

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

25 AVRIL 2006

Projet de loi modifiant certaines dispositions de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, ainsi qu'une disposition de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire

Proposition de loi modifiant les articles 10 et 12*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale

Proposition de loi interprétative de l'article 29, §3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
MME TALHAOUI

Voir:

Documents du Sénat :

3-1666 - 2005/2006 :

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des représentants.

Voir aussi:

Documents du Sénat :

3-1266 - 2004/2005 :

N° 1 : Proposition de loi de M. Mahoux.

Documents du Sénat :

3-1544 - 2005/2006 :

N° 1 : Proposition de loi de MM. Mahoux et Cornil.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

25 APRIL 2006

Wetsontwerp tot wijziging van sommige bepalingen van de wet van 17 april 1878 houdende de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering, alsmede van een bepaling van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht

Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 10 en 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW TALHAOUI

Zie:

Stukken van de Senaat :

3-1666 - 2005/2006 :

Nr. 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Zie ook:

Stukken van de Senaat :

3-1266 - 2004/2005 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Mahoux.

Stukken van de Senaat :

3-1544 - 2005/2006 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heren Mahoux en Cornil.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport, et qui relève de la procédure bicamérale obligatoire, est issu d'un projet de loi que le gouvernement a déposé initialement à la Chambre des représentants (doc. Chambre, n° 51-2305/1).

Il a été adopté par la Chambre des représentants le 20 avril 2006, par 129 voix et 1 abstention.

Il a été transmis au Sénat le 21 avril 2006.

La commission l'a examiné au cours de sa réunion du 25 avril 2006, en présence de la ministre de la Justice.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE

1. L'objectif poursuivi par le projet de loi à l'examen est double: d'une part, répondre à l'arrêt n° 62/2005 de la Cour d'arbitrage du 23 mars 2005 ayant annulé les alinéas 2 des articles 10, 1^o*bis* et 12*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

D'autre part, donner effet à l'arrêt rendu le 13 avril 2005 par la Cour d'arbitrage (arrêt n° 68/2005), concernant l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire.

Le présent projet de loi a été élaboré sur la base d'un texte rédigé par la Commission interministérielle de droit humanitaire (CIDH) à la demande de la ministre.

Le projet de loi et l'exposé des motifs ont été adaptés de manière à tenir compte de toutes les remarques émises par le Conseil d'État dans son avis rendu le 23 janvier 2006.

I. INLEIDING

Dit verplicht bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 51-2305/1).

Het werd op 20 april 2006 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 129 stemmen bij 1 onthouding.

Het werd op 21 april 2006 overgezonden aan de Senaat.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 25 april 2006, in aanwezigheid van de minister van Justitie.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

1. Met dit ontwerp van wet worden twee doelstellingen beoogd. Enerzijds wordt tegemoet gekomen aan arrest nr. 62/2005 van het Arbitragehof van 23 maart 2005, waarin het tweede lid van de artikelen 10, 1^o*bis*, en 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering wordt vernietigd.

Anderzijds is het de bedoeling om gevolg te geven aan het door het Arbitragehof op 13 april 2005 gewezen arrest (arrest nr. 68/2005) in verband met artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

Dit ontwerp van wet is uitgewerkt op grond van een tekst die op verzoek van de minister werd opgesteld door de Interministeriële Commissie voor Humanitair Recht (ICHR).

Het wetsontwerp en de memorie van toelichting werden aangepast zodat rekening kon worden gehouden met alle opmerkingen van de Raad van State in zijn advies dat op 23 januari 2006 werd verstrekt.

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Hugo Vandenberghe.

Membres / Leden :

SP.A-SPIRIT	Jacinta De Roeck, Flor Koninckx, Fauzaya Talhaoui.
VLD	Jeannine Leduc, Stefaan Noreilde, Luc Willems.
PS	Jean-François Istasse, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.
MR	Jean-Marie Cheffert, Christine Defraigne, Nathalie de T' Serclaes.
CD&V	Mia De Schamphelaere, Hugo Vandenberghe.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Anke Van dermeersch.
CDH	Clotilde Nyssens.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Staf Nimmegeers, Fatma Pehlivan, Ludwig Vandenhove, Myriam Vanlerberghe.
 Pierre Chevalier, Nele Lijnen, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven.
 Sfia Bouarfa, Jean Cornil, Joëlle Kapompolé, Philippe Moureaux.
 Jihane Annane, Berni Collas, Marie-Hélène Crombé-Berton, Alain Destexhe.
 Sabine de Bethune, Jan Steverlyncx, Erika Thijs.
 Yves Buysse, Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire.
 Christian Brotcorne, Francis Delpérée.

2. En ce qui concerne l'arrêt n° 62/2005, la Cour d'arbitrage a accueilli dans des limites très partielles le recours en annulation portant sur les actuels articles 10 et 12*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

L'article 10, 1^o*bis*, du titre préliminaire intègre le principe de la compétence personnelle passive pour les violations graves du droit international humanitaire.

L'engagement des poursuites relève ici de l'appréciation du procureur fédéral, qui requiert le juge d'instruction d'instruire sauf dans quatre hypothèses visées à l'alinéa 3 de l'article 10, 1^o*bis*, du titre préliminaire. Ces conditions sont que (1) la plainte est manifestement non fondée, (2) les faits relevés ne correspondent pas à des violations graves du droit international humanitaire, (3) l'action publique est irrecevable (notamment dans le cas d'une plainte contre une personne bénéficiant d'une immunité internationale absolue de juridiction) ou (4) l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduit à préférer une autre juridiction, soit internationale, soit étrangère.

L'article 12*bis* du titre préliminaire prévoit quant à lui la compétence du juge belge pour les infractions commises hors du territoire du Royaume, dans tous les cas où une règle de droit international conventionnel ou coutumier le prévoit.

Comme à l'article 10, 1^o*bis*, l'engagement des poursuites relève de l'appréciation du procureur fédéral, dans des conditions similaires.

La Cour a décidé que :

« S'il peut être admis que soit examiné, avant même qu'un juge d'instruction ne puisse être saisi, s'il est satisfait aux conditions énoncées aux 1^o, 2^o et 3^o [de l'article 10, 1^o*bis* et 12*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale], il n'est pas raisonnablement justifié, alors que la constitution de partie civile ne peut mettre en mouvement l'action publique, que la décision de ne pas poursuivre ne soit pas prise par un juge indépendant et impartial, sur réquisition du procureur fédéral, le législateur restant libre de maintenir l'absence de recours contre la décision juridictionnelle et d'écarter les mesures de convocation et de publicité que prévoyait l'article 5 de la loi du 23 avril 2003 [...] ».

Le présent projet de loi entend rétablir la conformité de la loi avec la Constitution, dans la mesure avancée par la Cour d'arbitrage elle-même. Il est donc proposé que la décision de ne pas procéder à la mise à l'instruction de tels dossiers soit prise, dans les cas

2. Inzake het arrest nr. 62/2005 heeft het Arbitragehof het beroep tot vernietiging dat betrekking heeft op de artikelen 10 en 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering binnen zeer beperkte grenzen gegrond verklaard.

Artikel 10, 1^o*bis*, van de voorafgaande titel huldigt onder bepaalde voorwaarden het beginsel van de passieve personele rechtsmacht voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht

Het instellen van vervolging behoort in dat geval tot de beoordelingsbevoegdheid van de federale procureur, die de onderzoeksrechter vordert een onderzoek in te stellen, behalve in vier gevallen bedoeld in het derde lid van artikel 10, 1^o*bis*, van de voorafgaande titel. Deze voorwaarden zijn dat (1) de klacht duidelijk niet gegrond is, (2) de aangehaalde feiten niet overeenstemmen met ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, (3) de strafvordering onontvankelijk is (met name in het geval van een klacht tegen een persoon die absolute internationale onschendbaarheid van jurisdictie geniet) of (4) het belang van een goed beleid van het gerecht ertoe leidt een andere jurisdictie te verkiezen, hetzij een internationale, hetzij een buitenlandse.

Artikel 12*bis* van de voorafgaande titel voorziet er van zijn kant in dat de Belgische rechter bevoegd is voor misdrijven gepleegd buiten het grondgebied van het Koninkrijk in alle gevallen waarin een regel van internationaal verdrags- of gewoonterecht zulks bepaalt.

Net als bij artikel 10, 1^o*bis*, valt het instellen van vervolging in soortgelijke omstandigheden onder de beoordelingsbevoegdheid van de federale procureur.

Het Hof heeft beslist dat :

« Hoewel kan worden aangenomen dat, nog voor een zaak bij de onderzoeksrechter aanhangig kan worden gemaakt, wordt onderzocht of is voldaan aan de voorwaarden vermeld onder 1^o, 2^o en 3^o [van artikel 10, 1^o*bis* en 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering], is het niet redelijk verantwoord dat, terwijl de burgerlijke partijstelling de strafvordering niet op gang kan brengen, de beslissing om geen vervolging in te stellen niet wordt genomen door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, op vordering van de federale procureur, waarbij de wetgever vrij blijft om de ontstentenis van een rechtsmiddel tegen de rechterlijke uitspraak te behouden en om geen rekening te houden met de maatregelen van oproeping en openbaarheid waarin artikel 5 van de wet van 23 april 2003 voorzagt [...] ».

Met dit ontwerp van wet wordt beoogd de overeenstemming van de wet met de Grondwet te herstellen in de mate aangegeven door het Arbitragehof zelf. Er is dus voorgesteld dat de beslissing niet over te gaan tot het instellen van een gerechtelijk onderzoek van

visés par la Cour d'arbitrage, non plus par le procureur fédéral lui-même, mais par la chambre des mises en accusation sur réquisition du parquet fédéral.

Allant au-delà des exigences minimales de la Cour et notamment par souci d'assurer l'unité de la jurisprudence en la matière, le gouvernement propose d'établir un recours contre la décision prise par la chambre des mises en accusation devant la Cour de cassation.

3. Quant à l'arrêt n° 68/2005 du 13 avril 2005, la Cour d'arbitrage a déclaré l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire contraire à la Constitution, à la suite d'une question préjudicielle.

Étant donné qu'un recours en annulation est actuellement pendant devant la Cour d'arbitrage sur les mêmes bases que celles qui ont conduit à l'arrêt sur question préjudicielle, il est proposé de remédier, sans attendre, au problème de violation de la Constitution constaté par la Cour d'arbitrage.

L'article 29, § 3 précité établit le régime transitoire applicable aux affaires pendantes au 7 août 2003. Selon cette disposition, les affaires relatives au droit international humanitaire, pendantes à cette date et ayant déjà fait l'objet d'un acte d'instruction sont transférées au procureur général près la Cour de cassation en vue de prononcer le dessaisissement des juridictions belges. Cette procédure n'est cependant pas suivie lorsqu'il existe « un lien de rattachement évident avec la Belgique » (doc. Chambre, S.E. 2003, Doc 51-0103/001, p. 10), tel que notamment le fait qu'au moins un plaignant était de nationalité belge au moment de l'engagement initial de l'action publique.

La Cour d'arbitrage a décidé que si « [...] une telle mesure transitoire est pertinente par rapport à l'objectif du législateur, elle est néanmoins disproportionnée en ce que, en contradiction avec (...) la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, elle exclut également le réfugié reconnu en Belgique. [...] ».

En effet, la Convention de 1951 énonce en son article 16 que « dans l'État contractant où il a sa résidence habituelle, tout réfugié jouira du même traitement qu'un ressortissant en ce qui concerne l'accès aux tribunaux [...] ».

En adaptant l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 aux observations émises par la Cour d'arbitrage, le présent projet de loi entend confirmer explicitement la primauté de l'obligation internationale préexistante découlant de la Convention de Genève du

dergelijke dossiers — voor gevallen als bedoeld door het Arbitragehof — niet meer genomen wordt door de federale procureur zelf, doch door de kamer van inbeschuldigingstelling, op vordering van het federaal parket.

Door de minimumvereisten van het Hof te overtreffen en in het bijzonder met de bedoeling de eenheid van de jurisprudentie ter zake te verzekeren stelt de regering voor een beroep in te stellen voor het Hof van Cassatie tegen de door de kamer van inbeschuldigingstelling genomen beslissing.

3. Inzake het arrest nr. 68/2005 van 13 april 2005 heeft het Arbitragehof verklaard dat artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht in strijd is met de Grondwet ingevolge een prejudiciële vraag.

Aangezien op dit ogenblik een beroep tot vernietiging hangende is bij het Arbitragehof op dezelfde gronden als welke geleid hebben tot het arrest op de prejudiciële vraag, wordt voorgesteld onverwijld over het probleem van de schending van de Grondwet, die het Arbitragehof zal vaststellen, op te lossen.

Voornoemd artikel 29, § 3 voorziet in de overgangsregeling voor de aanhangige rechtsgedingen op datum van 7 augustus 2003. Volgens deze bepaling worden de aanhangige zaken die betrekking hebben op het internationaal humanitair recht, die op die datum aanhangig zijn en die reeds het voorwerp waren van een onderzoeksdaad, overgezonden aan de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie om de onttrekking aan het Belgische rechtscollege te bevelen. Deze procedure wordt evenwel niet gevolgd wanneer sprake is van « een duidelijk aanknopingspunt met België » (stuk Kamer, buitengewone zitting 2003, Doc 51-0103/001, blz. 10), bijvoorbeeld wanneer er ten minste één Belgische klager was op het ogenblik van het instellen van de strafvordering.

Het Arbitragehof heeft beslist dat hoewel « [...] een dergelijke overgangsmaatregel pertinent is ten opzichte van de doelstelling van de wetgever, die maatregel echter onevenredig is doordat hij, in strijd met het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen, ook de in België erkend vluchteling uitsluit [...] ».

Het Verdrag van 1951 vermeldt in zijn artikel 16 dat « Een vluchteling geniet in de Verdragsluitende Staat waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft, dezelfde behandeling als een onderdaan, wat betreft rechtsingang [...] ».

Door artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 aan te passen in overeenstemming met de opmerkingen van het Arbitragehof, strekt dit ontwerp van wet ertoe uitdrukkelijk de voorrang te bevestigen van de reeds bestaande internationale

28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole additionnel dans la loi. En soi donc, cette précision n'est pas indispensable.

À cet effet, il est également proposé de modifier l'article 10, 1^o*bis*, alinéa 1^{er}, du titre préliminaire du Code de procédure pénale en des termes semblables, puisqu'il limite également l'accès des victimes aux tribunaux sur la base de leur nationalité belge, sans offrir un égal droit d'accès aux réfugiés reconnus.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Mahoux constate que le contenu du projet de loi à l'examen correspond à celui de deux propositions de loi qu'il a déposées en la matière (voir la proposition de loi modifiant les articles 10 et 12*bis* du Titre préliminaire du Code de procédure pénale du 29 juin 2005, doc. Sénat, n^o 3-1266, ainsi que la proposition de loi interprétative de l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire du 1^{er} février 2006, doc. Sénat n^o 3-1544).

En ce qui concerne le filtre au niveau de la recevabilité des demandes, l'intervenant constate qu'un chemin important a été parcouru depuis les premiers textes qui ont été soumis au Sénat sous la législature précédente. Il rappelle que l'option retenue initialement attribuait ce pouvoir de filtre au ministre de la Justice. L'intervenant s'est toujours opposé à cette solution qui est contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

On a ensuite décidé de rendre le procureur fédéral compétent pour déterminer cette recevabilité. La Cour d'arbitrage n'a pas accepté cette solution et a estimé que la décision de ne pas poursuivre devait être prise par un juge indépendant et impartial. Le projet de loi confie désormais cette compétence à la chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Bruxelles, ce qui est une bonne chose.

L'orateur constate que seul le procureur fédéral a le droit de former un pourvoi en cassation contre les arrêts rendus par la chambre des mises en accusation. Les plaignants n'ont pas la possibilité de former un recours contre la décision de la chambre des mises en accusation. Il s'interroge sur la manière dont la Cour d'arbitrage appréciera cette absence de recours dans le chef des plaignants.

En ce qui concerne la discrimination dénoncée par la Cour d'arbitrage à l'égard des réfugiés reconnus en Belgique, M. Mahoux avait été fort surpris de constater que l'on privilégiait une interprétation

verplichting die voortvloeit uit het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het Aanvullend Protocol weer te geven in de wet. Op zich dus is deze verduidelijking er niet noodzakelijk.

Er wordt tevens voorgesteld om artikel 10, 1^o*bis*, eerste lid, van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering te wijzigen in soortgelijke bewoordingen, aangezien het eveneens de toegang beperkt van de slachtoffers tot de rechtbanken op grond van hun Belgische nationaliteit, zonder een gelijk toegangsrecht te bieden aan de erkende vluchtelingen.

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Mahoux stelt vast dat de inhoud van het voorliggende wetsontwerp overeenkomt met die van de twee wetsvoorstellen die hij terzake heeft ingediend (wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 10 en 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering — stuk Senaat, nr. 3-1266 — en voorstel van uitleggingswet betreffende artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht — stuk Senaat, nr. 3-1544).

Wat betreft de schifting voor de ontvankelijkheid van de klachten, stelt spreker vast dat er veel vooruitgang is geboekt sinds de eerste teksten die tijdens de vorige zittingsperiode in de Senaat zijn ingediend. Hij herinnert eraan dat die bevoegdheid om de ontvankelijkheid te beoordelen aanvankelijk aan de minister van Justitie was toegekend. Spreker heeft zich altijd gekant tegen deze oplossing, die in strijd is met het beginsel van de scheiding der machten.

Vervolgens heeft men besloten de federale procureur deze bevoegdheid te verlenen. Het Arbitragehof heeft dat niet aanvaard en heeft geoordeeld dat de beslissing om niet te vervolgen genomen moest worden door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Het onderhavige wetsontwerp verleent die bevoegdheid nu aan de kamer van inbeschuldigingstelling van het Brusselse hof van beroep, wat een goede oplossing is.

Spreker stelt vast dat alleen de federale procureur het recht heeft om in cassatieberoep te gaan tegen arresten van de kamer van inbeschuldigingstelling. De klagers kunnen echter geen beroep instellen tegen de beslissing van de kamer van inbeschuldigingstelling. Hij vraagt zich af hoe het Arbitragehof hierop zal reageren.

Wat betreft de door het Arbitragehof gelaakte discriminatie van vluchtelingen die in België erkend zijn, was de heer Mahoux erg verbaasd dat men een letterlijke interpretatie gaf van artikel 29, § 3, tweede

littérale de l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire, alors que la Convention de Genève relative au statut des réfugiés prévoit en terme général que tout réfugié jouira dans l'État qui l'a reconnu du même traitement qu'un ressortissant en ce qui concerne l'accès aux tribunaux. Il est dès lors quelque peu particulier de devoir préciser dans la loi belge relative aux violations graves du droit international humanitaire la règle générale contenue dans la Convention de Genève. Quoiqu'il en soit, il est heureux que le projet de loi règle ce problème.

M. Mahoux demande ce qui va se passer par rapport aux plaintes qui ont déjà été déposées. Il pense plus particulièrement à la problématique birmane. Au moins un dossier concerne un plaignant qui a le statut de réfugié en Belgique. Or, le projet de loi assimile les réfugiés reconnus en Belgique aux ressortissants belges pour l'application du critère de rattachement. Comment l'assimilation prévue par le projet va-t-elle s'appliquer dans cette affaire ?

Mme Nyssens constate que, dans son arrêt n° 62/2005 du 23 mars 2005, la Cour d'arbitrage a décidé que les dispositions annulées restaient toutefois en vigueur jusqu'au 31 mars 2006. Cette date est aujourd'hui dépassée. Quelles sont les conséquences sur la politique des poursuites et les instructions en cours ?

M. Hugo Vandenberghe précise que le projet contient une clause de rétroactivité. L'article 5 prévoit que la nouvelle loi entre en vigueur le 31 mars 2006.

Réponses de la ministre et répliques

À la question au sujet d'une distinction qui pourrait être jugée discriminatoire entre la position que le projet réserve au parquet fédéral et celle qui est réservée aux plaignants, notamment pour ce qui concerne l'appel, la ministre rappelle que la Cour d'arbitrage n'a pas remis en cause le monopole du procureur fédéral quant à la mise en mouvement de l'action publique, ni l'absence de constitution de partie civile dans le cadre de poursuites en Belgique de violations graves du droit international humanitaire commises hors du territoire du Royaume.

En d'autres termes, les victimes sont à considérer comme des plaignants et non comme des parties civiles. La ministre en conclut que, *sensu stricto*, ces personnes ne sont pas partie à la cause tant que l'on ne s'est pas prononcé sur la recevabilité de la plainte. Elle ne pense dès lors pas qu'un éventuel recours devant la Cour d'arbitrage puisse aboutir. La Cour a admis, vu l'étendue de la compétence extra-territoriale conférée

lid, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, terwijl het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen in het algemeen bepaalt dat iedere vluchteling in het land die hem erkend heeft, op dezelfde manier behandeld moet worden als een onderdaan van dat land wat betreft de rechtsingang. Het is dan ook een beetje vreemd om in de Belgische wet betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht de algemene regel van het verdrag van Genève te moeten opnemen. Hoe dan ook is spreker verheugd over het feit dat het wetsontwerp dit probleem oplost.

De heer Mahoux vraagt wat er zal gebeuren met de klachten die reeds zijn ingediend. Hij denkt in het bijzonder aan de Birmaanse kwestie. Ten minste één dossier heeft betrekking op een klager die in België de status van vluchteling geniet. Het wetsontwerp stelt de erkende vluchtelingen in België echter gelijk met de Belgische onderdanen voor de toepassing van het criterium van het anknopingspunt. Hoe moet de gelijkstelling waarin het ontwerp voorziet in deze zaak toegepast worden ?

Mevrouw Nyssens stelt vast dat het Arbitragehof in arrest nr. 62/2005 van 23 maart 2005 besloten heeft dat de vernietigde bepalingen nog tot 31 maart 2006 van kracht konden blijven. Deze datum is nu achter de rug. Wat zijn de gevolgen voor het vervolgingsbeleid en voor de lopende onderzoeken ?

De heer Hugo Vandenberghe wijst erop dat ontwerpartikel 5 bepaalt dat de nieuwe wet terugwerkt tot 31 maart 2006.

Antwoorden van de minister en replieken

Wat betreft het mogelijk discriminerend onderscheid in het ontwerp tussen de mogelijkheden die het federaal parket heeft en die van de klagers, in het bijzonder inzake het beroep, herinnert de minister eraan dat het Arbitragehof geen bezwaren heeft geformuleerd, noch tegen het monopolie van de federale procureur voor het instellen van de strafvordering, noch tegen het ontbreken van een burgerlijkepartijstelling in het raam van vervolgingen in België van ernstige schendingen van het humanitair recht die buiten het grondgebied van het Rijk gepleegd zijn.

De slachtoffers moeten met andere woorden worden beschouwd als klagers en niet als burgerlijke partijen. De minister besluit daaruit dat die personen *sensu stricto* geen partij zijn in de zaak zolang men zich niet heeft uitgesproken over de ontvankelijkheid van de klacht. Ze denkt dus niet dat een eventueel beroep voor het Arbitragehof tot enig resultaat kan leiden. Gezien de omvang van de extraterritoriale bevoegd-

aux juridictions belges, que la constitution de partie civile ne soit pas autorisée et que les plaignants ne soient pas appelés à la cause lors de la procédure préalable visant à déterminer la recevabilité de la plainte.

La seule partie à la cause lors de la procédure préalable étant le parquet fédéral, il est le seul à disposer d'un droit de recours contre la décision rendue par la chambre des mises en accusation.

L'intervenante précise que le projet prévoit que le parquet fédéral peut se pourvoir en cassation, même si la décision de la chambre des mises en accusation est conforme à la demande du parquet fédéral. Un recours peut s'avérer utile dans une telle hypothèse car cela permet au parquet fédéral de demander à la Cour de cassation de revoir une interprétation donnée par la chambre des mises en accusation. La ministre cite l'hypothèse dans laquelle le parquet fédéral demande à la chambre des mises en accusation de prononcer un non-lieu pour une raison d'immunité internationale. La chambre des mises en accusation considère qu'il n'y a pas d'immunité. Elle accepte cependant le non-lieu, mais sur une autre base. Le parquet fédéral pourrait aller en appel sur la question des immunités alors que la Chambre des mises en accusation a rendu une décision qui est conforme aux réquisitions du parquet fédéral.

M. Hugo Vandenberghe confirme que lors de la procédure devant la chambre des mises en accusation, les plaignants ne sont pas présents.

M. Mahoux reconnaît l'argument en droit. Lors des débats sur la loi de compétence universelle, la question était de savoir si les plaignants étaient partie civile. Avaient-ils de manière automatique tous les droits inhérents aux parties civiles ?

La position actuelle est de considérer que tant que l'action n'est pas déclarée recevable, les plaignants n'ont pas l'autorisation de se constituer partie civile et ne sont pas à la cause. L'orateur a pour sa part toujours défendu l'idée que les plaignants devaient se trouver dans une situation comparable à celle des plaignants dans une procédure de droit commun. L'on a cependant opté pour une autre thèse, en ajoutant des conditions spécifiques dans la loi de compétence universelle. Avant que les plaignants aient les mêmes droits que dans une procédure classique, un filtre a été prévu pour les procédures liées à des violations graves du droit international humanitaire. L'orateur se réjouit que ce filtre soit désormais confié à la chambre des mises en accusation.

La ministre précise qu'il n'y a pas à proprement parler de constitution de partie civile. Contrairement à d'autres situations dans lesquelles la constitution de partie civile n'est pas autorisée, les poursuites ne dépendent pas de la simple décision d'opportunité du

heid die aan de Belgische rechtscolleges wordt verleend, heeft het Hof aanvaard dat de burgerlijkepartijstelling niet wordt toegestaan en dat de klagers niet bij de zaak worden geroepen bij de voorafgaande procedure om de ontvankelijkheid van de klacht te bepalen.

De enige partij in de zaak bij de voorafgaande procedure is het federaal parket, dat als enige een rechtsmiddel heeft tegen de beslissing van de kamer van inbeschuldigingstelling.

Spreekster wijst erop dat het ontwerp bepaalt dat het federaal parket in cassatie kan gaan, ook al beantwoordt de beslissing van de kamer van inbeschuldigingstelling aan het verzoek van het federaal parket. In zo'n geval kan een beroep nuttig blijken omdat dat het federaal parket de mogelijkheid biedt het Hof van Cassatie te verzoeken een interpretatie van de kamer van inbeschuldigingstelling te herzien. De minister geeft als voorbeeld een verzoek van het federaal parket aan de kamer van inbeschuldigingstelling om een buitenvervolginstelling uit te spreken wegens internationale onschendbaarheid. De kamer van inbeschuldigingstelling oordeelt dat er geen onschendbaarheid is. Ze aanvaardt echter de buitenvervolginstelling maar dan op een andere grond. Het federaal parket kan over de zaak van de onschendbaarheid in beroep gaan, hoewel de Kamer van inbeschuldigingstelling een beslissing heeft genomen die aan de vorderingen van het federaal parket beantwoordt.

De heer Hugo Vandenberghe bevestigt dat de klagers niet aanwezig zijn bij de rechtspleging voor de kamer van inbeschuldigingstelling.

De heer Mahoux erkent het juridische argument. Bij het debat over de wet van de universele bevoegdheid luidde de vraag of de klagers burgerlijke partij waren. Hadden ze automatisch alle rechten die de burgerlijke partijen hebben ?

Het huidige standpunt luidt dat zolang de vordering niet ontvankelijk is verklaard, de klagers niet de toestemming hebben zich burgerlijke partij te stellen en geen partij in de zaak zijn. Spreker heeft steeds het idee verdedigd dat de klagers zich in een situatie dienden te bevinden die vergelijkbaar is met die van klagers in een procedure van gemeen recht. Men heeft echter voor een ander standpunt gekozen, door aan de Belgische genocidewet specifieke voorwaarden toe te voegen. Voor de klagers dezelfde rechten krijgen als in een klassieke procedure, is voor een schifting gezorgd voor de procedures in verband met ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Spreker verheugt er zich over dat die schifting voortaan bij de kamer van inbeschuldigingstelling plaatsvindt.

De minister meldt dat er geen eigenlijke burgerlijkepartijstelling is. Anders dan in andere gevallen waarin de burgerlijkepartijstelling niet is toegestaan, hangen de vervolgingen niet af van de eenvoudige beslissing van het federaal parket of ze opportuun zijn.

parquet fédéral. Le mécanisme de filtre, que le projet ne change pas par rapport à la loi du 5 août 2003, prévoit que le filtre ne peut jouer que pour empêcher des poursuites. Si le parquet fédéral désire ne pas mettre à l'instruction, il doit passer par la chambre des mises en accusation pour en avoir la confirmation. Toute autre affaire va, logiquement, vers un juge d'instruction.

Ce filtre consiste à constater soit que la plainte est manifestement non fondée, soit que les faits ne correspondent manifestement à aucune violation grave du droit international humanitaire, soit que les personnes qui font l'objet de la plainte bénéficient d'une immunité de juridiction absolue. En d'autres termes, la chambre des mises en accusation ne pourra bloquer un dossier que pour des raisons qui auraient, en tout état de cause, empêché d'aboutir à une condamnation par la juridiction de jugement.

M. Hugo Vandenberghe constate que l'on est en présence d'un raisonnement circulaire. Le plaignant n'est pas partie à la cause car on ne lui permet pas d'être partie civile. Faut-il pour autant en déduire que le plaignant n'est pas partie ?

L'intervenant pense qu'à la lumière de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le plaignant doit être considéré comme une partie à la cause. La Cour européenne estime, dès lors qu'une personne à un intérêt opposé à l'autre partie, qu'elle est partie à la cause et qu'elle a le droit d'être entendue.

On peut dès lors s'interroger sur la procédure de filtre devant la chambre des mises en accusation dans la mesure où cette dernière se prononce sur réquisition du ministère public, sans entendre les intéressés.

En ce qui concerne la mesure transitoire prévue à l'article 29, § 3, de la loi du 5 août 2003, la ministre partage l'étonnement de M. Mahoux par rapport à l'argumentation développée par la Cour de cassation et la Cour d'arbitrage, qui ont préféré examiner le problème sous l'angle de la discrimination, sans tenir compte du fait que la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés fait partie intégrante de notre arsenal juridique et qu'elle prime toute disposition législative ou réglementaire qui serait contraire.

Le gouvernement a souhaité rappeler ce principe dans l'exposé des motifs, lequel précise : « En adaptant l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 août 2003 aux observations émises par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 68/2005, le présent projet de loi entend refléter la primauté de l'obligation internationale préexistante découlant de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole additionnel dans la loi » (doc. Chambre 51-2305/01, p. 7). Il n'est cependant pas proposé de modifier toutes

Het schiftingsmechanisme van de wet van 5 augustus 2003, waaraan het ontwerp niet raakt, bepaalt dat de schifting niet mag worden gebruikt om vervolgingen te verhinderen. Indien het federaal parket geen gerechtelijk onderzoek wenst in te stellen, moet het via de kamer van inbeschuldigingstelling gaan, om er de bevestiging van te krijgen. Elke andere zaak gaat logischerwijze naar een onderzoeksrechter.

Die schifting bestaat eruit dat wordt vastgesteld hetzij dat de klacht kennelijk ongegrond is, hetzij dat de feiten kennelijk geen ernstige schending van het internationaal humanitair recht opleveren, hetzij dat de personen waartegen de klacht werd ingediend, absolute gerechtelijke immuniteit genieten. De kamer van inbeschuldigingstelling kan met andere woorden een dossier slechts blokkeren om redenen die het vonnisgerecht in elk geval belet hadden tot een veroordeling te komen.

De heer Hugo Vandenberghe stelt vast dat men hier te maken heeft met een cirkelredenering. De klager is geen partij in de zaak omdat men hem niet toestaat burgerlijke partij te zijn. Moet men daaruit afleiden dat de klager geen partij is ?

Spreker meent dat de klager in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens als een partij in het geding moet worden beschouwd. Het Europees Hof meent dat zodra een persoon een tegengesteld belang heeft ten opzichte van de andere partij, hij partij in het geding is en het recht heeft te worden gehoord.

Men kan zich dus vragen stellen bij de schiftingsprocedure voor de kamer van inbeschuldigingstelling in de mate waarin deze laatste zich uitspreekt over de vordering van het openbaar ministerie, zonder de belanghebbenden te horen.

Wat de overgangsmaatregel betreft waarin artikel 29, § 3, van de wet van 5 augustus 2003 voorziet, deelt de minister de verwondering van de heer Mahoux over de argumentatie van het Hof van Cassatie en van het Arbitragehof, die het probleem liever onderzochten vanuit de invalshoek van de discriminatie, zonder rekening te houden met het feit dat het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen deel uitmaakt van ons juridisch arsenaal en voorgaat op elke wettelijke of reglementaire bepaling die daarmee strijdig mocht zijn.

De regering heeft dat beginsel in herinnering willen brengen in de memorie van toelichting, waarin staat : « Door artikel 29, § 3, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2003 aan te passen in overeenstemming met de opmerkingen van het Arbitragehof in arrest nr. 68/2005, strekt dit ontwerp van wet ertoe de voorrang van de reeds bestaande internationale verplichting die voortvloeit uit het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het Aanvullend Protocol weer te geven in de

les autres dispositions du Titre préliminaire du Code de procédure pénale pour assimiler le réfugié au belge.

M. Hugo Vandenberghe est d'avis qu'une convention internationale ne peut l'emporter sur la Constitution. Si l'on admet l'idée que toute convention internationale a pour effet d'écarter les dispositions de la Constitution belge, on s'expose à d'énormes problèmes politiques. Il ne serait pas logique qu'une convention internationale, votée à la majorité simple, prévale sur des dispositions constitutionnelles qui, après déclaration préalable, sont adoptées à la majorité des deux tiers.

L'intervenant se rallie à la logique de la Cour d'arbitrage qui a abordé le problème à la lumière de la Constitution plutôt qu'à la lumière du droit international.

M. Mahoux reconnaît qu'il y a un problème par rapport à la hiérarchie des normes. On a prévu, dans l'ordre juridique belge, toute une série de dispositifs qui donnent des garanties sur le plan du droit interne. Tenant compte de la hiérarchie des normes, l'articulation de ces mécanismes de protection avec les normes internationales peut poser des difficultés. Le problème sera particulièrement aigu dans l'hypothèse de contradiction entre notre Constitution et une norme internationale. Laquelle des deux normes va primer dans ce cas et quelle sera l'autorité compétente pour se prononcer sur la hiérarchie de ces normes ?

M. Hugo Vandenberghe pense que cette question est liée à la détermination des compétences respectives de la Cour de cassation et de la Cour d'arbitrage. À la suite de la jurisprudence de la Cour de cassation, la compétence de la Cour d'arbitrage se limite aux normes fédérales. Pour ce qui est des libertés garanties par des conventions internationales, la Cour de cassation estime pouvoir trancher à la lumière du droit international, sans devoir poser de question préjudicielle.

L'intervenant estime que la Cour d'arbitrage a été créée pour régler ce type de problèmes. La composition spécifique mixte de la Cour d'arbitrage a été voulue car les questions constitutionnelles ne sont pas exclusivement d'ordre juridique. Elles comprennent également une dimension politique.

À la question relative au sort des plaintes dans la mesure où le projet de loi n'est pas interprétatif, la ministre fait observer que la Commission de droit international humanitaire, qui a préparé le projet, a estimé que l'option de la loi interprétative ne pouvait être retenue. Selon la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, une loi interprétative n'est possible que si les textes interprétatifs confirment une signification que l'on pouvait donner de manière raisonnable au texte d'origine.

wet.» (stuk Kamer 51-2305/01, blz. 7). Er wordt evenwel niet voorgesteld alle andere bepalingen van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafveroordening te wijzigen om de vluchteling met de Belg gelijk te stellen.

De heer Hugo Vandenberghe meent dat een internationaal verdrag niet kan primeren op de Grondwet. Indien men aanneemt dat ieder internationaal verdrag de Belgische grondwetsbepalingen terzijde schuift, zal dit enorme politieke problemen doen rijzen. Het is niet logisch dat een internationaal verdrag, gestemd met een gewone meerderheid, zou primeren op grondwetsbepalingen die na voorafgaande verklaring met twee derde meerderheid worden goedgekeurd.

Spreker onderschrijft de redenering van het Arbitragehof, dat het probleem bekijkt in het licht van de Grondwet in plaats van het internationale recht.

De heer Mahoux erkent dat er een probleem is met de hiërarchie der normen. De Belgische interne rechtsorde voorziet in een hele reeks bepalingen die waarborgen bieden op het vlak van het interne recht. Als men de hiërarchie der normen in beschouwing neemt, kan het samengaan van deze beschermingsmechanismen met de internationale normen problemen opleveren. Het probleem wordt bijzonder netelig als er een tegenstrijdigheid ontstaat tussen onze Grondwet en een internationale norm. Welk van beide krijgt dan de voorrang en welke overheid is bevoegd om daarover te beslissen ?

De heer Hugo Vandenberghe meent dat deze kwestie verbonden is met het bepalen van de respectieve bevoegdheden van het Hof van Cassatie en het Arbitragehof. Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie beperkt de bevoegdheid van het Arbitragehof zich tot de federale normen. Wat betreft de vrijheden die gewaarborgd worden door internationale normen, meent het Hof van Cassatie te kunnen beslissen tegen de achtergrond van het internationale recht zonder daarover een prejudiciële vraag te hoeven stellen.

Spreker meent dat het Arbitragehof ingesteld is om dergelijke problemen op te lossen. Het Arbitragehof heeft juist een eigen, gemengde samenstelling omdat grondwettelijke kwesties niet louter juridisch van aard zijn. Ze vertonen ook een politieke dimensie.

Wat betreft het lot van de klachten wegens het feit dat het wetsontwerp niet uitleggend is, merkt de minister op dat de Commissie voor internationaal humanitair recht, die het ontwerp heeft voorbereid, geoordeeld heeft dat een uitleggingswet hier niet de juiste keuze zou zijn. Volgens de vaste rechtspraak van het Arbitragehof is een uitleggingswet alleen mogelijk als de uitleggingsteksten een betekenis bevestigen die men redelijkerwijze aan de oorspronkelijke tekst kon geven.

Or, les raisonnements suivis par la Cour de cassation et la Cour d'arbitrage montrent que cela n'est pas le cas, sans quoi la Cour d'arbitrage n'aurait pas conclu que la loi du 5 août 2003 était contraire aux articles 10, 11 et 191 de la Constitution. D'autre part, les travaux préparatoires de la loi du 5 août 2003 sont muets quant à l'assimilation du réfugié reconnu en Belgique au ressortissant belge.

Quoiqu'il en soit, par rapport au dossier birman auquel s'est référé M. Mahoux, une loi interprétative n'aurait été d'aucune utilité car l'article 7 du Code judiciaire prévoit que les lois interprétatives s'appliquent à toutes les affaires en cours mais pas aux affaires judiciairement closes. Or, dans l'affaire birmane, à la suite de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, la Cour de cassation a dessaisi les juridictions belges.

La ministre précise cependant que le recours introduit dans le dossier birman sur question préjudicielle a abouti à la constatation par la Cour d'arbitrage d'une violation de la Constitution (arrêt n° 68/2005 du 13 avril 2005), auquel le projet de loi entend répondre. Un recours en annulation de la loi du 5 août 2003 a entre-temps été introduit. Ce recours est pendant. Si la Cour d'arbitrage devait constater que la loi de 2003 est contraire à la Constitution, il n'est pas impossible qu'une procédure en rétractation soit introduite dans le dossier birman.

Quoi qu'il en soit, le projet à l'examen doit être considéré comme une loi de procédure. Elle est dès lors d'application immédiate.

En réponse à la question de Mme Nyssens sur la situation depuis le 31 mars 2006 jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la ministre précise que la Cour d'arbitrage a annulé la possibilité pour le procureur fédéral de décider de son propre chef de classer une affaire sans suite. Depuis le 31 mars 2006, le parquet fédéral s'abstient de classer sans suite des dossiers qui pourraient éventuellement l'être, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Dès que cela sera le cas, le parquet fédéral soumettra ces dossiers à la chambre des mises en accusation pour requérir un non-lieu.

L'intervenante en déduit que l'arrêt de la Cour d'arbitrage n'a aucune conséquence sur tout dossier ancien ou nouveau qui justifie des mises à l'instruction, puisque l'annulation ne porte que sur les dossiers que l'on voudrait clore sans passer par un jugement au fond.

M. Mahoux fait remarquer que la proposition de loi interprétative n° 3-1544 qu'il a déposée prévoit explicitement la possibilité pour les parties de demander à la Cour de cassation de rétracter les décisions

De redeneringen van het Hof van Cassatie en het Arbitragehof wijzen echter uit dat dit niet het geval is, anders zou het Arbitragehof niet geoordeeld hebben dat de wet van 5 augustus 2003 onbestaanbaar was met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet. Bovendien is er in de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 augustus 2003 niets te vinden over een gelijkschakeling van de in België erkende vluchteling met een Belgisch onderdaan.

Hoe dan ook zou een uitleggingswet in het Birmaanse dossier waarnaar de heer Mahoux verwees, geen enkel nut gehad hebben, aangezien artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat uitleggingswetten van toepassing zijn op alle lopende zaken, maar niet op zaken waarin het rechtspunt definitief berecht is. De Birmaanse zaak werd door het Hof van de Cassatie echter aan de Belgische rechtbanken onttrokken.

De minister voegt er niettemin aan toe dat het beroep dat op prejudiciële vraag is ingesteld in het Birmaanse dossier, ertoe geleid heeft dat het Arbitragehof een schending van de Grondwet heeft vastgesteld (arrest nr. 68/2005 van 13 april 2005), die het wetsontwerp wil rechtzetten. Een vordering tot nietigverklaring van de wet van 5 augustus 2003 werd ondertussen ingesteld. Dit beroep is hangend. Als het Arbitragehof zou vaststellen dat de wet van 2003 strijdig is met de Grondwet, is het niet onmogelijk dat een verzoek tot intrekking ingediend wordt in het Birmaanse dossier.

Hoe dan ook moet het onderhavige wetsontwerp beschouwd worden als een procedurewet. Het is dus onmiddellijk van toepassing.

Als antwoord op de vraag van mevrouw Nyssens betreffende de toestand vanaf 31 maart 2006 tot de inwerkingtreding van de nieuwe wet, verduidelijkt de minister dat het Arbitragehof de mogelijkheid van de federale procureur om zelf te beslissen een zaak te seponeren, vernietigd heeft. Sinds 31 maart 2006 seponert het federale parket geen dossiers meer die daar eventueel voor in aanmerking zouden komen, in afwachting van de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Op dat ogenblik zal het federaal parket deze dossiers voorleggen aan de kamer van inbeschuldigingstelling om een buitenvervolginstelling te vragen.

Spreekster leidt daaruit af dat het arrest van het Arbitragehof geen gevolgen heeft voor een oud of nieuw dossier waarvoor een gerechtelijk onderzoek kan worden ingesteld, aangezien de vernietiging geen betrekking heeft op dossiers die men wenst te sluiten zonder tot een vonnis ten gronde te komen.

De heer Mahoux wijst erop dat zijn interpretatieve wetsvoorstel nr. 3-1544 expliciet voorziet in de mogelijkheid dat de partijen aan het Hof van Cassatie de intrekking vragen van de in kracht van gewijsde

