

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2001-2002

25 SEPTEMBER 2002

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht

AMENDEMENTEN

Nr. 1 VAN DE HEER **MONFILS**

Art. 5

Paragraaf 1 van het voorgestelde artikel 7 vervangen als volgt:

« § 1. *Behoudens verwijzing naar een internationaal strafrecht met voorrang op de nationale rechtscolleges, zijn de Belgische gerechten bevoegd om kennis te nemen van de in deze wet omschreven misdrijven:*

- 1^o wanneer het misdrijf in België werd gepleegd; of*
- 2^o wanneer het door een Belg werd gepleegd; of*
- 3^o wanneer de vermoedelijke dader zich in België bevindt; of*
- 4^o wanneer het slachtoffer Belg is of een persoon die gedurende minstens drie jaar in België verblijft. »*

Verantwoording

De universele bevoegdheid van de Belgische rechtscolleges op het gebied van het internationaal humanitair strafrecht is een edelmoedig idee, waarbij de indiener van het amendement zich aansluit.

Zie:

Stukken van de Senaat:

2-1256 - 2001/2002:

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

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2001-2002

25 SEPTEMBRE 2002

Proposition de loi modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire

AMENDEMENTS

N^o 1 DE M. **MONFILS**

Art. 5

Remplacer le § 1^{er} de l'article 7 proposé par ce qui suit:

« § 1^{er}. *Sous réserve d'un dessaisissement en faveur d'un tribunal pénal international ayant primauté de juridiction, les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions prévues à la présente loi:*

- 1^o lorsque l'infraction est commise sur le territoire du royaume; ou*
- 2^o lorsqu'elle est commise par un Belge; ou*
- 3^o lorsque l'auteur présumé se trouve sur le territoire du royaume; ou*
- 4^o lorsque la victime est belge ou une personne résidant en Belgique depuis au moins trois ans. »*

Justification

La compétence universelle des juridictions belges dans le domaine du droit pénal humanitaire est une idée généreuse à laquelle l'auteur de l'amendement s'associe.

Voir:

Documents du Sénat:

2-1256 - 2001/2002:

N^o 1: Proposition de loi de M. Mahoux et consorts.

De edelmoedigheid van een beginsel mag echter de doelmatigheid ervan niet in de weg staan. De gerechtelijke en juridische disputeren naar aanleiding van diverse dossiers die ons land heeft geopend op basis van een dergelijke wet, doen evenwel twijfel rijzen over de efficiëntie.

Daaruit is kennelijk de behoefte ontstaan de huidige wetgeving te wijzigen en geleidelijk aan het universele karakter van bevoegdheid van de Belgische rechtscolleges af te zwakken. Het oorspronkelijke voorstel gebruikt voor de klachten een filtersysteem wat betreft de ontvankelijkheid. De indiener van dit amendement meent dat het systeem niet behoorlijk functioneert en dat het raadzaam is raakpunten met ons land in de wet op te nemen om de bevoegdheid van onze rechtscolleges te verantwoorden.

Het is immers zo dat:

— België niet onbepaald de boeman kan spelen op mondiaal vlak, noch toestaan dat humanitaire conflicten die zich in het buitenland afspelen, op ons grondgebied voort worden uitgevochten via de Belgische rechtscolleges.

Dat is niet wenselijk. Daar komt nog bij dat ons gerechtelijk apparaat kennelijk niet over de nodige mensen en middelen beschikt om op dat vlak repressief op te treden.

Een dergelijke rechtsbedeling vereist dat de rechter die met een dossier belast is, zich voldoende psychologisch, cultureel en sociaal kan inwerken in het aanhangig geschil. Hoe kan hij billijk oordelen over personen van wie hij noch de cultuur, noch de taal, noch de tradities, noch de zeden, noch de politieke systemen kent?

— Het instellen van vervolging wegens in het buitenland gepleegde humanitaire misdaden slorpt heel wat financiële en menselijke middelen op. Er zijn teams van onderzoekers voor nodig die uit de meest ervaren krachten moeten bestaan, er moet wereldwijd worden gereisd om de getuigen, de bewijzen en vermoedelijke daders te vinden. Al die middelen bieden echter nog geen waarborg dat de vervolging doelmatig verloopt.

Nu is het zo dat de « gewone » rechtscolleges gebukt gaan onder een aanzienlijke gerechtelijke achterstand. Ook die vraagt om heel wat mensen en middelen en doet een beroep op al het beschikbare personeel van de politie en de rechtscolleges.

— Het amendement strekt er bijgevolg toe de bevoegdheid van de Belgische rechtscolleges op het gebied van het humanitair strafrecht te grondvesten op het bestaan van een aanknopingspunt met België: het grondgebied of de nationaliteit van welke partij ook die bij de betreffende misdadige feiten betrokken is.

De huidige wettelijke regeling, die geen enkel raakpunt vereist, heeft, zoals de indieners van het voorstel hebben erkend, het inbouwen van een filter noodzakelijk gemaakt. Niemand kan het de indiener van het amendement dus ten kwade duiden dat hij het beginsel van de universele bevoegdheid durft aan te vechten, terwijl het aanbrengen van een filter — een idee dat de indieners van het voorstel uitdrukkelijk hebben overgenomen — de universele dimensie reeds behoorlijk afzwakt.

Bovendien wijst de indiener van het amendement erop dat de voorgestelde filter niet voldoet: er zal allerlei druk in de ene of in de andere zin op de federale procureur worden uitgeoefend. De minister van Justitie, die over een positief injunctierecht beschikt, zal herhaaldelijk worden aangesproken over de uitvoering van dat recht, telkens wanneer een dossier wordt aangelegd.

— Tot slot heeft ons land door de goedkeuring van de wet van 16 juni 1993 een voortrekkersrol vervuld inzake de bestraffing van volkenmoordenaars en personen die misdaden tegen de menselijkheid plegen. Het heeft een internationale beweging op gang gebracht, die is uitgemond in de oprichting en toename van

La générosité d'un principe ne doit cependant pas exclure la nécessité de son efficacité pratique. Or, les querelles judiciaires et juridiques soulevées à l'occasion des différents dossiers ouverts dans notre pays sur base de notre loi de compétence universelle permettent de douter de cette efficacité.

De là, assurément, a surgi le besoin de modifier la législation actuelle en atténuant peu à peu le caractère universel de la compétence des juridictions belges. La proposition initiale recourt à un système de filtrage au niveau de la recevabilité des plaintes. L'auteur du présent amendement pense, pour sa part, que ce système de filtre n'est pas adéquat et qu'il s'indique d'avantage de créer dans la loi un lien de rattachement avec la Belgique pour justifier la compétence de nos juridictions.

En effet:

— La Belgique ne peut s'ériger, sans restriction, en gendarme du monde et permettre que des situations conflictuelles humanitaires se déroulant en terre étrangère se poursuivent sur notre territoire par juridictions belges interposées.

Outre le fait que cette situation n'est pas souhaitable, notre système judiciaire n'est manifestement pas outillé, ni sur le plan humain, ni sur le plan matériel pour mener semblables actions répressives.

Une bonne administration de la justice requière que le juge en charge du dossier puisse s'impliquer suffisamment psychologiquement, culturellement, et sociologiquement dans le litige qui lui est soumis; comment juger équitablement des personnes dont il ne partage ni la culture, ni la langue, ni les traditions, ni les mœurs, ni les systèmes politiques?

— L'exercice des poursuites en raison des crimes humanitaires commis à l'étranger est très accaparant en termes de moyens financiers et humains. Il faut lui réserver des équipes d'enquêteurs choisis parmi les plus expérimentés, parcourir le monde à la recherche des témoins, des preuves et des auteurs présumés. Tous ces moyens ne garantissent pourtant pas nécessairement l'efficacité des poursuites.

Or, au même moment, la justice « ordinaire » se trouve confrontée à un important arriéré judiciaire nécessitant, lui aussi, d'importantes ressources humaines et matérielles et l'utilisation de tous les cadres policiers et judiciaires disponibles.

— L'amendement vise dès lors à baser la compétence des juridictions belges dans le domaine du droit pénal humanitaire sur l'existence d'un lien de rattachement avec la Belgique, qu'il s'agisse du territoire ou de la nationalité de l'une quelconque des parties impliquées dans les faits criminels concernés.

Le système préconisé par la loi actuelle — aucun lien de rattachement exigé — a, de l'aveu même des auteurs de la proposition, rendu indispensable le recours à un filtre. On ne pourrait donc reprocher à l'auteur de l'amendement de mettre à mal le principe de la compétence universelle alors que le fait-même d'instaurer un filtre — idée expressément reprise par les auteurs de la proposition — constitue déjà un frein à cet aspect universel.

L'auteur de l'amendement fait en outre remarquer que le filtre instauré par la proposition est inadapté: des pressions en tous genres ne manqueront pas d'être exercées sur le procureur fédéral dans un sens comme dans l'autre; le ministre de la justice, qui peut exercer un droit d'injonction positive, sera, pour sa part, interpellé de manière répétée quant à l'exercice de ce droit à l'occasion de chaque dossier ouvert.

— Enfin, la Belgique, en se dotant de sa loi du 16 juin 1993 a incontestablement joué un rôle de pionnier dans le domaine de la répression des génocidaires et des criminels contre l'humanité. Elle a suscité un dynamisme international à l'origine de la création et de la multiplication de tribunaux internationaux spécifiques ou

het aantal specifieke internationale rechtscolleges en tot het instellen van een vast Internationaal Strafhof. Die supranationale rechtscolleges zullen heel wat misdaden waarvan sprake is in de Belgische wet, behandelen, zodat het verlenen van een universele bevoegdheid aan onze strafrechters zonder dat er een raakpunt hoeft te bestaan, thans geen spoedeisende noodzaak meer vormt.

Nr. 2 VAN DE HEER MONFILS

Art. 2bis (nieuw)

Een artikel 2bis (nieuw) invoegen, luidende :

« Artikel 2bis. — In dezelfde wet wordt een artikel Iquater (nieuw) ingevoegd, luidende :

« Artikel Iquater. — § 1. Dat een rechtspersoon een investering doet of een handelstransactie of een economische transactie afsluit met of in een Staat waar misdaden worden gepleegd zoals bedoeld in deze wet, is niet strafbaar, tenzij vaststaat dat de rechtspersoon op het tijdstip van de investering of van de transactie, rekening houdend met de gegeven omstandigheden, had moeten weten dat die investering of transactie al dan niet rechtstreeks kon bijdragen tot het plegen van de ten laste gelegde handelingen.

§ 2. Het vorige lid is van overeenkomstige toepassing op de activiteiten van natuurlijke personen die handelen voor rekening van rechtspersonen die een economische activiteit zoals bedoeld in het genoemde lid uitoefenen of voortzetten. »

Verantwoording

De wet van 4 mei 1999 heeft in ons rechtssysteem het beginsel van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersonen ingevoerd.

De bij de wet van 16 juni 1993 ten laste gelegde feiten kunnen dus worden opgespoord zowel bij de rechtspersonen zelf, als bij de bedrijfsleiders.

Het spreekt vanzelf dat rechtspersonen niet kunnen vragen principieel van hun verantwoordelijkheid te worden ontslagen, zelfs niet op het gebied van specifieke misdaden, zoals oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en volkenmoord.

De eerste en belangrijke verantwoordelijkheid op dat gebied is over het algemeen te zoeken bij de politieke en militaire leiders van de betreffende landen.

De dossiers die in het raam van onze wet van universele bevoegdheid werden onderzocht, hebben evenwel duidelijk aangetoond dat de vervolging vaak gehinderd wordt door de functionele onschendbaarheid van de belangrijkste verantwoordelijke personen.

Het is waarschijnlijk dat de slachtoffers die op die onschendbaarheid botsen (het principe ervan wordt uitdrukkelijk in het wetsvoorstel in herinnering gebracht en bevestigd) geneigd zullen zijn het toepassingsgebied van de verantwoordelijkheid uit te breiden en zich dan tegen de ondernemingen en hun bedrijfsleiders te keren, als medeplichtigen aan oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid, wegens het uitoefenen van een economische activiteit op de plaats waar de misdaden begaan werden.

encore d'une Cour pénale internationale permanente. Ces juridictions supranationales prendront en charge un grand nombre de situations criminelles visées par la loi belge de sorte que la nécessité d'une compétence universelle de nos juridictions pénales, sans le moindre lien de rattachement, se fait actuellement moins pressante.

N° 2 DE M. MONFILS

Art. 2bis (nouveau)

Insérer un article 2bis (nouveau), libellé comme suit :

« Article 2bis. — Il est inséré dans la même loi un article Iquater (nouveau), libellé comme suit :

« Article Iquater. — § 1^{er}. Le seul fait pour une personne morale de réaliser un investissement ou de conclure un marché commercial ou économique avec ou dans un Etat où sont commis des crimes visés par la présente loi n'est pas punissable, sauf s'il est établi que, au moment de l'investissement ou de la conclusion du marché, la personne morale aurait dû, compte tenu des circonstances du moment, savoir que l'investissement ou le marché concerné pouvait contribuer directement ou indirectement à la perpétration des actes incriminés.

§ 2. L'alinéa précédent s'applique également aux activités de personnes physiques agissant pour le compte des personnes morales déployant ou poursuivant une activité économique telle que visée dans cet alinéa. »

Justification

La loi du 4 mai 1999 a instauré dans notre système juridique le principe de la responsabilité pénale des personnes morales.

Les faits incriminés par la loi du 16 juin 1993 peuvent donc être recherchés dans le chef des personnes morales elles-mêmes, autant que dans le chef de leurs dirigeants.

Il va de soi que les personnes morales ne peuvent pas revendiquer d'exonération de principe de leurs responsabilités même dans le domaine des crimes particuliers qui sont les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide.

Cependant, les premières et principales responsabilités dans ces domaines sont généralement à rechercher dans le chef des responsables politiques et militaires des pays concernés.

Or, les dossiers mis à l'instruction dans le cadre de notre loi de compétence universelle ont clairement montré que les poursuites se heurtent, dans pas mal de cas, au privilège d'immunité fonctionnelle des principaux responsables.

Il est probable que les victimes qui se heurteront à semblable immunité (dont le principe est rappelé et confirmé expressément dans la proposition de loi) auront tendance à élargir le champ des responsabilités et à se tourner alors vers les entreprises et leurs dirigeants, en tant que complices de crimes de guerre et contre l'humanité du fait de l'exercice d'une activité économique dans les lieux où les crimes ont été commis.

Het is dus essentieel belang voor elke misdaad precies te weten wanneer een economische activiteit in het «risicoland» eventueel een misdaad wordt.

Het amendement wil die grenslijn trekken. Het gaat ervan uit dat het loutere feit dat een persoon investeert of een economische of handelstransactie afsluit in of met een Staat waar misdaden worden begaan zoals bedoeld in de wet van 16 juni 1993, niet *a priori* mag worden beschouwd als een bijdrage tot het begaan van de misdaden.

Hoewel de draagwijdte van het amendement van essentieel belang blijft om de Belgische economische activiteiten overal ter wereld in stand te houden (de politiek stabiele Staten met duidelijk geformuleerde democratische waarden zijn immers slechts een minderheid in de wereld), blijft ze perfect verenigbaar met het zoeken naar de eventuele verantwoordelijkheid van rechtspersonen en bedrijfsleiders aangezien:

— alle daden of elke vorm van uitdrukkelijk verzuim bedoeld in de wet van 16 juni 1993 nog steeds kan worden opgespoord bij ondernemingen. Alleen gedane investeringen en verrichte handelstransacties worden als dusdanig en principieel beschouwd als onverdacht. Uiteraard kunnen medeplichtigheid of actieve medewerking aan de misdaden die verder reiken dan investeringen of transacties, worden vervolgd in hoofde van de bedrijven en de bedrijfsleiders.

— het parket en de burgerlijke partijen bovendien de mogelijkheid behouden om te bewijzen dat zelfs de investering of de transactie op zich een misdaad vormt.

Ze zullen echter moeten bewijzen dat de onderneming, op het tijdstip van de investering of van de transactie, rekening houdend met de gegeven omstandigheden, had moeten weten dat de investering of de transactie al dan niet rechtstreeks kon bijdragen tot het begaan van misdaden.

Dit amendement is van dien aard dat het de noodzaak om de economische activiteit in de hele wereld zoveel mogelijk in stand te houden afstemt op de vereiste dat ondernemingen op hun verantwoordelijkheid wordt gewezen via de beoordelingsbevoegdheid van de rechter om aan de hand van de gegeven omstandigheden en de conclusies die de onderneming eruit heeft getrokken, tot een beslissing te komen.

Il est donc essentiel de savoir exactement où commence, dans les domaines criminels concernés, le caractère criminel éventuel de l'activité économique dans les pays «à risque».

L'amendement vise à établir cette ligne de frontière en considérant que le seul fait d'investir ou de conclure un marché économique ou commercial dans ou avec un État où sont commis de crimes visés par la loi du 16 juin 1993 ne peut pas, *a priori*, être considéré comme une contribution à la réalisation des crimes.

La portée de l'amendement, encore qu'elle soit essentielle pour assurer le maintien de l'activité économique belge partout dans le monde (les États politiquement stables et dont les valeurs démocratiques sont clairement affirmées constituent en effet qu'une minorité dans l'ensemble du monde), reste parfaitement compatible avec la recherche des responsabilités éventuelles dans le chef des personnes morales ou de leurs dirigeants puisque:

— Tous les actes positifs ou omissions circonstanciées visés dans la loi du 16 juin 1993 peuvent encore être recherchés dans le chef des entreprises. Seuls l'investissement et la conclusion de marchés commerciaux sont, en tant que tels, et par principe, considérés comme non suspects. Il va de soi qu'une complicité ou une participation active aux activités criminelles, au-delà du seul investissement ou de la seule conclusion du marché, peuvent être poursuivis à charge des entreprises et de leurs dirigeants.

— Le parquet et les parties civiles conservent en outre la possibilité de démontrer que même l'investissement ou le marché seuls ont, par eux-mêmes, un caractère criminel.

Il leur faudra toutefois démontrer que, au moment de l'investissement ou de la conclusion du marché, l'entreprise aurait dû, compte tenu des circonstances du moment, savoir que l'investissement ou le marché pouvait contribuer directement ou indirectement à la perpétration des crimes.

Cet amendement est de nature à concilier la nécessité de maintenir autant que possible une activité économique dans l'ensemble du monde tout en plaçant les entreprises devant leurs responsabilités par l'intermédiaire du pouvoir d'appréciation réservé au juge sur les circonstances du moment et les conclusions que l'entreprise en a tirées.

Philippe MONFILS.