pratique a révélé un certain nombre de problèmes juridiques, diplomatiques et politiques. Ces problèmes ont soulevé un certain nombre de questions fondamentales, qui ont suscité d'importantes discussions, non seulement dans les enceintes juridiques, mais aussi sur le plan politique et diplomatique.

Certains regrettent que le Parlement doive encore se prononcer aujourd'hui, juste avant la fin de la législature, sur une réforme de cette loi. Peut-être y a-t-il déjà eu, dans le passé, des moments où une réforme paraissait nécessaire. Ce n'est toutefois pas une raison pour ne pas adapter une loi aussi impor-

Dit moet op elk ogenblik kunnen gebeuren. Er kan trouwens worden verwezen naar een eerdere wijziging van de wet in 1999.

De praktijk heeft verder uitgewezen dat België is gekozen als forum om alle mogelijke klachten neer te leggen, zelfs zonder dat deze klachten enige binding hadden met ons land. Ook indien men de beweegredenen van de wetgever in 1993 zeer breed interpreteert, kan niet worden besloten dat deze evolutie in de bedoeling lag van deze wetgever.

In dit opzicht kan worden verwezen naar twee toonaangevende personen die reeds voorheen in dit debat zijn aangehaald. Zo heeft de heer Antonio Cassese, oud-voorzitter van het Internationaal Strafhof, over de absolute universele bevoegdheid van een staat gezegd dat dit leidt tot het overstelpen van de bevoegde rechters en een opzadelen van deze rechters met een groot aantal politieke en diplomatieke klachten. Dit is eigenlijk het omgekeerde van hetgeen door een aantal personen is beweerd, namelijk dat de politiek hier de rechterlijke macht betreedt en zo de scheiding der machten niet zou respecteren. Ook onderzoeksrechter Damien Vandermeersch, een man van de praktijk, heeft zich in deze zin uitgesproken.

Er zijn dan ook keuzes gemaakt die verder gaan dan het strikt juridische en ook politieke en diplomatieke aspecten omvatten.

Men mag in dit debat niet vervallen in het bespreken van concrete gevallen. Het moet echter wel duidelijk zijn dat de regeling in § 4 enkel dient te worden toegepast als de §§ 1 tot 3 niet leiden tot een oplossing. Deze situatie moet dus de absolute uitzondering zijn wanneer er geen uitweg op een andere manier mogelijk is.

Er dient te worden opgemerkt dat de filters die door de federale procureur worden gehanteerd, niet ter discussie staan. Wel wordt de filter die in handen van de minister werd gegeven betwist. Deze kan enkel worden toegepast na een uitgebreide deliberatie in de Ministerraad. En hoewel zeer uitzonderlijk, is het niet de eerste keer dat de hoogste macht van het land, de wetgever, bevoegdheden heeft toegekend aan de uitvoerende macht die deze niet zou hebben in een pure scheiding der machten. Voorbeelden betreffen de procedure tot uitlevering en de procedures inzake gijzelneming en terrorisme.

Men moet erkennen dat er oudere klachten zullen zijn die vallen onder de toepassing van deze wet. Dit is echter onvermijdelijk, en men dient hier rekening mee te houden.

Men merkt op dat het Internationaal Verdrag betreffende het Internationaal Strafhof niet dezelfde status heeft dan de bilaterale akkoorden die met andere landen worden afgesloten. Hoewel er een verschil in perceptie kan zijn, moet men echter erkennen

tante. Cela doit pouvoir se faire à n'importe quel moment. On peut d'ailleurs renvoyer à une modification antérieure de la loi, en 1999.

L'expérience a démontré par ailleurs que la Belgique a été choisie pour être le forum où sont déposées toutes les plaintes possibles, même sans que ces plaintes aient le moindre lien avec notre pays. Même en interprétant très largement les motivations du législateur en 1993, on ne peut pas conclure que cette évolution entraine dans les intentions dudit législateur.

À cet égard, on peut se référer à deux personnes faisant autorité, qui ont déjà été citées précédemment dans ce débat. Ainsi, M. Antonio Cassese, ancien président de la Cour pénale internationale, a dit, au sujet de la compétence universelle absolue d'un pays, qu'elle a pour effet de submerger de travail les juges compétents et de leur imposer un grand nombre de plaintes politiques et diplomatiques. C'est, en fait, l'inverse de ce qu'ont prétendu certains, à savoir que la politique empiéterait ici sur le pouvoir judiciaire et ne respecterait pas, de ce fait, la séparation des pouvoirs. Le juge d'instruction Damien Vandermeersch, un homme de terrain, s'est, lui aussi, prononcé dans ce sens.

On a donc fait des choix qui dépassent l'aspect strictement juridique et comportent également des aspects politiques et diplomatiques.

Nous ne devons pas, dans ce débat, verser dans la discussion de cas concrets. Cependant, il faut qu'il soit clair que la réglementation prévue par le § 4 ne doit être appliquée que si les §§ 1^{er} à 3 ne conduisent pas à une solution. Cette situation doit donc être l'exception absolue, lorsqu'aucune autre issue n'est possible.

Il faut faire remarquer que les filtres qui sont utilisés par le procureur fédéral ne sont pas remis en cause. On conteste par contre le filtre qui a été confié au ministre. On ne peut recourir à celui-ci qu'après une délibération approfondie au Conseil des ministres. Et même si c'est très exceptionnel, ce n'est pas la première fois que le pouvoir supérieur du pays, le législateur, accorde au pouvoir exécutif des compétences, dont celui-ci ne disposerait pas dans un système de scission pure des pouvoirs. On peut citer, à titre d'exemple, la procédure d'extradition et les procédures en matière de prise d'otages et de terrorisme.

Il faut reconnaître que d'anciennes plaintes tomberont dans le champ d'application de la loi à l'examen. C'est toutefois inévitable, et il faut en tenir compte.

On fait observer que la Convention internationale relative à la Cour pénale internationale n'aurait pas le même statut que les accords bilatéraux qui sont conclus avec d'autres pays. Même si on peut en avoir une perception différente, il faut reconnaître qu'il

dat het hier weliswaar een multilateraal verdrag betreft, maar dat dit geen verschil maakt met bilaterale akkoorden. Een multilateraal verdrag is immers niets ander dan een bilateraal akkoord met vele partijen.

De minister van Justitie mag zijn bevoegdheden nooit te buiten gaan. Hij kan dan ook geen negatief injunctierecht uitoefenen, want hij bezit dit niet. Er kan hem enkel gevraagd worden om een concreet dossier te toetsen aan de wet. Het zal het Hof van Cassatie zijn dat dan zal oordelen of de wet wel correct is toegepast.

De vergelijking met het Europees aanhoudingsmandaat is niet helemaal ontorecht want het heeft betrekking op een aantal misdrijven die ook door het voorliggend ontwerp beoogd worden. Het Europees aanhoudingsmandaat kan echter niet worden vergeleken met het internationaal verdrag dat het Internationaal Strafgerechtshof heeft gecreëerd omdat het om een totaal andere rechtsorde gaat. In de verdragen van Maastricht en Amsterdam is beslist om de grenzen open te gooien waarbij gekozen is voor een Europese ruimte van Veiligheid en Rechtvaardigheid binnen de Europese Unie.

Dit concept is van een totaal andere orde dan een internationaal verdrag dat strijdt tegen de straffeloosheid van genocide. Daar wordt naar gestreefd via een internationaal forum dat complementair is aan nationale rechterlijke instanties.

Met de verwezenlijking van het Europees aanhoudingsmandaat treedt er een nieuw systeem in werking dat het vroegere vervangt.

Op de vraag van de heer Guilbert over de mogelijkheden tot beroep, antwoordt de minister dat beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State.

Hij wijst er trouwens op dat de Kamer van Inbeschuldigingstelling dezelfde controles uitvoert als de procureur-generaal.

De minister wijst er ten slotte op dat zelfs de voorstanders van de wet van 1993 zich bewust moeten zijn van het feit dat de toepassing van deze wet tot problemen leidt. Hij laat het aan de wijsheid van de senatoren over om te beslissen of zij de door de Kamer voorgestelde oplossing kunnen bijtreden of niet. Als de Senaat beslist om deze oplossing te verwerpen dan zullen wij met de onvolmaaktheden van de huidige wet moeten verder leven.

De heer Vandenberghe verwijst naar het standpunt dat hij reeds bij de bespreking van dit ontwerp in de maand januari heeft ingenomen (Verslag van mevrouw Leduc, stuk Senaat, nr. 2-1256/5, blz. 24 en volgende). Toen heeft hij reeds betreurd dat de Senaat zijn rol niet heeft gespeeld als politieke reflectiekamer. In plaats van te zoeken naar een juridisch verantwoorde oplossing voor de conflicten die bestaan over de draagwijdte van de wet van 16 juni 1993, heeft de

s'agit, certes, en l'occurrence, d'un traité multilatéral mais qu'il n'y a aucune différence par rapport aux accords bilatéraux. En effet, un traité multilatéral n'est rien de plus qu'un accord bilatéral comptant un grand nombre de parties.

Le ministre de la Justice ne peut jamais excéder ses compétences. Il ne peut dès lors pas exercer le droit d'injonction négative, car il n'en dispose pas. On peut uniquement lui demander de contrôler la conformité d'un dossier concret à la lumière de la loi. Ce sera la Cour de cassation qui jugera alors si la loi a été appliquée de manière correcte.

La comparaison avec le mandat d'arrêt européen n'est pas tout à fait dénuée de sens car celui-ci concerne une série de délits qui sont aussi visés par le projet de loi à l'examen. Le mandat d'arrêt européen ne peut cependant pas être comparé à la Convention internationale qui a créé la Cour pénale internationale parce qu'il s'agit d'un tout autre ordre juridique. Par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam, il a été décidé d'ouvrir les frontières en optant pour un espace européen de sécurité et de justice au sein de l'Union européenne.

Ce concept est d'un tout autre ordre qu'une convention internationale qui tend à combattre l'impunité du crime de génocide. On s'efforce d'y parvenir par l'entremise d'un forum international qui est le complément des instances judiciaires nationales.

La création du mandat d'arrêt européen est synonyme d'entrée en vigueur d'un nouveau système qui se substitue au précédent.

À la question de M. Guilbert sur les possibilités de recours, le ministre répond que ce recours peut être exercé devant le Conseil d'État.

Il rappelle d'ailleurs que la Chambre des mises en accusation fait les mêmes vérifications que le procureur général.

Le ministre souligne enfin que même les partisans de la loi de 1993 doivent être conscients du fait que son application pose problème. Il laisse aux sénateurs le soin de décider, dans leur grande sagesse, s'ils peuvent ou non se rallier à la solution proposée par la Chambre. Si le Sénat décide de rejeter cette solution, il faudra continuer de s'accommoder des imperfections que recèle la loi actuelle.

M. Vandenberghe se réfère au point de vue qu'il a déjà adopté au cours de la discussion du projet à l'examen au mois de janvier (rapport de Mme Leduc, doc. Sénat, n° 2-1256/5, p. 24 et suivantes). Il regrette déjà à l'époque que le Sénat n'ait pas joué son rôle de chambre de réflexion politique. Au lieu de chercher une solution juridiquement adéquate aux conflits relatifs à la portée de la loi du 16 juin 1993, le Sénat a mené une discussion politique. Si on donne

Senaat een politieke discussie gevoerd. Een politiek antwoord geven op een juridisch probleem leidt onvermijdelijk tot een impasse.

Vandaag is het probleem nog ernstiger omdat er twee ontwerpen voorliggen. Een interpretatieve wet, waarover de Kamer zich nog definitief moet uitspreken, en het thans voorliggend ontwerp. De vraag is hoe beide met elkaar kunnen gerijmd worden.

In deze discussie heeft de Senaat geen enkele bewegingsruimte meer gelet op de nakende ontbinding van het Federale Parlement. Het ware beter geweest indien de problemen tijdens de vorige bespreking van het ontwerp beslecht waren. De Senaat heeft daar een kans laten liggen om een behoorlijke oplossing uit te werken voor het probleem van de universele rechtsmacht.

Het fundamentele juridische probleem van deze wet is de vraag in welke mate ze, door het toekennen van een universele rechtsmacht, verenigbaar is met het internationale recht.

België kent zichzelf een universele rechtsmacht toe wat onvermijdelijk tot problemen leidt inzake rechtstoepassing, bewijslast en andere internationale rechtsprincipes.

Over de door de Kamer aangebrachte wijzigingen is op dit ogenblik geen juridische discussie mogelijk omdat het verslag van deze bespreking nog niet beschikbaar is. Zijn fractie zal dus haar standpunt nog moeten bepalen. Als het ontwerp nog voor de ontbinding moet worden gestemd kan het zelfs niet worden geamendeerd om het aan te passen aan de interpretatieve wet — wet die overbodig was omdat er op dat ogenblik nog geen arrest van het Hof van Cassatie was geveld.

c. Replieken van de leden

De heer Destexhe stelt vast dat de in de Senaat bereikte consensus over het ontwerp in de Kamer onderuit is gehaald wegens de klacht tegen president Bush, gesteund door de heer Moriau, en dat ondanks de steun van de eerste minister en de minister van Buitenlandse Zaken voor de in de Senaat goedgekeurde tekst.

Wie beweert op te komen voor de mensenrechten, moet zich bewust zijn van de gevolgen van zijn daden.

Zij die gekant zijn tegen de universele bevoegdheid vinden het goed om te zien hoe de heer Moriau die beweert die bevoegdheid te verdedigen, in de Kamer een aanzienlijk afgezwakte tekst heeft helpen goedkeuren.

Na het optreden van de heer Moriau hebben wij de steun van de eerste minister en van de minister van Buitenlandse Zaken voor de tekst van de Senaat verloren.

une réponse politique à un problème juridique, on s'engage inévitablement dans une impasse.

Aujourd'hui, le problème est encore plus grave parce qu'il y a deux projets à l'examen. Une loi interprétative, sur laquelle la Chambre doit encore se prononcer définitivement, et le projet de loi à l'examen. La question est de savoir comment concilier les deux.

Le Sénat n'a plus aucune marge de manœuvre dans la présente discussion, vu l'imminence de la dissolution du Parlement fédéral. Il eût été préférable de résoudre les problèmes au cours de la précédente discussion du projet. Le Sénat a perdu à l'époque l'occasion d'élaborer une solution convenable au problème de la compétence universelle.

Cette loi pose un problème juridique fondamental, qui est de savoir dans quelle mesure, en octroyant une compétence universelle, elle est compatible avec le droit international.

La Belgique s'attribue une compétence universelle, ce qui soulèvera inévitablement des problèmes pour ce qui est de l'application du droit, de la charge de la preuve et des autres principes juridiques internationaux.

On ne peut à l'heure actuelle soumettre les modifications apportées par la Chambre à un examen juridique parce que nous ne disposons pas encore du rapport de l'examen mené par ladite assemblée. Le groupe politique de l'intervenant devra donc encore décider quel point de vue il adoptera. Si le projet doit encore être voté avant la dissolution, on ne pourra même pas l'amender pour l'adapter à la loi interprétative — loi qui était superflue puisque la Cour de cassation n'avait pas encore, à ce moment, rendu d'arrêt.

c. Répliques des membres

M. Destexhe constate que le consensus auquel on était arrivé au Sénat à propos du projet à l'examen a volé en éclats à la Chambre, et cela en dépit de l'appui du premier ministre et du ministre des Affaires étrangères pour le texte voté au Sénat, à cause de la plainte contre l'ex-président Bush, soutenue par le député Moriau.

Quand on prétend défendre les droits de l'homme, il faut se rendre compte des conséquences de ses actes.

Ceux qui s'opposent à la compétence universelle se réjouissent de l'action de M. Moriau, tout en prétendant la défendre, qui a contribué à affaiblir le texte.

Après l'action de M. Moriau, nous avons perdu le soutien du premier ministre et du ministre des Affaires étrangères pour le texte voté au Sénat.

De in de Kamer goedgekeurde tekst voldoet niet en de regering zal snel begrijpen dat hij nauwelijks onuitvoerbaar is door de rol die de minister van Justitie in de procedure moet spelen. Dat zal ongetwijfeld leiden tot een politiek debat binnen de Ministerraad. Het is toch onvoorstelbaar dat een Staat zou aanvaarden dat onze minister van Justitie beslist dat die Staat de rechtsregels niet naleeft.

De oplossing die de Kamer heeft gekozen biedt weliswaar een uitweg uit de huidige crisissituatie, maar verandert volstrekt niets op termijn, zodra de regering zich over de eerste dossiers gaat uitspreken.

De heer Destexhe betreurt dat de Kamer er niet heeft aan toegevoegd dat § 4 niet van toepassing is wanneer de persoon niet langer dan drie jaar in België verblijft. Heel wat klachten van slachtoffers van de genocide in Rwanda hadden gewoon behandeld kunnen worden, zonder eerst in de Ministerraad te moeten worden besproken.

Niemand weet wat er zal gebeuren met de lopende klachten. Wellicht wordt hun behandeling voor het gerecht gewoon voortgezet, maar niets is minder zeker.

Spreekster maakt zich ook zorgen over het feit dat de Kamer de interpretatieve wet nog niet heeft goedgekeurd. De feitenrechter is niet verplicht het arrest van het Hof van Cassatie te volgen.

Mevrouw Nyssens stelt vast dat de nieuwe wet van toepassing zal zijn op het geheel van de dossiers die in behandeling zijn. Maar kan de federale procureur tussenkomen in dossiers die in vooronderzoek zijn, bijvoorbeeld om deze dossiers af te sluiten? Zou het niet aangewezen zijn een overgangsbepaling in te voegen die duidelijk maakt wat kan en wat niet kan voor de lopende dossiers? De huidige tekst is volgens spreekster immers verre van helder.

De heer Mahoux zal een amendement indienen dat ertoe strekt §4 te laten vervallen omdat uiteindelijk de politiek niet tussenbeide hoort te komen in een gerechtelijke beslissing. Tenslotte zou de senator een duidelijk antwoord betreffende de bevoegdheid in de zaak-Pinochet op prijs stellen.

Voor de heer Monfils mag de geloofwaardigheid van België niet afhankelijk zijn van een gerechtelijke procedure. Hij stelt vast dat het debat in essentie politiek is geworden, waar hij de voorkeur aan geeft boven een zwaard van Damocles in de vorm van klachten die al dan niet neergelegd worden of in vooronderzoek zijn. Hij hoopt dat de regering in de komende maanden een analyse zal maken, waarbij ook de belangen van België een factor dienen te zijn in de uiteindelijke beslissing.

De heer Dubié is het eens met de vaststelling dat de uiteindelijke beslissing politiek zal zijn. Hij aanvaardt echter niet dat dit in een juridisch waas wordt gehuld.

Le texte voté par la Chambre n'est pas satisfaisant et le gouvernement va rapidement réaliser qu'il est peu praticable en raison du rôle joué dans la procédure par le ministre de la Justice, ce qui mènera inévitablement à un débat politique au sein du Conseil des ministres. Est-ce que l'on peut s'imaginer qu'un État accepte que notre ministre de la Justice décide que cet État ne respecte pas les règles de droit?

La solution retenue par la Chambre permet de sortir de la situation de crise actuelle mais ne changera strictement rien à terme, dès lors que le gouvernement devra se prononcer sur les premiers dossiers.

M. Destexhe regrette que la Chambre n'ait pas ajouté que le § 4 ne s'applique pas si la personne ne réside pas depuis plus de trois ans en Belgique. Un grand nombre de plaintes des victimes du génocide du Rwanda auraient de la sorte pu suivre leur cours, sans passage au Conseil des ministres.

En ce qui concerne les plaintes en cours, il faut reconnaître que personne ne sait quelle suite sera réservée à leur traitement. On peut supposer qu'elles continueront à suivre leur cours judiciaire mais rien n'est moins sûr.

L'orateur s'inquiète également du fait que la Chambre n'a pas encore voté la loi interprétative. Le juge du fond n'est pas obligé de suivre l'arrêt de la Cour de cassation.

Mme Nyssens constate que la nouvelle loi sera applicable à l'ensemble des dossiers qui sont à l'examen. Mais le procureur fédéral pourra-t-il intervenir dans des dossiers qui sont à l'instruction préparatoire, par exemple en vue de clôturer ces dossiers? N'y aurait-il pas lieu d'insérer une disposition transitoire qui précise ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas dans les dossiers en cours? En effet, l'intervenante estime que le texte actuel est loin d'être clair.

M. Mahoux déposera un amendement qui vise à supprimer le § 4, car, en fin de compte, la politique ne devrait pas intervenir dans une décision judiciaire. Enfin, le sénateur souhaiterait obtenir une réponse claire en ce qui concerne la compétence dans l'affaire Pinochet.

M. Monfils estime que la crédibilité de la Belgique ne saurait dépendre d'une procédure judiciaire. Il constate que le débat est devenu essentiellement politique; il préfère d'ailleurs un débat politique à une épée de Damoclès sous la forme de plaintes qui sont déposées ou non ou qui sont à l'instruction préparatoire. Il espère que le gouvernement procédera, dans les mois qui viennent, à une analyse, les intérêts de la Belgique devant également être un facteur dans la décision finale.

M. Dubié est d'accord pour constater que la décision finale sera politique. Toutefois, il n'accepte pas qu'on veuille la couvrir d'un voile juridique. Il serait

Het zou veel duidelijker zijn indien men ervoor zou uitkomen dat de beslissing enkel en alleen politiek is.

De heer Vandenberghe merkt op dat alle beslissingen die de Belgische overheden moeten nemen het Europees Verdrag tot Bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) dienen te respecteren. Een tekst moet steeds gelezen worden in samenhang met het internationale recht dat rechtstreeks toepasselijk is. In 1991 weigerde het Europees Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg een uitlevering van een persoon van Groot-Brittannië naar de Verenigde Staten, waar de doodstraf bestaat, omdat het oordeelde dat het EVRM onverminderd van toepassing was. De wet zal dus steeds rekening moeten houden met de beginselen van het internationale recht, en met de fundamentele rechten en vrijheden. Het Hof van Cassatie kan bijgevolg geen dossiers verwijzen naar landen die de fundamentele rechten en vrijheden niet naleven.

De heer Van Quickenborne vraagt zich af hoe dit standpunt zich in de concrete gevallen zal verhouden tot de realiteit. Het is immers duidelijk dat § 4 opgesteld werd met de intentie zich te kunnen ontdoen van een aantal vervelende zaken. Maar kan ons land, rekening houdend met het EVRM, wel een verwijzing doen naar een land waar de aangevoerde feiten worden strafbaar gesteld met de doodstraf? Verder stelt hij de vraag of, indien in een geding enkel vreemdelingen betrokken zijn die de nationaliteit hebben van een lidstaat die niet betrokken is bij het EVRM, zij toch op het EVRM een beroep kunnen doen.

Volgens de heer Vandenberghe is het EVRM toepasselijk op alle personen die zich op het grondgebied van de 41 lidstaten van de Raad van Europa bevinden, zonder rekening te houden met hun nationaliteit en zelfs indien ze de nationaliteit hebben van het land waarnaar ze verstuurd moeten worden. Ook het Arbitragehof moet een EVRM-conforme interpretatie van de Grondwet geven en zich dus eigenlijk op dezelfde lijn bevinden als het Europees Hof voor de rechten van de mens. De senator betreurt dat de juridisch-technische discussie van de tekst op dit ogenblik niet meer kan worden gevoerd, maar voor de spreker zijn de waarborgen die aanwezig zijn in het internationale recht en in het EVRM onverkort geldig, welke ook de formulering van de wet zij ten aanzien van al de organen van uitvoerende of rechterlijke macht die moeten tussenkomen.

Mevrouw Nyssens stelt vast dat de minister in de Kamer van volksvertegenwoordigers verklaarde dat het wetsontwerp niet van toepassing zou zijn op de hangende gedingen. Nu verklaart hij evenwel het tegendeel.

De minister verduidelijkt dat zijn verklaring in de Kamer werd afgelegd vooraleer het voorgestelde arti-

beaucoup plus clair d'affirmer que la décision sera purement politique.

M. Vandenberghe fait observer que toutes les décisions prises par les autorités belges doivent être conformes à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Le texte doit toujours être lu conjointement au droit international, qui est directement applicable. En 1991, la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg a refusé l'extradition d'une personne de la Grande-Bretagne vers les États-Unis, où la peine de mort existe, car elle a estimé que la CEDH était applicable sans réserve. La loi devra donc toujours tenir compte des principes du droit international, et des libertés et droits fondamentaux. La Cour de cassation ne pourra donc renvoyer aucun dossier dans les pays qui ne respectent pas les libertés et les droits fondamentaux.

M. Van Quickenborne se demande comment ce point de vue pourra être rapporté à la réalité dans les cas concrets. Il est clair, en effet, que l'on a rédigé le § 4 dans le but de pouvoir se dépêtrer d'un certain nombre d'affaires encombrantes. Mais notre pays peut-il, compte tenu de la CEDH, prononcer un renvoi dans un pays où les faits allégués sont passibles de la peine de mort? Par ailleurs, il demande si, au cas où une procédure implique uniquement des étrangers ayant la nationalité d'un État membre qui n'est pas partie à la CEDH, on peut quand même invoquer la CEDH.

Selon M. Vandenberghe, la CEDH est applicable à toutes les personnes qui se trouvent sur le territoire des 41 États membres du Conseil de l'Europe, sans tenir compte de leur nationalité et même si elles ont la nationalité du pays dans lequel elles doivent être renvoyées. La Cour d'arbitrage doit, elle aussi, donner une interprétation de la Constitution conforme à la CEDH et se trouver, dès lors, sur la même ligne que la Cour européenne des droits de l'homme. Le sénateur déplore que la discussion juridique-technique du texte ne puisse plus être menée aujourd'hui, mais à ses yeux, les garanties qu'offrent le droit international et la CEDH restent valables dans leur intégralité, quelle que soit la formulation de la loi à l'égard de tous les organes du pouvoir exécutif ou judiciaire qui doivent intervenir.

Mme Nyssens constate que le ministre a déclaré à la Chambre des représentants que la loi en projet ne serait pas applicable aux procédures en cours. Toutefois, il déclare maintenant le contraire.

Le ministre précise que sa déclaration à la Chambre a été faite avant que l'article 7 proposé n'ait été

kel 7 werd aangevuld met een paragraaf 4. Die paragraaf maakt dat artikel 7 van toepassing zal zijn op de hangende rechtszaken.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikelen 1 tot 4

Deze artikelen worden eenparig aangenomen door de 14 aanwezige leden.

Artikel 5

Mevrouw Nyssens dient een amendement in (stuk Senaat, nr. 2-1256/11, amendement nr. 15), dat ertoe strekt paragraaf 4 van het voorgestelde artikel 7 te schrappen. Deze paragraaf schendt het beginsel van de scheiding der machten. Hij verleent te ruime bevoegdheden aan de Ministerraad. De Ministerraad kan immers autonoom beslissen om een rechtszaak aan de Belgische rechtscollèges te onttrekken. De kamer van inbeschuldigingstelling kan weliswaar een advies uitbrengen, maar dat bindt de Ministerraad niet.

Bovendien zal deze bepaling de regering geregeld voor een moeilijke keuze plaatsen. Ten slotte meent spreekster dat deze bepaling een toetsing door het Arbitragehof niet zal overleven.

De heer Mahoux deelt mee dat hij aanvankelijk een amendement had voorbereid om § 4 van het voorgestelde artikel 7 te doen vervallen. Aangezien dat amendement hetzelfde doel dient als amendement nr. 15 (stuk Senaat, nr. 2-1256/11) van mevrouw Nyssens, stelt hij voor zijn verantwoording te voegen bij het amendement van mevrouw Nyssens.

Spreekster is immers van mening dat een inmenging van de politiek in de gerechtelijke aangelegenheden strijdig is met alle rechtsbeginselen. In een democratie als de onze, waar de scheiding der machten duidelijk vaststaat, komt het hem onaanvaardbaar voor de inmenging van de politiek op te nemen in een wettekst.

Mevrouw Nyssens verklaart het eens te zijn met het voorstel van de heer Mahoux om haar amendement aan te vullen met de door hem voorgestelde verantwoording. Zij wijst erop dat volgens artikel 13 van de Grondwet niemand tegen zijn wil kan worden onttrokken aan de rechter die de wet hem toekent. Volgens spreekster heeft men hier kennelijk te maken met een bevoegdheidsprobleem. Wanneer men zaken aan de rechterlijke orde onttrekt terwijl de wet een rechter toewijst voor bepaalde misdrijven, is het voor spreekster de vraag of er dan geen probleem ontstaat waardoor de zaak aanhangig gemaakt moet worden op het stuk van de rechten van de mens.

complété par un § 4. Ce paragraphe rend l'article 7 applicable aux affaires judiciaires en cours.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Articles 1^{er} à 4

Ces articles sont adoptés à l'unanimité des 14 membres présents.

Article 5

Mme Nyssens dépose un amendement (doc. Sénat, n° 2-1256/11, amendement n° 15) qui tend à supprimer le § 4 de l'article 7 proposé. Ce paragraphe viole le principe de la séparation des pouvoirs. Il confère des pouvoirs trop étendus au Conseil des ministres. Le Conseil des ministres peut en effet décider de manière autonome de dessaisir les juridictions belges d'une affaire. La chambre des mises en accusation peut certes émettre un avis, mais celui-ci ne lie pas le Conseil des ministres.

De plus, cette disposition placera régulièrement le gouvernement devant un choix difficile. Enfin, l'intervenante pense que cette disposition ne passera pas le cap du contrôle exercé par la Cour d'arbitrage.

M. Mahoux expose qu'il avait préparé à l'origine un amendement tendant également à supprimer le § 4 de l'article 7 proposé. Cet amendement ayant le même objet que l'amendement n° 15 (doc. Sénat, n° 2-1256/11) de Mme Nyssens, l'intervenant suggère que la justification de son amendement soit ajoutée à celle de l'amendement de Mme Nyssens.

L'orateur estime en effet que l'ingérence du pouvoir politique dans des affaires judiciaires est contraire à tous les principes de droit. Il lui semble dès lors qu'il est tout à fait inacceptable dans une démocratie comme la nôtre, où la séparation des pouvoirs est clairement instituée, d'établir cette ingérence du politique dans un texte de loi.

Mme Nyssens marque son accord sur la proposition de M. Mahoux de compléter son amendement par la justification qu'il propose. L'intervenante ajoute qu'il existe dans notre Constitution un article 13 qui prévoit que nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne. L'oratrice estime donc qu'on est bien confronté à un problème de compétence et se demande d'ailleurs si, en détournant les affaires de l'ordre judiciaire, alors que la loi assigne un juge à des infractions, il n'y aurait pas là un problème pouvant donner lieu à saisine en matière de droits de l'homme.

Amendement nr. 15 van mevrouw Nyssens c.s. wordt verworpen met 9 tegen 6 stemmen.

Artikel 5 wordt aangenomen met 9 tegen 6 stemmen.

Artikelen 6 tot 8

Die artikelen worden aangenomen met 12 stemmen bij 3 onthoudingen.

IV. EINDSTEMMING

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 9 tegen 4 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Het verslag is eenparig goedgekeurd door de 12 aanwezige leden.

De rapporteur,
Jeannine LEDUC.

De voorzitter,
Josy DUBIÉ.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp overgezonden door de
Kamer van volksvertegenwoordigers
(zie stuk Kamer, nr. 50-2265/10)**

L'amendement n° 15 de Mme Nyssens et consorts est rejeté par 9 voix contre 6.

L'article 5 est adopté par 9 voix contre 6.

Articles 6 à 8

Ces articles sont adoptés par 12 voix et 3 abstentions.

IV. VOTE FINAL

L'ensemble du projet de loi est adopté par 9 voix contre 4, et 2 abstentions.

Le rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

La rapporteuse,
Jeannine LEDUC.

Le président,
Josy DUBIÉ.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet transmis par
la Chambre des représentants
(voir doc. Chambre, n° 50-2265/10)**