

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003

31 JUILLET 2003

## Projet de loi relative aux violations graves du droit international humanitaire

### RAPPORT

FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DE LA JUSTICE  
PAR M. ZENNER

## I. INTRODUCTION

Le présent projet de loi, qui est soumis à la procédure obligatoirement bicamérale, a été adopté par la Chambre des représentants le 29 juillet 2003, par 89 voix contre 3 et 34 abstentions, et transmis le 30 juillet au Sénat.

Composition de la commission :

1. Membres effectifs : MM. H. Vandenberghe, président; Ceder, Chevalier, Coveliers, De Clerck, Mmes Defraigne, de T' Serclaes, M. Istasse, Mme Laloy, MM. Mahoux, Nimmegeers, Mme Nyssens, M. Vandenhove, Mme Van dermeersch, MM. Van Duppen, Willems et M. Zenner, rapporteur.

2. Membres suppléants : Mmes Bouarfa, Bousakla, MM. Brotcorne, Buysse, Cornil, Mmes de Bethune, Derbaki Sbaï, De Roeck, De Schamphelaere, MM. Destexhe, Duquesne, Mme Gennez, M. Germeaux, Mme Leduc, MM. Moureaux, Noreilde, Mme Pehlivan, M. Roelants du Vivier, Mme Thijs, MM. Thissen, Van Hautthem, Vankrunkelsven, Van Overmeire et Mme Vienne.

*Voir:*

Documents du Sénat :

3-136 - SE 2003 :

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

N° 2: Amendements.

# BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2003

31 JULI 2003

## Wetsontwerp betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht

### VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE JUSTITIE  
UITGEBRACHT  
DOOR DE HEER ZENNER

## I. INLEIDING

Dit wetsontwerp dat onder de verplicht bicamerale procedure valt, is door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen op 29 juli 2003 met 89 stemmen tegen 3 bij 34 onthoudingen en op 30 juli 2003 aan de Senaat overgezonden.

Samenstelling van de commissie :

1. Vaste leden : de heren H. Vandenberghe, voorzitter; Ceder, Chevalier, Coveliers, De Clerck, de dames Defraigne, de T' Serclaes, de heer Istasse, mevrouw Laloy, de heren Mahoux, Nimmegeers, mevrouw Nyssens, de heer Vandenhove, mevrouw Van dermeersch, de heren Van Duppen, Willems en Zenner, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de dames Bouarfa, Bousakla, de heren Brotcorne, Buysse, Cornil, de dames de Bethune, Derbaki Sbaï, De Roeck, De Schamphelaere, de heren Destexhe, Duquesne, mevrouw Gennez, de heer Germeaux, mevrouw Leduc, de heren Moureaux, Noreilde, mevrouw Pehlivan, de heren Roelants du Vivier, mevrouw Thijs, de heren Thissen, Van Hautthem, Vankrunkelsven, Van Overmeire en mevrouw Vienne.

*Zie:*

Stukken van de Senaat :

3-136 - BZ 2003 :

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

Nr. 2: Amendementen.

La commission de la Justice l'a examiné lors de sa réunion du 28 juillet 2003, en présence du vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, et de ses réunions des 30 et 31 juillet 2003, en présence de la vice-première ministre et ministre de la Justice.

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

«J'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui le projet de loi du gouvernement relatif aux violations graves de droit international humanitaire.

Comme vous le savez, l'application de la «loi relative à la répression des violations graves de droit international humanitaire» a posé nombre de problèmes à cause de son utilisation abusive. Il y a d'abord eu la loi du 16 juin 1993, par laquelle nous transposions essentiellement en droit belge quatre Conventions de Genève et deux protocoles concernant les victimes de guerre. Cette loi fut modifiée le 10 février 1999 pour étendre son champ d'application au crime de génocide et aux crimes contre l'humanité; ainsi nous commençons également à transposer en droit belge le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté à Rome en 1998, ainsi que la Convention des Nations unies sur le Génocide (de 1948). Enfin, nous avons encore adapté cette loi le 23 avril 2003.

Étant donné l'utilisation abusive qui en a été faite, le gouvernement a décidé de vous proposer une loi mieux équilibrée, empêchant son instrumentalisation à des fins politiques. Il l'a fait dans le souci de maintenir les principes fondamentaux qui ont sous-tendu les lois de 1993 et de 1999, qui — je vous le rappelle — ont été votées pour ainsi dire à l'unanimité des membres de cette assemblée.

C'est pourquoi le gouvernement vous propose d'une part, d'abroger la loi du 16 juin 1993 et d'autre part, d'en transférer les dispositions-clés dans le droit commun, à savoir que:

— les dispositions de droit pénal matériel visant à réprimer les violations graves de droit international humanitaire sont transférées dans le Code pénal;

— les dispositions relatives à la compétence extraterritoriale des tribunaux belges pour connaître des infractions visées par la loi de 1993 sont transférées au titre préliminaire du Code de procédure pénale.

De commissie voor de Justitie heeft het besproken tijdens haar vergadering van 28 juli 2003 in aanwezigheid van de vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken, en tijdens haar vergaderingen van 30 en 31 juli 2003, in aanwezigheid van de vice-eerste minister en minister van Justitie.

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VICE-EERSTEMINISTER EN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ik heb de eer u hierbij het wetsontwerp van de regering voor te stellen betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

Zoals u weet, heeft de toepassing van de «wet betreffende de bestraffing van de ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht» tot heel wat problemen geleid als gevolg van het onrechtmatig gebruik ervan. Er is in de eerste plaats de wet van 16 juni 1993 geweest waarbij wij essentieel vier Conventies van Genève en twee protocollen betreffende de oorlogsslachtoffers in het Belgische recht hebben omgezet. Die wet werd op 10 februari 1999 gewijzigd waarbij de toepassingsfeer werd uitgebreid tot het misdrijf genocide en tot de misdaden tegen de menselijkheid; ook zijn we begonnen met het omzetten in het Belgisch recht van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof, aangenomen in Rome in 1998, alsook de Conventie van de Verenigde Naties over de genocide van 1948. Ten slotte hebben wij die wet op 23 april 2003 aangepast.

Omdat er van die wet misbruik werd gemaakt heeft de Regering besloten u een meer evenwichtige wet voor te stellen, die moet verhinderen dat ze voor politieke doelstellingen wordt gebruikt. De regering heeft dat gedaan met de zorg om de fundamentele principes waarop de wetten van 1993 en 1999 steunden, te handhaven, wetten die omzeggens bij eenparigheid van de leden van deze assemblee werden aangenomen.

Daarom stelt de regering nu enerzijds voor de wet van 16 juni 1993 op te heffen en anderzijds de belangrijkste bepalingen ervan op te nemen in het gemeen recht, dat wil zeggen:

— de strafrechtelijke bepalingen die strekken om ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht te bestraffen in het Strafwetboek overbrengen;

— de bepalingen met betrekking tot de extraterritoriale bevoegdheid van de Belgische rechtbanken om de misdrijven te behandelen die bedoeld zijn door de wet van 1993 overhevelen naar de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

Le projet de loi tient grandement compte de l'avis du Conseil d'État n° 35.697/2/V, rendu le 18 juillet 2003 et il a été répondu aux remarques soulevées par celui-ci chaque fois qu'il a été jugé nécessaire.

Je dois également préciser que le projet de loi à l'examen est basé sur une étude comparative de la législation en vigueur dans une série de pays occidentaux ayant un système juridictionnel comparable au nôtre. Il ressort de l'étude que la plupart de ces pays ont instauré une compétence universelle limitée et ont maintenu les règles d'immunité de droit international et de droit coutumier ainsi qu'une référence personnelle (auteur et/ou victime) ou territoriale précise au pays d'origine.

\*  
\* \*

On propose donc d'inscrire, au livre II du Code pénal un nouveau titre (titre *Ibis*) rédigé comme suit: «Infractions graves au droit humanitaire international» et d'y inscrire toutes les infractions visées par la loi du 16 juin 1993, modifiée par les lois du 10 février 1999 et du 23 avril 2003. Il y aurait lieu de les inscrire plus précisément dans les articles 136*bis* à 136*octies* nouveaux du Code pénal.

La loi de 1993, qui a transposé en droit national les Conventions de Genève, a fondé la compétence des tribunaux belges en toutes circonstances, même dans les cas où il n'existe aucun lien entre l'affaire examinée et la Belgique. Elle prévoyait au surplus que la procédure pouvait être conduite quand bien même l'auteur présumé ne se trouvait pas sur le territoire national (c'est-à-dire en l'absence de l'auteur présumé).

En vue de limiter la compétence extraterritoriale de nos tribunaux, le projet de loi fait référence aux principes de personnalité active et passive, qui sont bien connus dans notre droit commun; on les a toutefois adaptés quelque peu pour tenir compte du caractère réel de la criminalité internationale actuelle.

Qu'est-ce que cela signifie concrètement ?

1. Il est d'abord fait appel au principe de personnalité active, c'est-à-dire lorsque l'auteur présumé est de nationalité belge ou a sa résidence principale en Belgique.

Het wetsontwerp houdt in grote mate rekening met het advies van de Raad van State nr. 35.697/2/V, uitgebracht op 18 juli 2003, en er werd met de opmerkingen van de Raad rekening gehouden telkens dat noodzakelijk werd geacht.

Ik moet ook verduidelijken dat het wetsontwerp dat thans voorligt gebaseerd is op een vergelijkende studie van de wetgeving in een aantal westerse landen, waarvan het rechtssysteem vergelijkbaar is met het onze. Uit deze studie bleek dat de meeste van die landen een beperkte universele bevoegdheid hebben ingevoerd, met behoud van de immunitetsregels van het internationaal en het gewoonterecht evenals met een duidelijk persoonlijk (dader en/of slachtoffer) of territoriaal aanknopingspunt naar het eigen land toe.

\*  
\* \*

Aldus wordt u voorgesteld om in boek II in het Strafwetboek een nieuwe titel (titel *Ibis*) op te nemen onder de hoofding «Ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht». Onder deze titel worden alle schendingen ondergebracht die vermeld worden in de wet van 16 juni 1993, gewijzigd door de wetten van 10 februari 1999 en 23 april 2003. Zij vinden hun plaats in de nieuwe artikelen 136*bis* tot 136*octies* van het Strafwetboek.

De wet van 1993, die de Conventies van Genève in nationaal recht vertolkt, vestigde de bevoegdheid van het Belgisch gerecht in alle omstandigheden, zelfs in die gevallen waar er geen enkel aanknopingspunt was tussen de zaak en België; de procedure kon zelfs gevoerd worden terwijl de vermoedelijke dader niet op het nationaal grondgebied was (dus «*in absentia*» van de vermoedelijke dader).

Om de extraterritoriale bevoegdheid van onze rechtbanken in te perken, grijpt het wetsontwerp terug naar de concepten van actief en passief personaliteitsbeginsel — goed gekend in ons gemeenrecht — om als aanknopingspunt te dienen; ze worden wel enigszins aangepast om rekening te houden met de realiteit van de hedendaagse internationale criminaliteit.

Wat betekent dit concreet ?

1. Ten eerste wordt een beroep gedaan op het actieve personaliteitsbeginsel, waarbij met andere woorden de vermoedelijke dader de Belgische nationaliteit of zijn hoofdverblijfplaats in België heeft.

Ce double critère de rattachement alternatif (soit auteur de nationalité belge, soit auteur ayant sa résidence principale en Belgique) — introduit aux articles 6, 7 et 9 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale — sera appliqué «de manière illimitée». Cela signifie qu'en ce qui concerne les auteurs de telles infractions, on va plus loin que ce que prévoit le droit commun :

— des poursuites sont possibles sans tenir compte du principe de double incrimination puisqu'il s'agit de crimes internationaux;

— il ne doit pas y avoir de plainte préalable de la personne lésée ou de sa famille;

— la constitution de partie civile est possible et le suspect ne doit pas être trouvé sur le territoire belge.

Une telle application existe déjà pour les crimes ou les délits contre la sécurité de l'État (article 6, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du Titre préliminaire du Code de procédure pénale). Il est proposé d'accorder aux violations graves du droit international humanitaire le même statut que celui de ces dernières infractions, bien qu'il ne s'agisse pas ici d'infractions mettant en péril un élément essentiel de la souveraineté de l'État belge.

Le fondement du principe de personnalité active réside dans le fait qu'un pays doit au moins disposer lui-même de la capacité de poursuivre ses propres ressortissants et de pouvoir les extraditer (sinon, l'absence d'extradition de ses ressortissants reviendrait à instaurer une impunité à leur égard).

Le principe de personnalité active s'appliquera dorénavant tant aux Belges qu'aux personnes ayant leur résidence principale en Belgique.

En outre, il n'y a aucune raison d'exiger, dans le cadre du principe de personnalité active, que le suspect ait joui au moment des faits du statut de ressortissant ou de résident, étant donné qu'il est admis de manière générale dans le droit d'extradition que les personnes ayant également obtenu le statut de résident ou d'assimilé, après les faits, peuvent également bénéficier d'une protection contre l'extradition. Le critère de nationalité ou de résidence principale peut donc également s'apprécier au moment de l'engagement des poursuites.

Enfin, la notion de résidence principale couvre aussi bien la situation de la personne qui réside légalement en Belgique que celle de la personne qui réside en Belgique de manière irrégulière. Il serait en effet paradoxal que l'irrégularité du séjour conduise à l'impunité.

2. Le projet de loi qui vous est soumis fait également appel au principe de personnalité passive, c'est-à-dire lorsque la victime est de nationalité belge ou réside effectivement, habituellement et légalement en

Dit tweeledig aanknopingspunt (de dader heeft ofwel de Belgische nationaliteit of zijn hoofdverblijfplaats in België) — ingevoerd in de artikelen 6, 7 en 9 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering — wordt «onbeperkt» toegepast. Dat betekent dat men voor daders van dergelijke misdrijven verder gaat dan wat het gemeenrecht bepaalt :

— vervolging is mogelijk zonder rekening te houden met het principe van de dubbele strafbaarstelling aangezien het gaat om internationale misdrijven;

— er moet geen voorafgaande klacht zijn van de benadeelde persoon of zijn familie;

— burgerlijke partijstelling is mogelijk en de verdachte moet niet op het Belgische grondgebied gevonden worden.

Deze toepassing bestaat al voor misdaden of wanbedrijven tegen de veiligheid van de Staat (artikel 6, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup> voorafgaande titel Wetboek van strafvordering). Voorgesteld wordt om ernstige schendingen tegen het internationaal humanitair recht dezelfde status te geven als deze laatste misdrijven, hoewel het niet gaat om misdrijven die een essentieel element van de soevereiniteit van de Belgische Staat in gevaar brengen.

De ratio van het actief personaliteitsbeginsel ligt in het feit dat een land minstens zelf zijn eigen onderdanen moet kunnen vervolgen en ze moet kunnen uitleveren (anders komt een niet-uitlevering van eigen onderdanen op straffeloosheid neer).

Het actieve personaliteitsbeginsel geldt voortaan zowel voor Belgen als voor personen die hun hoofdverblijfplaats hebben in België.

Verder is er geen reden om in het kader van het actief personaliteitsbeginsel te eisen dat de verdachte op het moment van de feiten de status van onderdaan of verblijfhouder zou hebben gehad, gezien in het uitleveringsrecht algemeen wordt aangenomen dat ook personen die na de feiten de status van onderdaan of verblijfhouder hebben gekregen, bescherming tegen uitlevering kunnen genieten. Het criterium van de nationaliteit of van de hoofdverblijfplaats kan dus ook worden beoordeeld op het ogenblik van de instelling van de strafvordering.

Tot slot heeft de notie van hoofdverblijfplaats zowel betrekking op de toestand van personen die legaal in België verblijven als op die van personen die illegaal in België verblijven. Het zou immers paradoxaal zijn dat de illegaliteit van het verblijf zou leiden tot straffeloosheid.

2. Het voorliggende wetsontwerp gaat ook uit van het passief personaliteitsbeginsel, wanneer met andere woorden het slachtoffer de Belgische nationaliteit heeft of op het ogenblik van de feiten ten minste

Belgique depuis au moins trois ans au moment des faits.

Ce critère de rattachement a été introduit par le biais de l'article 10 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, en y insérant un point 1<sup>o</sup>*bis*.

Pour répondre à l'avis du Conseil d'État, le projet de loi précise clairement le sens qu'il conviendra de donner à la notion de résidence effective, habituelle et légale.

Le gouvernement n'a pas jugé opportun de maintenir la possibilité de se constituer partie civile dans les cas visés à l'article 10, 1*bis* notamment pour les trois raisons suivantes.

Premièrement, le droit international n'exige pas de prévoir le principe de personnalité passive comme critère de rattachement.

Deuxièmement, il s'agit, à la différence des autres infractions visées à l'article 10, d'infractions qui trouvent leur source dans le droit international. Le droit international requiert de poursuivre ces infractions sans requérir l'exigence de la double incrimination, ce qui justifie un règlement spécifique, ainsi que l'exclusion de la possibilité de la constitution de partie civile.

Troisièmement, à la différence des autres infractions visées à l'article 10, les infractions internationales visées à l'article 10, 1*bis* peuvent faire l'objet de poursuites même si l'auteur présumé n'est pas trouvé en Belgique (exception à l'article 12).

Ces trois raisons ont conduit le Gouvernement à mettre en place une procédure spécifique.

Cela fait suite aux observations du Conseil d'État qui estimait que l'impossibilité de se constituer partie civile en cas d'infractions sur la base du principe de personnalité passive constituait une discrimination au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

Les raisons précitées montrent toute la spécificité du régime légal relatif à ces infractions et justifient par conséquent l'existence de règles de procédure spécifiques: comme les circonstances sont à ce point différentes de celles des autres infractions dont il est question à l'article 10, et dans la mesure où les règles spécifiques qui sont introduites pour les violations graves du droit humanitaire international sont à la mesure de la différence qu'il y a entre ces circonstances, on ne peut pas parler de discrimination au sens des articles 10 et 11 de la Constitution.

L'article 10, 1 *bis*, nouveau, du Titre préliminaire du Code de procédure pénale n'autorise l'exercice de l'action publique que par le ministère public, dont les missions pour ces violations graves sont réservées au procureur fédéral.

drie jaar effectief, gewoonlijk en legaal in België verblijft.

Dit aanknopingspunt is ingevoerd in artikel 10 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering door middel van een punt 1 *bis*.

Om aan een opmerking van de Raad van State tegemoet te komen, wordt in het wetsontwerp nader bepaald wat precies moet worden verstaan onder het concept effectief, gewoonlijk en legaal in België verblijven.

De regering vond het niet wenselijk om de mogelijkheid van een burgerlijke partijstelling in te voeren voor de gevallen bedoeld in artikel 10, 1*bis*, om de volgende drie redenen:

Ten eerste verplicht het internationaal recht niet om het passief personaliteitsbeginsel als aanknopingspunt te hanteren.

Ten tweede betreft het, in tegenstelling tot de andere misdrijven uit artikel 10, misdrijven die hun oorsprong vinden in het internationaal recht. Het internationaal recht schrijft de vervolging voor van deze misdrijven zonder de dubbele strafbaarstelling te eisen, wat een specifieke regeling en de uitsluiting van de burgerlijke partijstelling rechtvaardigt.

Ten derde, in tegenstelling tot de andere misdrijven zoals bedoeld in artikel 10, kunnen de internationale misdrijven zoals bedoeld in artikel 10, 1*bis*, ook vervolgd worden indien de vermoedelijke dader niet in België gevonden wordt (uitzondering op artikel 12).

Om die drie redenen heeft de regering een specifieke procedure uitgewerkt.

Dit gaat in op de bedenkingen van de Raad Van State die oordeelde dat de onmogelijkheid om zich burgerlijke partij te stellen bij misdrijven op basis van het passief personaliteitsbeginsel, een discriminatie inhield ten opzichte van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De voornoemde redenen tonen aan hoezeer het wettelijke regime met betrekking tot deze inbreuken specifiek is, wat derhalve ook specifieke procedureregels verrechtvaardigt: gezien de omstandigheden dermate verschillend zijn ten opzichte van de andere inbreuken waarvan sprake in artikel 10, en gezien de specifieke regels die worden ingevoerd voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht proportioneel zijn met verschil in de omstandigheden, kan er niet gesproken worden van discriminatie in de zin van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het nieuwe artikel 10, 1*bis* van de Voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering laat de uitoefening van de strafvordering slechts toe door het Openbaar ministerie, waarvan de taken voor deze ernstige schendingen worden voorbehouden aan de Federale procureur.

Lorsque le procureur fédéral est saisi d'une plainte, il requerra l'engagement d'une instruction (par le juge d'instruction), sauf si:

1. la plainte est manifestement non fondée;
2. les faits relevés dans la plainte ne correspondent pas à une qualification des infractions visées dans le livre II, titre I<sup>er</sup>bis du Code pénal;
3. une action publique recevable ne peut résulter de la plainte ou
4. des circonstances concrètes de l'affaire, il ressort 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 soit devant les juridictions internationales, soit devant la juridiction du lieu où les faits ont été commis, soit devant la juridiction de l'État dont l'auteur est ressortissant ou celle du lieu où il peut être trouvé, et pour autant que cette juridiction présente les qualités d'indépendance, d'impartialité et d'équité, tel que cela peut ressortir des engagements internationaux pertinents liant la Belgique et cet État.

Dans le système proposé, il est également prévu un mécanisme d'information de la Cour pénale internationale. En effet, si le procureur fédéral classe une affaire sans suite, il le notifie au ministre de la Justice. Si le classement sans suite se fonde sur les points 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> précités uniquement, ou sur le point 4<sup>o</sup> précité uniquement, et lorsque ces faits ont été commis après le 30 juin 2002, le ministre de la Justice informera la Cour pénale internationale de ces faits. Il ne s'agit donc d'informer la Cour pénale internationale que dans l'hypothèse où elle pourrait se déclarer compétente.

Ainsi, les juridictions belges seront compétentes :

— lorsque l'infraction est commise sur le territoire belge (article 3 du Code pénal) — une plainte avec constitution de partie civile reste possible dans ce cas (article 63 du Code d'instruction criminelle);

— lorsque l'infraction est commise par un Belge ou une personne ayant sa résidence principale en Belgique, sans que la présence de l'auteur présumé en Belgique soit nécessaire pour engager l'action publique — une plainte avec constitution de partie civile reste également possible dans ce cas (article 63 du Code d'instruction criminelle);

— lorsque l'infraction est commise contre un Belge ou une personne résidant effectivement, habituellement et légalement en Belgique depuis au moins trois ans, ces critères ne pouvant s'apprécier qu'au moment des faits, sans que la présence de l'auteur présumé en Belgique soit nécessaire pour engager l'action publique. Ici, la constitution de partie civile

Wanneer de Federale procureur gevat wordt door een klacht, zal hij de instelling van een onderzoek (door de onderzoeksrechter) vorderen, tenzij:

1. de klacht kennelijk niet gegrond is;
2. de feiten bedoeld in de klacht niet overeenstemmen met een omschrijving van de misdrijven bedoeld in Boek II Titel Ibis van het Strafwetboek;
3. uit deze klacht geen ontvankelijke strafvordering kan volgen;
4. uit de concrete omstandigheden van de zaak blijkt dat deze, in het belang van een goede rechtsbedeling en met eerbiediging van de internationale verplichtingen van België, deze aanhangig zou moeten gemaakt worden bij de internationale rechtscolleges, hetzij voor een rechtscollege van de plaats waar de feiten zijn gepleegd, hetzij voor een rechtscollege van de staat waarvan de dader een onderdaan is of van de plaats waar hij kan worden gevonden, en dit voor zover dit rechtscollege de kenmerken van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en billijkheid vertoont, zoals dit kan blijken uit de pertinente internationale verbintenissen waardoor België en deze Staat verbonden zijn.

Het voorgestelde systeem voorziet eveneens in een mechanisme om het Internationaal Strafhof in te lichten. Als de federale procureur een zaak klasseert zonder gevolg, deelt hij dit mee aan de minister van Justitie. Indien de klassering zonder gevolg gebaseerd is op de bovenvermelde punten 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, en het gaat om feiten gepleegd na 30 juni 2002, brengt de minister van Justitie het Internationaal Strafhof op de hoogte van deze feiten. Het is dus de bedoeling het Internationaal Strafhof enkel in te lichten over gevallen waarvoor het zich bevoegd kan verklaren.

Zo zijn de Belgische gerechten bevoegd:

— indien het misdrijf gepleegd is op Belgisch grondgebied (artikel 3 van het Strafwetboek) — een klacht met burgerlijke partijstelling blijft in dat geval mogelijk (artikel 63 van het Wetboek van Strafvordering);

— indien het misdrijf is gepleegd door een Belg of door een persoon met hoofdverblijfplaats in België, zonder dat de vermoedelijke dader in België aanwezig moet zijn om de strafvordering aan te vangen, een klacht met burgerlijke partijstelling blijft in dat geval mogelijk (artikel 63 van het Wetboek van Strafvordering);

— indien het misdrijf is gepleegd tegen een Belg of tegen een persoon die sedert ten minste drie jaar effectief, gewoonlijk en legaal in België verblijft. Deze status moet zijn verworven op het ogenblik van de feiten. De vermoedelijke dader moet niet in België aanwezig zijn opdat de strafvordering kan worden aangevangen. In dat geval is de burgerlijke partijstel-

n'est plus possible: les victimes peuvent porter plainte, mais cette plainte n'engage plus automatiquement les poursuites: l'engagement des poursuites relève de l'appréciation du procureur fédéral dont la décision d'opportunité est limitée à certains critères très précis (modifications des articles 10 et 12 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale);

— dans tous les cas où une règle de droit international le prévoit (modifications apportées aux articles 12 et 12*bis* du Titre préliminaire du Code de procédure pénale); ici également, la constitution de partie civile n'est plus possible. Mais la présence de l'auteur présumé n'est plus en soi une condition d'exercice de l'action publique. Ceci ne s'applique évidemment pas aux violations graves de droit international humanitaire puisqu'elles sont clairement visées par les articles 6 à 11 du Titre préliminaire du code de procédure pénale. Elles ne tombent donc pas dans le champ d'application de l'article 12*bis* de ce même titre préliminaire.

Il ne s'agit donc pas, malgré ce que le Conseil d'État suggère, d'établir par le biais de cet article une compétence universelle «par défaut». En effet, il n'existe aucune règle de droit international conventionnelle ou coutumière obligeant un État à établir une telle compétence. Au contraire, il s'agit de respecter les règles de droit international conventionnelles ou coutumières, dans les conditions établies par ce droit, sans aller au-delà. Par ailleurs, l'article 12*bis* du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, tel que proposé, permet de répondre à notre obligation internationale de juger (ou d'extrader) un étranger présent sur le territoire du Royaume et soupçonné d'avoir commis un des crimes visés par ces règles internationales conventionnelles ou coutumières.

Pour répondre à l'avis du Conseil d'État, il a par ailleurs été très clairement mentionné dans les articles concernés de l'avant-projet de loi que les règles établies en matière de «compétence personnelle active» de «compétence personnelle passive» et celles visées à l'article 12*bis* du Titre préliminaire du Code de procédure pénale ne peuvent pas s'appliquer de manière concurrente: l'article 10 ne trouve à s'appliquer qu'à défaut d'application des articles 6, 7 et 9; et l'article 12*bis* est lui-même subsidiaire des autres règles de compétence extraterritoriale établies par le chapitre II du Titre préliminaire du Code de procédure pénale.

### 3. Le régime des immunités

Le texte qui vous est proposé a également tenu compte de la question des immunités internationales de juridiction, sur lesquelles se fondent certaines obligations internationales qui lient la Belgique et qui lui

ling niet meer mogelijk: de slachtoffers kunnen klacht indienen, maar deze klacht zal niet meer automatisch leiden tot vervolging. De federale procureur zal oordelen over de vervolging op basis van welbepaalde criteria (wijzigingen van de artikelen 10 en 12 van de Voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering);

— indien een internationale rechtsregel dit mogelijk maakt (wijzigingen aan de artikelen 12 en 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering). Ook hier is de burgerlijke partijstelling niet meer mogelijk. De aanwezigheid van de dader is op zich geen voorwaarde meer om de strafvordering aan te vangen. Dat geldt uiteraard niet voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, die duidelijk bedoeld zijn in de artikelen 6 tot 11 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering. Zij vallen dus niet onder de toepassings sfeer van artikel 12*bis* van deze voorafgaande titel.

In weerwil van wat de Raad van State suggereert, is het dus niet de bedoeling via dit artikel een «standaard» universele bevoegdheid in te voeren. Er bestaat immers geen enkele regel in het internationaal verdrags- of gewonterecht die de Staten verplicht een dergelijk bevoegdheid in te stellen. Het is integendeel de bedoeling de regels van internationaal verdrags- en gewonterecht na te leven, binnen de in dat recht bepaalde voorwaarden, zonder verder te gaan. Het voorgestelde artikel 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering komt trouwens tegemoet aan onze internationale verplichting om een vreemdeling aanwezig op het grondgebied van het Rijk te berechten (of uit te leveren) die ervan verdacht wordt een misdaad te hebben gepleegd als bedoeld in die regels van internationaal verdrags- of gewonterecht.

Wat het advies van de Raad van State betreft, werd in de desbetreffende artikelen van het voorontwerp duidelijk gesteld dat de regels inzake het «actief personaliteitsbeginsel», het «passief personaliteitsbeginsel» en de regels bedoeld in artikel 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering niet tegelijk kunnen worden toegepast: artikel 10 mag slechts worden toegepast als de artikelen 6, 7 en 9 niet worden toegepast; artikel 12*bis* is een subsidiaire regel ten opzichte van andere bevoegdheidsregels van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

### 3. Het immunitiestelsel

In de voorgestelde tekst is ook rekening gehouden met de kwestie van de internationale immuniteit van rechtsmacht, waarop bepaalde internationale verplichtingen van België gebaseerd zijn en waardoor

interdisent de poursuivre les personnes qui en bénéficient.

Par souci de plus grande clarté, la Commission de la Justice de la Chambres des Représentants a décidé de modifier le texte du projet qui vous est présenté en supprimant le paragraphe 3 de l'article 136 *octies* en projet et en insérant, par le biais de l'article 13 nouveau du projet, un article I<sup>er</sup>*bis* dans le chapitre I<sup>er</sup> du Titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Il vise à rappeler le principe des immunités de juridiction découlant du droit international coutumier et conventionnel. Ainsi, la Belgique est liée entre autres par :

— les Conventions de Vienne relatives aux immunités diplomatiques et consulaires;

— les conventions concernant les privilèges et immunités des Nations unies et des organisations spécialisées des Nations unies;

— le protocole relatif aux privilèges et immunités des Communautés européennes;

— les accords de siège qu'elle a conclus avec les organisations internationales qui ont leur siège sur le territoire du Royaume de Belgique, ainsi que par l'Accord d'Ottawa et les Accords de Londres et Paris («*Statuts of Forces Agreement*») relatives au statut de forces armées étrangères en Belgique.

Il importe peu que la personne concernée bénéficie d'une immunité de juridiction pour tous les actes qu'elle pose pendant une certaine période ou seulement pour certains d'entre eux (immunité totale ou partielle); ce qui importe, c'est que l'immunité dont elle bénéficie couvre les faits pour lesquels elle pourrait être poursuivie du chef des infractions visées par les nouveaux articles 136*bis* à 136*septies* du Code pénal.

Il est également précisé que les personnes invitées officiellement à séjourner en Belgique par les autorités belges ou par une organisation internationale établie en Belgique ne pourront faire l'objet d'un acte de contrainte relatif à l'exercice de l'action publique pendant la durée de leur séjour.

Même si le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité juridique de cette disposition, le Gouvernement souligne que l'insertion de cette disposition est juridiquement correcte (l'article 5, § 3 de la loi de 1993, modifié en 2003 contenait déjà une telle règle) et politiquement importante au regard du respect par la Belgique des obligations qui la lient dans le cadre de ses relations internationales.

België mensen die die immuniteit hebben, niet mag vervolgen.

Om de tekst zo duidelijk mogelijk te maken, heeft de Kamercommissie voor de Justitie besloten de tekst van het hier voorliggende ontwerp te wijzigen: paragraaf 3 van artikel 136*octies* is geschrapt en via een nieuw artikel 13 wordt er een artikel 1*bis* ingevoegd in hoofdstuk I van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

Daarin wordt het beginsel van immuniteit van rechtsmacht herhaald dat voortvloeit uit het internationaal verdrags- en gewoonterecht. Zo moet België zich onder meer houden aan :

— de Conventies van Wenen betreffende consulaire en diplomatieke immuniteiten;

— de conventies met betrekking tot de privileges en immuniteiten van de Verenigde Naties en de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties;

— het protocol inzake privileges en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen;

— de zetelakkoorden die België afsloot met internationale organisaties die hun zetel hebben op het grondgebied van het Koninkrijk België, alsook door het Akkoord van Ottawa en de Akkoorden van Londen en Parijs («*Status of Forces Agreement*») betreffende het statuut van buitenlandse strijdkrachten in België.

Het doet er weinig toe dat de betrokken persoon over juridische immuniteit beschikt voor al zijn handelingen gedurende een bepaalde periode dan wel voor een aantal handelingen (gehele of gedeeltelijke immuniteit). Waar het om gaat is dat de immuniteit de handelingen betreft waarvoor de persoon op basis van de misdrijven bedoeld in de nieuwe artikelen 136*bis* tot 136*septies* van het Strafwetboek voor vervolgd zou kunnen worden.

Tevens wordt verduidelijkt dat tegen personen die door de Belgische autoriteiten of door een in België gevestigde internationale organisatie officieel werden uitgenodigd om op het Belgisch grondgebied te verblijven, geen aan de uitoefening van de strafvordering verbonden maatregelen kunnen worden genomen tijdens hun verblijf.

Ook al vraagt de Raad van State zich af of deze bepaling juridisch gezien noodzakelijk is, toch benadrukt de Regering dat de vermelding van deze bepaling juridisch gezien correct is (artikel 5, § 3 van de wet van 1993, gewijzigd in 2003, bevatte reeds een dergelijke regel) en politiek erg belangrijk in het licht van het naleven door België van de verplichtingen die samenhangen met zijn internationale betrekkingen.



#### 4. Le régime transitoire

Un régime détaillé s'applique aux affaires en cours : la philosophie générale est que les affaires pendantes qui respectent les nouvelles règles de compétences territoriale ou extraterritoriale sont maintenues (infraction commise en Belgique, ou par un Belge ou par une personne ayant sa résidence principale en Belgique ou contre une personne de nationalité belge au moment des faits ou contre une personne résidant depuis trois ans de manière effective, habituelle et légale en Belgique au moment des faits ou dans tous les cas où le droit international impose à la Belgique d'être compétente).

Il ne convient pas de prendre en considération dans cet examen le fait que la possibilité de se constituer partie civile a été réduite par rapport au régime juridique antérieur.

En outre, lorsque les affaires pendantes ont déjà fait l'objet d'un acte d'instruction, et en raison du lien objectif créé depuis cette affaire et la Belgique, certaines affaires ne répondant pas aux conditions de compétence définies pour l'avenir, mais dont les juridictions belges étaient valablement saisies, sont maintenues également.

Le régime ainsi créé pour les affaires pendantes à l'instruction veille, comme le suggérait le Conseil d'État, à ce que le dessaisissement des juridictions belges saisies s'opère non par l'effet de la loi, mais pas décision du pouvoir judiciaire, en l'espèce la Cour de Cassation.

Enfin, le Conseil d'État propose de traiter du transfert à la Cour Pénale Internationale de certaines affaires dont les juridictions belges seraient saisies (article 28 du projet de loi) dans le cadre du projet de loi relatif à la coopération avec la Cour pénale internationale. Le gouvernement a toutefois jugé nécessaire de maintenir cette disposition transitoire, dans l'attente de l'examen par le Parlement du projet de loi concernant la coopération avec la CPI.

En conclusion, le projet qui vous est proposé répond à un double souci : d'une part continuer à lutter contre l'impunité des violations graves du droit international humanitaire et d'autre part éviter que les abus auxquels a donné lieu la loi dite de compétence universelle se reproduisent.

Il nous faut poursuivre notre politique de soutien à la Cour pénale internationale, notamment en favorisant la coopération avec elle. On prépare un projet de loi en ce sens au niveau belge.

#### 4. Het overgangsstelsel

Een gedetailleerd stelsel is van toepassing op de lopende zaken : de algemene strekking ervan is dat de lopende zaken die de nieuwe regels van de territoriale of extraterritoriale bevoegdheden naleven, worden gehandhaafd (een misdrijf begaan in België, of door een Belg of door iemand die zijn voornaamste verblijfplaats in België heeft of tegen een persoon van Belgische nationaliteit op het ogenblik van de feiten of tegen een persoon die sinds drie jaren effectief, gewoonlijk en wettelijk in België verblijft op het ogenblik van de feiten of in alle gevallen waarin het internationaal recht België een bevoegdheid oplegt).

Bij dit onderzoek behoort niet in overweging te worden genomen het feit dat de mogelijkheid om zich burgerlijke partij te stellen werd ingeperkt ten opzichte van het vroegere rechtstelsel.

Wanneer bovendien voor de hangende zaken reeds een gerechtelijk onderzoek is ingesteld en wegens de objectieve band sinds die zaak in België, worden sommige zaken die niet beantwoorden aan de bevoegdheidsvoorwaarden die voor de toekomst zijn vastgelegd maar die geldig bij de Belgische rechtscolleges aanhangig zijn gemaakt, eveneens gehandhaafd.

Het stelsel dat aldus is ingesteld voor de zaken die in onderzoek zijn, zorgt ervoor, zoals de Raad van State heeft gesuggereerd, dat het onttrekken van de Belgische rechtscolleges niet via de wet gebeurt maar door een beslissing van de rechterlijke macht, in dit geval het Hof van Cassatie.

De Raad van State stelt tenslotte voor om aan het Internationaal Strafhof sommige zaken over te dragen die bij de Belgische rechtscolleges aanhangig zouden zijn (artikel 28 van de Grondwet) in het raam van het wetsontwerp betreffende de samenwerking van het Internationaal Strafhof. De regering heeft het nochtans nodig geacht die overgangsbepaling te handhaven, in afwachting van de bespreking door het Parlement van het wetsontwerp over die samenwerking met het Internationaal Strafhof.

Tot besluit beantwoordt het ontwerp dat u wordt voorgelegd, aan een dubbele zorg : enerzijds de strijd tegen de straffeloosheid van ernstige schendingen van het humanitair internationaal recht voort te zetten en anderzijds te voorkomen dat misbruiken waartoe de zogenaamde genocidewet heeft geleid, zich herhalen.

Ons beleid ter ondersteuning van het Internationaal Strafhof moet verder gezet worden, onder meer door de samenwerking met dat hof te bevorderen. Op Belgisch vlak wordt een wetsontwerp hiertoe voorbereid.

### III. DISCUSSION GÉNÉRALE

#### A. Questions et observations

M. Mahoux déclare qu'il entend envisager le projet de loi à l'examen dans une perspective internationale et, en particulier, à la lumière des récentes demandes d'extradition formulées par le juge d'instruction espagnol, M. Garzón, concernant des Argentins soupçonnés de violations des droits de l'homme pendant la dictature militaire et des promesses que le président mexicain, M. Fox, ainsi que son homologue argentin, M. Kirchner, ont faites en la matière. Ce dernier a ainsi laissé entendre qu'il ferait supprimer les dispositions législatives empêchant l'extradition de citoyens de son pays qui sont soupçonnés de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. De cette manière, les deux chefs d'État ont fait preuve d'un grand courage politique et infirmé la thèse selon laquelle les représentants des partis conservateurs ne seraient pas partisans de l'extradition de citoyens de leur pays vers un État étranger pour qu'ils y soient jugés pour des violations des droits de l'homme. Le fait que les demandes d'extradition proviennent d'un juge d'instruction espagnol, c'est-à-dire d'un pays qui est également gouverné par un parti conservateur montre en outre que la Belgique n'est pas la seule à avoir une législation de grande portée en matière de répression des violations graves du droit international humanitaire.

De ce point de vue, il serait dramatique que la Belgique reste à la traîne par rapport à d'autres États membres de l'Union européenne, tels que l'Espagne, alors qu'elle a pris ces dernières années l'initiative sur le plan de sa législation comme au niveau diplomatique, dans la lutte contre l'impunité de pareils crimes et la défense des droits de l'homme.

On ne saurait nier que la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire, modifiée en avril 2003, a donné lieu ces derniers mois à toute une série de plaintes.

M. Mahoux souligne toutefois qu'il n'appartient pas au monde politique de se prononcer sur la recevabilité ou le bien-fondé des plaintes. C'est le pouvoir judiciaire et, en particulier, la magistrature assise qui a le dernier mot en la matière.

Il regrette dès lors que la loi ait été modifiée récemment, en avril 2003, par une majorité de rechange et qu'on ait adopté un « amendement assassin » permettant au pouvoir exécutif de juger de la recevabilité des plaintes pour violation du droit international humanitaire. Cette intervention du pouvoir exécutif dans l'examen d'une affaire pénale constitue en effet une véritable violation du sacro-saint principe de la séparation des pouvoirs. De ce point de vue, le projet de

### III. ALGEMENE BESPREKING

#### A. Vragen en opmerkingen

De heer Mahoux verklaart dat hij het voorliggende wetsontwerp vanuit een internationaal perspectief wenst te beschouwen en inzonderheid in het licht van de recente uitleveringsverzoeken van de Spaanse onderzoeksrechter Garzón betreffende Argentijnen die verdacht worden van schendingen van de mensenrechten tijdens de militaire dictatuur, en de toezeggingen die de Mexicaanse president Fox en zijn Argentijnse ambtgenoot Kirchner hem terzake hebben gedaan. Zo heeft deze laatste laten uitschijnen dat hij de wettelijke bepalingen zou laten opheffen die de uitlevering van landgenoten die van oorlogsmisdaden of van misdaden tegen de menselijkheid worden verdacht, in de weg staan. Daarmee hebben de beide staatshoofden grote politieke moed betoond en ontkrachten zij ook de stelling dat vertegenwoordigers van conservatieve partijen geen voorstander zijn van de uitlevering van eigen onderdanen aan een vreemde staat om aldaar berecht te worden voor schendingen van de mensenrechten. Het feit dat de uitleveringsverzoeken uitgaan van een onderzoeksrechter uit Spanje dat eveneens door een conservatieve partij wordt geregeerd, toont voorts aan dat België niet alleen staat met een ruime wetgeving inzake bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

Vanuit dat oogpunt zou het dramatisch zijn indien België nu ten achter zou blijven op andere lidstaten van de Europese Unie, zoals Spanje, terwijl het de laatste jaren, zowel met haar strafwetgeving als op diplomatiek vlak, het voortouw heeft genomen in de strijd tegen de straffeloosheid van dergelijke misdrijven en de verdediging van de mensenrechten.

Het valt niet te ontkennen dat de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, zoals gewijzigd in april 2003, de laatste maanden tot een hele reeks klachten aanleiding heeft gegeven.

De heer Mahoux beklemtoont echter dat het de politieke wereld niet toekomt zich uit te spreken over de ontvankelijkheid of de gegrondheid van deze klachten. Enkel de rechterlijke macht en inzonderheid de zittende magistratuur heeft hierin het laatste woord.

Hij betreurt dan ook de recente wetswijziging in april 2003 waarbij een wisselmeerderheid een zijns inziens « dodelijk amendement » (*amendement assassin*) heeft goedgekeurd waardoor de uitvoerende macht de bevoegdheid werd verleend te oordelen over de ontvankelijkheid van klachten wegens ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Deze betrokkenheid van de uitvoerende macht bij de behandeling van een strafzaak vormt immers een

loi à l'examen a pour vertu d'annuler totalement la disposition en question. C'est désormais au procureur fédéral que reviendra le rôle central dans les poursuites. Comme l'intervenant l'exposera ci-après, la procédure proposée et le principe de personnalité, en particulier, créent toutefois une discrimination. De la sorte, le procureur fédéral exerce une fonction de filtre à l'égard de certaines plaintes et dispose d'un pouvoir de classement sans suite défini sur une base légale.

L'intervenant ne se range pas parmi ceux qui considèrent que le projet de loi à l'examen constitue un progrès dans la lutte contre les violations des droits de l'homme. Il trouve au contraire qu'il constitue un pas en arrière.

Il aborde ensuite plusieurs points d'achoppement que le Conseil d'État a relevés dans le projet. Il estime que, dans la mesure où ils concernent la constitutionnalité du projet, ils donneront inmanquablement lieu à des recours en annulation devant la Cour d'arbitrage.

Il y a, pour commencer, le principe de personnalité, avec maintien de la possibilité d'exercer la compétence juridictionnelle en l'absence de l'auteur présumé. L'intervenant n'est pas convaincu que le principe de personnalité justifie le traitement discriminatoire de certaines victimes. Il estime que les réponses fournies dans l'exposé des motifs aux observations du Conseil d'État ne sont pas de nature à rendre cette discrimination conciliable avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Pour illustrer ses propos, il esquisse à l'intention du ministre l'hypothèse suivante concernant le principe de personnalité passive. Ce principe implique que la victime doit être Belge au moment des faits ou doit être une personne qui séjourne effectivement, habituellement et légalement en Belgique depuis au moins trois ans. Dès lors, l'étranger qui aura obtenu l'asile en Belgique, précisément en tant que victime d'un génocide, ne pourra jamais mettre lui-même en mouvement, en application de la loi en projet, une procédure pour violation du droit humanitaire international. L'hypothèse devient encore plus choquante quand on l'applique au Rwandais qui a été victime du génocide au Rwanda en 1994 et qui a obtenu la nationalité belge en 1997, étant donné qu'il ne pourra pas non plus se prévaloir de la protection juridique que prétend prévoir le projet de loi à l'examen.

Il y a en deuxième lieu l'exigence de la double incrimination. L'intervenant est convaincu que, même au cas où l'incrimination prévue par le projet à l'examen n'aurait pas de pendant dans la législation d'un autre pays, toute poursuite contre les auteurs de violations graves de droits de l'homme, reste possible sur la base d'incriminations de droit commun comme celle de

regelrechte schending van het sacrosancte principe van de scheiding der machten. Vanuit die invalshoek vertoont het onderhavige ontwerp bijgevolg een pluspunt doordat het de betrokken bepaling volledig terugschroeft. De centrale rol in de vervolging zal voortaan aan de federale procureur toekomen. Zoals spreker hierna zal toelichten, roept de voorgestelde procedure en inzonderheid het passief personaliteitsbeginsel evenwel een discriminatie in het leven. Zo vervult de federale procureur voor sommige klachten een filterfunctie en beschikt hij over een wettelijk omschreven seponeringsvrijheid.

Spreker rekent zich dan ook niet tot degenen die dit wetsontwerp als een stap vooruit beschouwen in de strijd tegen de schending van de mensenrechten. Integendeel, het is een stap achteruit.

Vervolgens licht hij een aantal knelpunten uit het ontwerp, welke door de Raad van State zijn opgeworpen. In de mate zij de grondwettigheid van het ontwerp betreffen, zullen zij volgens spreker ongetwijfeld aanleiding geven tot vernietigingsberoepen bij het Arbitragehof.

In de eerste plaats is er het personaliteitsbeginsel, met behoud weliswaar van een mogelijkheid van universele rechtsmacht «in absentia». Spreker is er niet van overtuigd dat het personaliteitsbeginsel de discriminatoire behandeling van slachtoffers rechtvaardigt. Hij is van oordeel dat de in de memorie van toelichting verstrekte antwoorden op de opmerkingen van de Raad van State niet van die aard zijn dat ze deze discriminatie bestaanbaar maken met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ter illustratie hiervan legt hij de minister met betrekking tot het passief personaliteitsbeginsel de volgende hypothesen voor. Dit beginsel houdt in dat het slachtoffer op het moment van de feiten Belg dient te zijn of een persoon die sinds ten minste drie jaar effectief, gewoonlijk en wettelijk in België verblijft. Stel dat een vreemdeling juist vanwege zijn hoedanigheid van slachtoffer van een genocide, in België asiel verkrijgt, dan kan hij volgens het voorliggende ontwerp de vervolging wegens schending van het internationaal humanitair recht nooit of te nimmer zelf op gang brengen. Het voorbeeld wordt nog schrijnender wanneer men bedenkt dat de Rwandees die in 1994 slachtoffer was van de genocide in Rwanda en in 1997 de Belgische nationaliteit verwierf, evenmin aanspraak kan maken op de rechtsbescherming die het voorliggende wetsontwerp heet te bieden.

Ten tweede is er het vereiste van de dubbele strafbaarstelling. Spreker is ervan overtuigd dat, zelfs wanneer de incriminatie die in het voorliggende ontwerp voorkomt, geen tegenhanger heeft in de wetgeving van een ander land, een vervolging van ernstige schendingen van de mensenrechten in elk land mogelijk blijft op grond van gemeenschappelijke

crime, de viol ou de coups et blessures volontaires. Il trouve dès lors absurde que l'on prétende que cette condition constitue un élément positif justifiant une répression différente des violations du droit humanitaire international et des délits de droit commun. On ne peut justifier cette différence, qui est contraire à l'esprit de la loi, qu'en recourant à la casuistique pure et simple.

M. Mahoux estime que le projet présente l'avantage qu'il précise le rôle de la Cour pénale internationale. Il n'y aurait évidemment aucun problème au cas où cette Cour serait compétente pour tous les délits visés par le projet à l'examen et où sa juridiction s'étendrait à l'ensemble des pays qui forment la communauté internationale. À cet égard, il est frappant de constater que ce sont précisément les pays qui refusent de reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale et qui n'ont pas ratifié le Statut de Rome qui ont exercé les plus lourdes pressions en vue d'obtenir que l'on modifie la loi visée dans le sens prévu par le projet de loi à l'examen.

En conclusion, l'intervenant soulève une question qui avait semé une grande confusion en avril 2003, lors de l'examen de la proposition de loi modifiant la loi du 16 juin 1993. Si le gouvernement, en la personne du ministre de la Justice, saisissait la Cour de cassation d'une action en dessaisissement, on était en droit de se demander si cela ne ravalerait pas la Cour au rang d'instrument de la politique. Le ministre de la Justice de l'époque avait résolument répondu par la négative.

On peut reposer la même question concernant la compétence attribuée à la Cour de cassation lors de l'examen du dossier transmis par le procureur fédéral au procureur général de cette cour et dont ce dernier a saisi la cour. La cour garde-t-elle son pouvoir d'appréciation à part entière ?

Mme Defraigne juge utile de rappeler l'historique du projet de loi en discussion. Le ministre de la Justice de l'époque, M. Wathelet, avait déposé, à l'occasion du 125<sup>e</sup> anniversaire de la Croix-Rouge, un projet de loi relative à la répression des infractions graves aux conventions internationales concernant les crimes de guerre. À l'époque, M. Eyskens était ministre des Affaires étrangères.

La loi du 10 février 1999 a étendu le champ d'application de la loi du 16 juin 1993 aux crimes de génocide et aux crimes contre l'humanité. Cette modification avait alors été dictée entre autres par le génocide qui avait eu lieu au Rwanda.

L'intervenante rappelle qu'en 1999 déjà, il y avait eu une discussion sur l'interprétation de l'article 12 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale et

strafbaarstellingen zoals moord, verkrachting en vrijwillige slagen en verwondingen. Hij acht het dan ook absurd dat deze voorwaarde naar voren wordt geschoven als een positief element dat een verschil rechtvaardigt in de vervolging van schendingen van het internationaal humanitair recht, enerzijds, en gemeenrechtelijke misdrijven, anderzijds. Dat onderscheid berust op pure casuïstiek en druist aldus in tegen de geest van de wet.

Positief aan het ontwerp is volgens de heer Mahoux dat het duidelijkheid schept in de rol van het Internationaal Strafhof. Er zou natuurlijk geen enkel probleem rijzen wanneer dit Hof bevoegd zou zijn voor alle misdrijven die door het ontwerp worden bedoeld en zijn rechtsmacht zich zou uitstrekken tot alle landen van de internationale gemeenschap. In dat verband is het opvallend dat uitgerekend de landen die de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof niet erkennen en het Statuut van Rome niet hebben geratificeerd, het zwaarst hebben gelobbyd voor de wetwijziging die door het onderhavige ontwerp wordt beoogd.

Tot slot werpt spreker een vraag op die bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 16 juni 1993 in april 2003 voor heel wat verwarring heeft gezorgd. Wanneer de regering, in de persoon van de minister van Justitie, bij het Hof van Cassatie een vordering tot ontrekking van de zaak zou indienen, rees de vraag of het Hof aldus niet tot een instrument van de politiek zou verworden. De toenmalige minister van Justitie antwoordde kortdaat negatief.

Dezelfde vraag kan opnieuw worden gesteld met betrekking tot de bevoegdheid die aan het Hof van Cassatie wordt toebedeeld bij de behandeling van het dossier dat door de federale procureur aan de de procureur-generaal van dat Hof is bezorgd en door deze laatste bij het Hof aanhangig is gemaakt. Behoudt het Hof zijn volledige beoordelingsvrijheid ?

Mevrouw Defraigne is van oordeel dat het nuttig is de historiek van het voorliggende wetsontwerp in herinnering te brengen. Toenmalig minister van Justitie, de heer Wathelet, diende, naar aanleiding van de 125-jarige verjaardag van het Rode Kruis, een wetsontwerp in betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het Internationaal Verdrag betreffende de oorlogsmisdaden. Op dat ogenblik was de heer M. Eyskens minister van Buitenlandse Zaken.

Bij wet van 10 februari 1999 werd het toepassingsgebied van de wet van 16 juni 1993 uitgebreid tot misdrijven van genocide en misdaden tegen de menselijkheid. Deze wijziging was toen ondermeer ingegeven door de genocide die plaatsgevonden heeft in Rwanda.

Spreekster herinnert eraan dat er reeds in 1999 discussie was over de interpretatie van artikel 12 van de Voorafgaande titel van het Wetboek van strafvorde-

la condition de la présence ou non du suspect sur le territoire belge.

L'idée qui sous-tendait l'abandon de cette condition était, selon Mme Defraigne, très noble et louable, surtout à cette époque où il n'existait encore aucun projet concret de création de la Cour pénale internationale. La Belgique a nettement démontré en 1999 qu'elle n'était pas un asile pour les génocidaires rwandais. Cette idée généreuse a toutefois été utilisée comme instrument politique.

En outre, poursuit-elle, ce sont les mêmes défenseurs de la compétence universelle de la loi qui ont, finalement, signé eux-mêmes l'arrêt de mort de la loi.

En tant que juriste, l'intervenante s'est toujours interrogée sur la qualité d'une instruction sans critères établissant le lien entre l'affaire en question et la Belgique.

Elle n'a de surcroît jamais été convaincue que la Belgique disposait de suffisamment de moyens pour jouer au défenseur universel du droit. Il ne faut en effet ne pas perdre de vue que l'accès à la justice constitue l'un des problèmes aigus et cruciaux que la Belgique connaît actuellement.

La finalité de l'inscription de la «compétence universelle» dans la loi doit comporter au moins la garantie que la Belgique est à même de rechercher, de condamner et d'emprisonner les coupables.

Comme il a été dit précédemment, Mme Defraigne considère que les plaintes déposées sur la base de la loi par M. Moriau en mars 2003 ont donné le coup de grâce à la loi de «compétence universelle». Un argument supplémentaire en faveur d'une adaptation de la loi réside, selon l'intervenante, dans le fait qu'il ne faut pas oublier que la Belgique vit de son ouverture sur le monde extérieur.

Mme Defraigne estime dès lors que le projet de loi à l'examen relatif aux violations graves du droit humanitaire international contient les éléments clés suivants :

1° la fixation de critère de rattachement : le principe de personnalité active et le principe de personnalité passive;

2° il n'y a plus d'immixtion du pouvoir exécutif dans la procédure judiciaire : le principe de la séparation des pouvoirs est respecté. C'est au procureur fédéral qu'il appartient de déterminer, sur la base de critères clairs et précis, quelle suite il conviendra de donner aux plaintes en vertu de la nouvelle loi. Il n'est par conséquent pas anormal que des critères d'opportunité puissent aussi être pris en considération. En effet, il ne faut pas perdre de vue que la Belgique a des obligations internationales à remplir et qu'elle a un devoir de loyauté envers ses partenaires.

ring en de vereiste of de verdachte zich al dan niet op het Belgische grondgebied moest bevinden.

De achterliggende idee om deze vereiste los te laten, was, aldus mevrouw Defraigne, zeer nobel en lovenswaardig, zeker op dat ogenblik, toen er nog geen concrete plannen bestonden tot oprichting van het Internationaal Strafhof. België heeft in 1999 duidelijk aangetoond dat het geen schuilplaats was voor Rwandese plegers van volkenmoord. Deze genereuze idee is echter gebruikt als politiek instrument.

Bovendien zijn het, volgens de spreekster, dezelfde verdedigers van de universele bevoegdheid van de wet, die uiteindelijk de wet zelf hebben vernietigd.

Tevens heeft spreekster zich als jurist steeds vragen gesteld bij de kwaliteit van een gerechtelijk onderzoek zonder criteria die de band vaststellen tussen de betrokken zaak en België.

Zij is bovendien nooit overtuigd geweest van het feit dat België over voldoende middelen beschikte om wereldwijd handhaver van het recht te spelen. Men mag immers niet vergeten dat de toegang tot het gerecht één van de wrede en cruciale problemen in België is op dit moment.

De doelstelling van het inschrijven van de «universele bevoegdheid» in de wet moet op zijn minst de garantie inhouden dat België in staat is de schuldigen op te sporen, te veroordelen en hen op te sluiten.

Zoals reeds eerder aangehaald, is mevrouw Defraigne van oordeel dat de op basis van de wet ingediende klachten door de heer Moriau in maart 2003 aan de wet met de «universele bevoegdheid» het genadeschot hebben gegeven. Een ander argument om de wet aan te passen, is volgens de spreekster, dat men niet mag vergeten dat België leeft van de openheid naar de buitenwereld toe.

Mevrouw Defraigne is dan ook van oordeel dat het voorliggende wetsontwerp betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht volgende belangrijke onderdelen bevat :

1° het vaststellen van criteria van aanknopingspunten: het actief personaliteitsbeginsel en het passief personaliteitsbeginsel;

2° er is geen inmenging meer van de uitvoerende macht in de gerechtelijke procedure: de scheiding der machten wordt gerespecteerd. Het is de federale procureur die, op basis van duidelijke en precieze criteria, bepaalt welk gevolg aan klachten op basis van de nieuwe wet zal worden gegeven. Het is dan ook niet abnormaal dat ook opportuniteitscriteria in overweging kunnen worden genomen. Men mag immers niet uit het oog verliezen dat België internationale verplichtingen te vervullen heeft en dat zij haar partners loyaleit moet betuigen.

L'intervenante estime en outre que la réponse du gouvernement à l'objection du Conseil d'État relative à la compatibilité du projet avec les articles 10 et 11 de la Constitution (doc. Chambre, n° 51 0103/1, pp. 26-27) est convaincante. Une différence de situation peut, selon l'intervenante, justifier une réponse différente.

M. Mahoux réplique qu'à son avis, le rapport entre le principe de personnalité passive et le droit commun n'est pas suffisamment clair : une victime belge d'une infraction (viol, par exemple) qui remplit les conditions pour ressortir au champ d'application de la loi de compétence universelle doit-elle invoquer le droit commun ou la loi de compétence universelle? Mme Defraigne conseille à M. Mahoux de relire la réponse de Mme Onkelinx, ministre de la Justice, à ce sujet dans le rapport de la commission de la Justice de la Chambre (doc. Chambre, n° 51-0103/3, pp. 17 et 25).

Selon Mme Defraigne, le projet de loi apporte une amélioration supplémentaire en tant qu'il clarifie le régime transitoire. On veille en outre à ce que l'affaire dont ont été saisies les juridictions belges ne leur soit pas retirée en vertu des mécanismes de la loi mais par une décision de justice, en l'occurrence une décision de la Cour de cassation.

Enfin, Mme Defraigne compte sur la diplomatie belge et européenne pour mettre tout en œuvre afin de convaincre nos partenaires de ratifier le Statut de Rome. Seule la Cour pénale internationale disposera effectivement de moyens politiques pour juger des violations graves du droit humanitaire international.

M. Coveliers justifie comme suit le soutien que le groupe politique qu'il préside apportera au projet à l'examen.

Une des conditions de base pour avoir des règles de droit pénal solides est de remplir les conditions suivantes : définition de la norme, qualification de l'infraction, fixation de la peine et exécution de la peine. Cette dernière condition requiert pouvoir et autorité. Or, en ce qui concerne le droit pénal international et le droit public international, cette autorité n'existe pas. Même s'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, la création de la Cour pénale internationale n'offre pas davantage cette garantie d'autorité. Se pose dès lors la question de savoir dans quelle mesure un État peut infliger certaines sanctions à des personnes en dehors de la juridiction que constitue l'État en question.

À l'occasion de l'arrêt dit « Yerodia » (CIJ, arrêt du 14 février 2002), dans le « *Case concerning the arrest warrant of 11 april 2000 (Democratic Republic of the Congo versus Belgium)* », M. Bossuyt a écrit ce qui suit : (Traduction) Jusqu'à nouvel ordre, le droit

Spreekster is bovendien van oordeel dat het antwoord van de regering op het bezwaar van de Raad van State betreffende de bestaanbaarheid van het ontwerp met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (stuk, Kamer, nr. 51-0103/1, blz. 26-27), afdoende is. Een verschillende situatie kan, aldus de spreekster, verantwoording zijn voor een verschillend antwoord.

De heer Mahoux repliceert dat voor hem de verhouding tussen het passief personaliteitsbeginsel en het gemeenrecht niet voldoende duidelijk is : moet een Belgisch slachtoffer van een misdrijf (bijvoorbeeld een verkrachting) dat voldoet aan de voorwaarden om te vallen onder het toepassingsgebied van de genocidewet een beroep doen op het gemeenrecht of op de genocidewet? Mevrouw Defraigne raadt de heer Mahoux aan het antwoord van mevrouw Onkelinx, minister van Justitie, in dit verband na te lezen in het verslag van de Commissie voor de Justitie van de Kamer (stuk, Kamer, nr. 51-0103/3, blz 17 en 25).

Een andere verbetering die het wetsontwerp aanbrengt, is volgens mevrouw Defraigne dat de overgangsregeling wordt verduidelijkt. Er wordt bovendien voor gezorgd dat de zaak die bij de Belgische gerechten aanhangig is gemaakt, niet wordt onttrokken op grond van de werking van de wet maar bij gerechtelijke beslissing, in dit geval bij beslissing van het Hof van Cassatie.

Tenslotte rekent mevrouw Defraigne er op dat de Belgische en Europese diplomatie er alles aan moeten doen om onze partners te overtuigen het Statuut van Rome te ratificeren. Enkel het Internationaal Strafhof zal daadwerkelijk over de politieke middelen beschikken om ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht te berechten.

De heer Coveliers verduidelijkt als volgt de steun van de politieke fractie die hij voorziet voor het voorliggende ontwerp.

Eén van de basisvoorwaarden voor ernstige regels van strafrecht is het vervullen van de volgende voorwaarden : de normbepaling, de omschrijving van het misdrijf, het bepalen van de straf en het doen uitvoeren van de straf. Voor dit laatste is macht en gezag vereist. Wanneer het echter internationaal strafrecht en internationaal publiekrecht betreft, bestaat dit gezag niet. Zelfs de creatie van het internationaal straffhof is een stap in de goede richting, maar biedt deze garantie op gezag niet. Stelt zich dan ook de vraag in hoeverre een land bepaalde straffen kan opleggen aan personen buiten de jurisdictie van het betrokken land.

De heer M. Bossuyt schreef, naar aanleiding van het zog. « Yerodia-arrest » (IGH, arrest van 14 februari 2002 « *Case concerning the arrest warrant of 11 april 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)* ») het volgende : « Tot nader orde vereist het

coutumier international requiert l'*opinio iuris* des États, qui, certes, peut être influencée mais pas remplacée par les points de vue adoptés par la société dite «civile». Pour l'édification de règles de droit international qui lient les États, c'est l'*opinio iuris* des sujets du droit international qui compte, et non l'opinion des juges, professeurs ou ONG.»(1).

En outre, M. Coveliers signale qu'un pays qui crée une telle législation devra en tout cas accepter le principe de réciprocité. Selon M. Bossuyt, «(trad.) si la Belgique peut s'arroger une telle compétence, tous les autres pays, même si tous leurs juges d'instruction ne sont pas indépendants, peuvent poursuivre toute personne contre laquelle quelqu'un est prêt à porter plainte. Une telle évolution des relations internationales n'est absolument pas souhaitable.» Le président de la Cour internationale de justice, M. Guillaume, a encore écrit ce qui suit à l'occasion de l'arrêt Yerodia: «Contrairement à ce que préconise une partie de la doctrine, une telle évolution marquerait non une progression, mais une régression du droit.»(2).

Si une évaluation permanente de la législation est nécessaire, surtout dans le cadre du droit international public, M. Coveliers n'en pense pas moins que le projet en discussion répond à un certain nombre d'objections fondamentales qui avaient été formulées à l'encontre de la loi actuelle.

M. Coveliers trouve très importante l'introduction du principe de personnalité passive comme point de rattachement.

Il estime lui aussi que la loi de compétence universelle en vigueur a été «saccagée» à dessein par certains pour des raisons politiques.

L'intervenant est en outre d'avis que la loi de compétence universelle existante était inapplicable en raison de la subsistance en Belgique du système particulièrement lourd qu'est celui des juges d'instruction. La doctrine défend de plus en plus l'idée de la désignation de juges de l'instruction avec guidance de la police par le ministère public lors des enquêtes et mise en place de garanties pour les libertés, système qui est qualifié de système du «juges des libertés» par le *corpus iuris* de Delmas-Marty.

M. Coveliers réplique encore, à propos de l'exemple du demandeur d'asile rwandais cité par M. Mahoux, qu'il y a lieu de noter, d'une part, que le droit d'asile est un droit individuel et qu'un demandeur d'asile doit, aux termes de la Convention de

volkenrechtelijk gewoonterecht de *opinio iuris* van Staten, die weliswaar kan worden beïnvloed, maar niet vervangen, door de standpunten ingenomen door de zogenaamde «civil society». Voor het tot stand komen van volkenrechtelijke regels die Staten binden telt de *opinio iuris* van volkenrechtelijke subjecten en niet de mening van rechters, professoren of NGO's»(1).

Bovendien wijst de heer Coveliers erop dat een land die een dergelijke wetgeving creëert, in ieder geval het wederkerigheidsprincipe zal moeten aanvaarden. «Als België zich een dergelijke bevoegdheid mag aanmatigen, mogen ook alle andere landen, ook al zijn hun onderzoeksrechters niet onafhankelijk, eenieder vervolgen waartegen iemand bereid is een klacht in te dienen. Een dergelijke ontwikkeling van de internationale betrekkingen is zelfs niet eens wenselijk.», aldus de heer Bossuyt. De voorzitter van het Internationaal Gerechtshof, de heer Guillaume, schreef naar aanleiding van het Yerodia-arrest nog het volgende: «Contrairement à ce que préconise une partie de la doctrine, une telle évolution marquerait non une progression, mais une régression du droit.»(2).

Hoewel een voortdurende evaluatie van wetgeving noodzakelijk is, zeker in het kader van het internationaal publiek recht, is de heer Coveliers toch van oordeel dat het voorliggende ontwerp tegemoetkomt aan een aantal fundamentele bezwaren die tegen de huidige wet werden geformuleerd.

Zeer belangrijk vindt de heer Coveliers de introductie van het passief personaliteitsbeginsel als aanknopingspunt.

Ook de heer Coveliers is van mening dat de bestaande genocidewet doelbewust door bepaalde personen verwoest is om politieke redenen.

Spreker is bovendien van mening dat de bestaande genocidewet onuitvoerbaar was gezien het in België nog steeds bestaande logge onderzoekssysteem door middel van onderzoeksrechters. Meer en meer wordt in de rechtsleer de idee verdedigd om rechters van het onderzoek aan te stellen en bij onderzoeken de politie te laten aansturen door het openbaar ministerie, rekening houdend met het inbouwen van garanties voor de vrijheden, wat men in het *corpus iuris* van Delmas-Marty, de «*juges des libertés*» noemt.

De heer Coveliers repliceert nog als volgt op het door de heer Mahoux aangehaalde voorbeeld met betrekking tot de Rwandese asielzoeker: het recht op asiel is een individueel recht en een asielaanvrager moet, volgens de Conventie van Genève, een persoon-

(1) Bossuyt Marc, «Universele jurisdictie in België na het Yerodia-arrest» in Wouters Jan en Panken Heidi (eds), «De Genocidewet in internationaal perspectief», Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2002, p. 121, note 6.

(2) *Ibidem*, p. 123 et note 16.

(1) Bossuyt Marc, «Universele jurisdictie in België na het Yerodia-arrest» in Wouters Jan en Panken Heidi (eds), «De Genocidewet in internationaal perspectief», Brussel, De Boeck & Larcier, 2002, blz. 121, voetnoot 6.

(2) *Ibidem*, blz. 123 en voetnoot 16.

Genève, démontrer qu'il fait l'objet personnellement de traitements injustes et cruels et, d'autre part, que la jurisprudence constante montre que «l'état de guerre» n'est pas en soi un motif justifiant l'octroi du statut de réfugié politique.

Selon M. Coveliers, la condition selon laquelle l'intéressé doit résider en Belgique depuis au moins trois ans avant les faits, qui est définie à l'article 16 du projet, a été prévue pour éviter que la nouvelle loi puisse à nouveau être invoquée abusivement.

Enfin, M. Coveliers exprime le souhait que la nouvelle loi ne soit plus une loi à caractère symbolique. Au cours de sa brève existence, la loi actuelle a permis l'introduction de quelque 25 plaintes dont aucune n'a toutefois donné lieu à des poursuites.

L'intervenant précise encore que la procédure en assises contre les ressortissants rwandais n'a pu avoir lieu que parce que les accusés étaient présents sur le territoire belge.

M. Coveliers estime que le texte en projet est un bon texte, mais qu'il faudra encore réfléchir sérieusement au problème du droit de la preuve dans les affaires pénales internationales. L'orateur illustre son propos en faisant référence aux difficultés de procédure rencontrées dans le cadre du procès «Milošević». Comment prouver que quelqu'un a commis un fait précis?

Cela étant, les modifications apportées par rapport à la loi antérieure par le projet sont réalistes et de nature à le rendre applicable, sans pour autant qu'il y ait lieu d'en espérer des changements radicaux dans la manière dont seront poursuivis les crimes de guerre et les génocides. Ces changements n'interviendront que lorsque les pays les plus puissants seront disposés à reconnaître une Cour pénale internationale.

Mme Nyssens, qui entend replacer le projet de loi de 1991 de Monsieur Wathelet dans son contexte historique, rappelle que jusqu'en 1999, date de l'adoption de la proposition Foret, la loi de 1993 a bien fonctionné. L'oratrice, attentive à la souffrance de victimes qu'elle a rencontrées personnellement, ne peut accepter l'affirmation simpliste selon laquelle la Belgique ne peut être le lieu où l'on va résoudre tous les problèmes du monde. Une formule doit être trouvée pour condamner les crimes contre l'humanité et les crimes de génocide mais le droit pénal classique n'est, à son avis, pas la meilleure formule. L'intervenante rappelle également que lors du vote de la loi du 23 avril 2003, elle s'était abstenue.

À présent, force est de constater que les faits lui donnent raison. S'il est certain que cette loi avait été votée à l'époque de manière trop rapide, l'oratrice est loin d'être convaincue que le présent projet soit de nature à résoudre tous les problèmes.

Certes, si certaines questions techniques vont peut-être être résolues, tel celui de la présence ou non de

lijke vervolging aantonen en constante rechtspraak toont aan dat «oorlog» op zichzelf geen reden is voor het toekennen van het statuut van politiek vluchteling.

De in artikel 16 van het ontwerp voorziene vereiste van verblijf in België gedurende drie jaren voor de feiten, is volgens de heer Coveliers ingegeven vanuit de bekommernis dat de nieuwe wet niet opnieuw zou worden misbruikt.

Tenslotte drukt de heer Coveliers de hoop uit dat de nieuwe wet geen symbolische wet meer zal zijn. De huidige wet heeft, sedert haar kortstondige bestaan, reeds aanleiding gegeven tot een 25-tal klachten die echter geen van alle tot vervolging hebben geleid.

Spreekster verduidelijkt nog dat de assisenzaak tegen de Rwandese onderdanen slechts heeft kunnen plaatsvinden omdat de beschuldigten zich op het Belgisch grondgebied bevonden.

De heer Coveliers is van oordeel dat de tekst van het voorliggende ontwerp goed is, maar dat er nog grondig zal moeten worden nagedacht over het bewijsrecht in internationale strafzaken. Als voorbeeld verwijst spreker naar de proceduremoeilijkheden die zijn opgetreden in het proces-Milošević. Hoe kan men bewijzen dat iemand een welbepaald feit heeft gepleegd?

De wijzigingen die met dit ontwerp aan de vroegere wet worden aangebracht zijn realistisch en maken de wet beter toepasbaar, zonder dat er evenwel radicale veranderingen moeten worden verwacht met betrekking tot de vervolging van oorlogsmisdaden en genocide. Verandering is alleen mogelijk als de machtigste landen bereid zijn het Internationaal Strafhof te erkennen.

Mevrouw Nyssens wil het wetsontwerp van 1991 van de heer Wathelet in zijn historische context plaatsen. Zij herinnert eraan dat de wet van 1993 goed heeft gewerkt tot 1999, toen het voorstel Foret werd aangenomen. Spreekster voelt mee met de pijn van de slachtoffers die zij persoonlijk ontmoet heeft en kan de simplistische bewering niet aanvaarden dat België nu eenmaal niet alle problemen van de wereld kan oplossen. Er moet een manier worden gevonden om misdaden tegen de mensheid en misdaden van genocide te veroordelen. Het klassieke strafrecht is volgens haar echter niet de beste oplossing. Spreekster herinnert er ook aan dat zij zich bij de stemming over de wet van 23 april 2003 heeft onthouden.

Men moet nu wel erkennen dat zij toen gelijk had. Het is nu duidelijk dat die wet te snel is goedgekeurd en spreekster is er absoluut niet van overtuigd dat dit ontwerp alle problemen kan oplossen.

Bepaalde technische kwesties zullen misschien worden opgelost, zoals de aanwezigheid van de



l'inculpé sur le territoire, il n'en demeure par moins que nombre de questions subsistent.

L'intervenante formule les observations suivantes :

1) Le projet modifie l'article 12*bis* du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, en ajoutant à la notion de convention internationale celle de «coutume». Il convient de s'interroger sur le sens de cette modification. En effet, la doctrine est divisée sur le point de savoir si la coutume internationale reconnaît ou non la compétence universelle par défaut. N'y a-t-il pas contradiction entre d'une part le fait d'imposer des critères de rattachement et d'autre part celui d'ouvrir l'article 12*bis* à la coutume internationale ?

2) Si le problème essentiel de la séparation des pouvoirs est à présent évacué, le projet ne demande-t-il pas en quelque sorte au procureur fédéral de jouer quelque peu le rôle d'un ministre des Affaires étrangères ? Le procureur fédéral dispose d'un pouvoir d'opportunité des poursuites, mais les critères sur lesquels il devra se fonder sont nettement moins stricts que dans la législation allemande, par exemple.

3) Le Conseil d'État a soulevé à juste titre la question de la discrimination qui se pose à l'égard des victimes. Le sujet a déjà été abordé, et peut-être la Cour d'arbitrage se verra-t-elle saisie du problème.

4) Sur base d'un article recopié du statut de la Cour pénale internationale, le ministre de la Justice renvoie à présent l'affaire devant la dite Cour, ce qui constitue une avancée par rapport à la situation antérieure qui nécessitait la prise d'un arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Se pose néanmoins un problème d'«articulation» avec la Cour pénale internationale. Le Statut de Rome prévoit que la Cour pénale internationale a un rôle complémentaire. La Cour pénale internationale est-elle compétente lorsque l'État d'origine n'est pas compétent, ou ne doit-elle intervenir qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire soit lorsque l'État d'origine ne veut pas intervenir (inopportunité, ...), soit lorsqu'il reste en défaut d'intervenir, par négligence ?

5) À l'instar d'autres membres, Mme Nyssens fait remarquer que la façon dont les plaintes déjà déposées peuvent être s'éteindre constitue une primeur juridique. La ministre peut-elle fournir quelques explications à ce sujet et, plus précisément, par exemple, sur le rôle que l'on prévoit de confier à la Cour de cassation ?

M. Coveliers réplique que le système proposé en l'espèce vise à prévenir l'introduction, au cas où l'infraction qui fait l'objet de la procédure engagée ne serait plus une infraction aux termes des dispositions proposées, d'une procédure intégrale et inutile, avec tous les dommages qui pourraient en résulter.

verdachte op het grondgebied, maar een aantal andere vragen blijven bestaan.

Spreekster maakt de volgende opmerkingen.

1) Het ontwerp wijzigt artikel 12*bis* van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering door aan het concept internationaal verdrag het begrip internationaal gewoonterecht toe te voegen. Men kan zich afvragen waar deze wijziging toe dient. Rechtsgeleerden zijn het er niet over eens of het internationale gewoonterecht de universele rechtsmacht «*in absentia*» erkent. Is het niet tegenstrijdig om enerzijds aanknopingspunten op te leggen en anderzijds het internationale gewoonterecht in te voeren in artikel 12*bis* ?

2) Nu het essentiële probleem van de scheiding der machten is opgelost, kan men zich afvragen of het ontwerp de federale procureur niet in de rol van minister van Buitenlandse Zaken dwingt ? De federale procureur beoordeelt de wenselijkheid van vervolgingen, maar de criteria waarop hij zich moet baseren zijn veel minder strikt afgebakend dan bijvoorbeeld in de Duitse wetgeving.

3) De Raad van State heeft terecht gewezen op de discriminatie ten aanzien van de slachtoffers. Dit onderwerp is al behandeld en misschien zal het probleem aanhangig worden gemaakt bij het Arbitragehof.

4) Op basis van een artikel dat is overgenomen uit het statuut van het Internationaal Strafhof kan de minister de zaak voor dit Hof brengen. Dat is een stap vooruit tegenover vroeger, toen daarvoor een besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad nodig was. Toch rijst hier een probleem van bevoegdheidsafbakening met betrekking tot het Internationaal Strafhof. Het statuut van Rome verleent het Internationaal Strafhof een aanvullende rol. Is het Internationaal Strafhof bevoegd als de Staat van herkomst niet bevoegd is of speelt het een subsidiaire rol, namelijk wanneer de Staat van herkomst niet wil optreden (omdat hij het niet wenselijk acht), of wanneer die Staat niet optreedt uit nalatigheid ?

5) Net als andere leden merkt mevrouw Nyssens op dat de manier waarop de reeds ingeleide klachten kunnen uitdoven, een juridische primeur vormt. Kan de minister hierover enige uitleg verschaffen bijvoorbeeld bij de voorziene rol van het Hof van Cassatie ?

De heer Coveliers repliceert dat men met het hier voorgestelde systeem wil vermijden dat er een volledige en nutteloze procedure zou worden gevoerd, namelijk wanneer het misdrijf waarvoor de hele procedure werd opgesteld volgens de voorgestelde bepalingen er geen meer is, met de mogelijke schade die daaruit zou kunnen voortvloeien.

6) En conclusion, Mme Nyssens fait remarquer qu'en ce qui concerne l'article 11 proposé et l'ordre de commettre une des infractions définies aux articles 136*bis*, 136*ter* et 136*quater*, la référence à la hiérarchie a disparu. La ministre peut-elle fournir des explications à ce sujet?

De plus, on parle généralement, dans les textes internationaux, d'un ordre «manifestement» contraire au droit humanitaire. Est-ce à dessein que l'on a choisi ici une autre formulation?

Bien que les dispositions proposées soient loin d'être parfaites et qu'elles témoignent de pragmatisme, Mme Nyssens tient à encore souligner personnellement qu'elles n'abrogent pas intégralement la loi existante. Celle-ci n'occupera évidemment plus la même place, mais le concept même de la compétence universelle subsiste, comme le Conseil d'État l'indique lui-même. L'intervenante tient encore à mettre en garde contre une approche trop pragmatique et trop réaliste, qui priverait les victimes de tout espoir.

M. Guilbert constate que les dispositions proposées abrogent la loi de compétence universelle, qui faisait la fierté de la Belgique et de la plupart de ses représentants politiques. Cette loi symbolisait l'image internationale que voulait se donner la Belgique, même si elle mettait parfois celle-ci — et c'est bien normal — dans une situation délicate. Ceci explique qu'il y avait effectivement une volonté assez large de mieux cadrer la loi, de la part de tous les partis et de la plupart de nombreuses ONG.

Les pressions américaines auront donc eu raison de la position de la Belgique qui va faire plus que rentrer dans le rang, puisqu'on ne pourra plus parler de compétence universelle, mais de compétence territoriale, vu les critères de rattachement stricts avec la Belgique, ce qui est contraire à l'esprit et à la lettre du droit humanitaire international. Aujourd'hui, il faut bien constater que l'État belge renonce à jouer un rôle moteur dans le développement et l'application effective de ce droit.

Certains États y échapperont totalement puisqu'ils n'ont pas ratifié la Cour pénale internationale (CPI) et parce qu'ils ont conclu des accords bilatéraux assurant l'immunité de leurs ressortissants.

L'orateur remarque ensuite que juridiquement, ce projet ne tient pas compte des obligations juridiques internationales auxquelles notre pays a souscrit en ratifiant les conventions de Genève (sur les crimes de guerre), de l'ONU (sur le génocide et la torture), de Rome (sur la CPI). Tous ces textes contiennent l'obligation de poursuivre tout criminel de guerre étranger qui se trouve sur le territoire de l'État contractant.

6) Tot slot merkt mevrouw Nyssens op dat met betrekking tot het voorgestelde artikel 11, en het bevel om één van de in de artikelen 136*bis*, 136*ter* en 136*quater* omschreven misdrijven te plegen, de term «hiërarchisch» is komen te vervallen. Kan de minister hier enige uitleg bij verschaffen?

In de internationale teksten is meestal sprake van bevelen die «kennelijk» strijdig zijn met het humanitair recht. Heeft men hier opzettelijk voor een andere formulering gekozen?

Alhoewel de voorgestelde bepalingen helemaal niet perfect zijn en getuigen van pragmatisme, wil mevrouw Nyssens nog persoonlijk benadrukken dat deze de vorige wet niet volledig opheffen. Deze laatste wet verandert daarentegen wel van plaats maar het concept zelf, namelijk de universele bevoegdheid, blijft, zoals de Raad van State het zelf aangeeft, bestaan. Daarbij wil spreekster nog waarschuwen om niet te sterk de pragmatische en realistische kant op te gaan aangezien op deze manier de hoop van slachtoffers wordt weggenomen.

De heer Guilbert stelt vast dat de voorgestelde bepalingen neerkomen op de afschaffing van de genocidewet, waarop België en de meeste politici trots waren. Deze wet stond symbool voor het internationale imago dat België wou uitstralen, al kwam het land daardoor soms in een delicate situatie terecht, wat niet meer dan normaal is. Dat verklaart ook waarom de meeste partijen en de meeste NGO's bereid waren de werkingssfeer van de wet beter af te bakenen.

Onder Amerikaanse druk treedt België dus braafjes terug in het gelid: gezien de strenge vereisten inzake aanknopingspunten met België is er geen sprake meer van universele maar wel van territoriale rechtsmacht, wat strijdig is met de doelstellingen en de inhoud van het internationaal humanitair recht. België verzaakt nu duidelijk aan zijn pioniersrol in de ontwikkeling en de effectieve toepassing van het internationaal humanitair recht.

Bepaalde Staten zullen daar nu volledig aan ontsnappen aangezien zij het Internationaal Strafhof niet erkennen en zij bovendien bilaterale akkoorden hebben gesloten die de straffeloosheid van hun burgers waarborgen.

Vervolgens wijst spreker erop dat dit ontwerp geen rekening houdt met de internationale verbintenissen die ons land op zich heeft genomen door de ratificatie van de conventies van Genève (over de oorlogsmisdaden), het VN-Verdrag (over genocide en foltering), en het Verdrag van Rome (over het Internationaal Strafhof). Al deze verdragen leggen de verplichting op om alle oorlogsmisdadigers te vervolgen die zich op het grondgebied van een verdragsluitende Staat bevinden.

L'intervenant ne soutient évidemment pas de telles modifications. C'est une défaite pour le respect du droit international et la lutte contre l'impunité des crimes de guerre, de génocide et contre l'humanité.

Il ne suffit pas de dire que la CPI existe: son action est complémentaire à celle des juridictions nationales. C'est donc à celles-ci d'agir d'abord, la CPI n'intervenant qu'à défaut. Le préambule du statut du Tribunal pénal international — que la Belgique est le 13<sup>e</sup> pays à avoir ratifié — stipule dans son 4<sup>e</sup> considérant que les crimes visés «ne sauraient rester impunis» et dans son 6<sup>e</sup> considérant «qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction les responsables de crimes internationaux».

Donc, il faut bien reconnaître que la limitation des poursuites fondées sur la nationalité ou la résidence des victimes est un choix purement politique, et non un choix juridique qui serait guidé par les impératifs du droit international.

On assiste donc ici à un recul du droit interne dans son rôle de relais nécessaire et obligé du droit international humanitaire.

Avec cette nouvelle législation, contrairement à ce qu'affirment certains, le procès Rwanda n'aurait pas pu avoir lieu. À toutes les conditions de rattachement, s'ajouterait à présent la condition que l'accusé ne pourrait être jugé équitablement chez lui. Pour le Rwanda, voit-on un juge décider que la justice de ce pays n'est pas équitable, vu la coopération belge avec la justice rwandaise, vu la manière dont les procès pour crimes de génocide s'y sont déroulés? Le TPI pour le Rwanda a d'ailleurs accepté de se désister en faveur de la justice rwandaise dans le cas Karamira.

La justice belge va donc devoir faire le procès de la justice d'autres pays avant de faire le procès des accusés eux-mêmes.

Ce projet représente par ailleurs une incohérence de politique pénale, qui en souligne le caractère de contrainte diplomatique. Voici un exemple totalement imaginaire: un officier américain se trouvant en Belgique est accusé d'avoir assassiné sa maîtresse irakienne. Il pourra être poursuivi en Belgique sans le moindre filtre juridique. Par contre, si ce même officier est accusé d'avoir été à l'origine de l'assassinat de dizaines de ressortissants irakiens et de coopérants belges au titre de crime de guerre, il fera l'objet d'une procédure exceptionnelle qui pourrait aboutir, le cas échéant, à son impunité, pour peu que le premier président de la cour d'appel belge constate que ce crime est également incriminé aux États-Unis et que

Spreker is het uiteraard niet eens met deze wijzigingen. Dat is een nederlaag voor de eerbiediging van het internationaal recht en de strijd tegen het ongestraft blijven van oorlogsmisdaden, misdaden van genocide en misdaden tegen de menselijkheid.

Het volstaat niet dat er een Internationaal Strafhof is: zijn optreden vult dat van de nationale rechtscolleges aan. Het Internationaal Strafhof treedt pas op als zij dat niet doen. De preambule bij het statuut van het Internationaal Strafhof — dat België als dertiende land heeft geratificeerd — bepaalt in zijn vierde considerans dat de bedoelde misdaden niet ongestraft mogen blijven en in de zesde considerans heet het dat elke Staat zijn rechtsmacht moet uitoefenen over degenen die verantwoordelijk zijn voor internationale misdaden.

Men zal dus moeten toegeven dat de beperking van vervolgingen, gebaseerd op de nationaliteit of de verblijfplaats van de slachtoffers, een zuiver politieke keuze is veeleer dan een juridische keuze die zou zijn ingegeven door de vereisten van het internationaal recht.

Hier wordt dus afbreuk gedaan aan de rol die het interne recht vervult als noodzakelijke en verplichte ondersteuning van het internationaal humanitair recht.

In tegenstelling tot wat sommigen beweren, zou het Rwanda-proces met deze nieuwe wetgeving niet hebben plaatsgevonden. Naast de andere aanknopingsvoorwaarden geldt immers nu de voorwaarde dat de beklaagde in zijn eigen land geen billijk proces kan krijgen. Is het denkbaar dat een rechter zal beslissen dat de rechtspleging in Rwanda niet billijk verloopt, gelet op de Belgische samenwerking met het Rwandese gerecht en de manier waarop de processen voor misdaden van genocide ginds zijn afgehandeld? Het Rwanda-tribunaal heeft overigens afstand gedaan van de zaak-Karamira ten voordele van het Rwandese gerecht.

Het Belgisch gerecht zal dus eerst het proces moeten maken van het gerecht van andere landen, alvorens de beschuldigen zelf te berechten.

Dit ontwerp bevat trouwens een strafrechtelijke incoherentie, die nog eens benadrukt hoe diplomatiek geladen het wel is. We nemen een totaal fictief voorbeeld: een Amerikaans officier die in België verblijft wordt ervan beschuldigd zijn Irakese maîtresse te hebben vermoord. Hij kan in België vervolgd worden zonder enig juridisch filter. Als diezelfde officier er echter van beschuldigd wordt aan de basis te liggen van de moord op tientallen Irakese onderdanen en Belgische ontwikkelingswerkers die als oorlogsmisdad deed beschouwd kan worden, zal voor hem een uitzonderingsprocedure gelden die eventueel kan leiden tot zijn straffeloosheid, als de voorzitter van het Belgisch hof van beroep oordeelt dat zijn misdaad

s'il était poursuivi dans ce pays, il pourrait bénéficier d'un procès équitable.

Le sénateur constate ensuite une impossibilité pour la victime de se constituer partie civile, puisque le gouvernement introduit une condition de personnalité passive (la nationalité ou la résidence de la victime) que le droit international ne lui impose pas.

On impose donc une condition restrictive à la poursuite, en dehors de toute obligation internationale, mais — en plus — même quand cette condition est remplie, la victime ne peut pas déclencher elle-même les poursuites. Plutôt que de choisir un système, on cumule les systèmes proposés depuis longtemps par les opposants à la loi.

En tant que tel, le filtre du procureur fédéral, qui est préférable à un filtre politique, ne pose pas de problème. Il peut effectivement éviter les plaintes non fondées ou vexatoires, mais il devrait pas s'ajouter aux critères de rattachement et une décision négative devrait pouvoir faire l'objet d'un recours. Ceci serait une compensation à l'impossibilité de se porter partie civile, pointée comme une discrimination par le Conseil d'État.

Le sénateur estime ensuite absurde que la victime, si elle n'est pas belge, doive résider en Belgique depuis au moins 3 ans au moment des faits. Comme si les faits se passaient sur le territoire belge! Cette condition limite très fort la portée de la loi. Imaginons un ivoirien victime des drames qu'a connus son pays ces dernières années. Il vient se réfugier en Belgique, y acquiert un statut de protection, voire la nationalité belge. Il ne peut pas déposer plainte. On va lui dire qu'il aurait dû habiter la Belgique depuis 3 ans au moment des faits ...

L'orateur annonce dès lors le dépôt d'un amendement qui élargit la condition de résidence et évite la discrimination entre les victimes.

C'en est fini, selon lui, de la compétence universelle. La Belgique, qui était à la pointe en ce domaine, fait aujourd'hui l'objet de railleries dans la presse internationale.

L'intervenant estime que l'on aurait pu élargir les immunités, ou travailler sur le filtre (procureur fédéral), ou fixer des critères de rattachement: on a tout fait, et on a ainsi tué la compétence universelle.

Ce ne sont pas les abus qui ont tué la loi mais bien le refus de certains pays (et en premier lieu des États-Unis) de toute justice internationale. Selon l'orateur, la question est aujourd'hui plus entière que jamais:

ook strafbaar is in de Verenigde Staten en dat hij, als hij in dat land vervolgd wordt, een rechtvaardig proces zal krijgen.

De senator stelt vervolgens vast dat het slachtoffer zich niet burgerlijke partij kan stellen, aangezien de regering een voorwaarde heeft ingevoerd van passieve personaliteit (nationaliteit of verblijfplaats van het slachtoffer) die niet door het internationaal recht wordt opgelegd.

Er wordt dus een beperkende voorwaarde opgelegd aan de vervolging, zonder enige internationale verplichting, en zelfs wanneer aan deze voorwaarde is voldaan, kan het slachtoffer niet zelf de vervolging doen instellen. In plaats van voor een systeem te kiezen, gaat men de verschillende systemen die de tegenstanders van de wet reeds lang voorstellen, combineren.

Op zich vormt het filter van de federale procureur, dat trouwens te verkiezen valt boven een politiek filter, geen probleem. Het kan inderdaad ongegronde of beledigende klachten voorkomen, maar zou niet bovenop de criteria van aanknopingspunten mogen komen. Bovendien zou tegen een negatieve beslissing beroep mogelijk moeten zijn. Dat zou moeten compenseren dat men zich geen burgerlijke partij kan stellen, iets wat de Raad van State trouwens beschouwt als discriminerend.

De senator vindt het ook absurd dat het slachtoffer, indien het geen Belg is, op het ogenblik van de feiten minstens drie jaar in België moet verblijven. Die feiten doen zich toch niet voor op Belgisch grondgebied! Deze voorwaarde vormt een grote beperking van de toepassingsfeer van de wet. Nemen we het voorbeeld van een Ivoriaan die het slachtoffer is van de dramatische gebeurtenissen in zijn land de jongste jaren. Hij vlucht naar België en krijgt hier bescherming of zelfs de Belgische nationaliteit. Hij kan geen klacht indienen. Hij zal te horen krijgen dat hij op het ogenblik van de feiten sedert 3 jaar in België moest wonen.

Spreker kondigt dan ook aan een amendement in te dienen dat de verblijfsvoorwaarde verruimt en discriminatie tussen slachtoffers voorkomt.

De universele bevoegdheid is volgens hem verleden tijd. België, dat hierin een voortrekkersrol speelde, wordt nu in de internationale pers neergesabeld.

Spreker meent dat men ofwel het stelsel van immunititeiten had kunnen uitbreiden, ofwel het filter had kunnen aanpassen (federale procureur) ofwel criteria voor aanknopingspunten had kunnen vastleggen: men heeft echter alles tegelijk gedaan en zo de universele bevoegdheid van tafel geveegd.

Niet de misbruiken hebben deze wet kapotgemaakt, maar wel de weigering van bepaalde landen (en in het bijzonder van de Verenigde Staten) om enige internationale gerechtigheid te erkennen.

comment mettre en œuvre une justice internationale? Quel rôle la Belgique entend-elle jouer en cette matière? L'intervenant conclut que, forte de sa longueur d'avance, la Belgique aurait pu, plutôt que d'agir dans la précipitation et de rentrer dans le rang, initier une concertation au niveau européen.

M. Nimmegeers fait observer que la législation existante a engendré plusieurs abus qui ont eu pour effet réel de saboter et de dénaturer la loi et que, parallèlement, elle contenait de nombreuses imperfections. Dès lors, l'intervenant se réjouit que les dispositions proposées fassent table rase des précédentes, si l'on peut dire. À cet égard, il importe toutefois que les nouvelles dispositions reposent elles aussi en partie sur l'idée que la Belgique doit défendre les droits fondamentaux, même hors de ses frontières. Elle ne peut absolument pas abandonner cette idée.

Le membre demande ensuite quelques explications concernant la Cour pénale internationale de La Haye. Dans quelle direction cette institution s'orientet-elle? Et quelle est sa fiabilité?

Enfin, le membre déclare qu'il croit avoir compris que les dispositions proposées s'inscrivent plutôt dans le cadre de la politique étrangère et du rôle que la Belgique doit y jouer que dans le cadre purement juridique.

Mme de Bethune regrette qu'il faille à nouveau rediscuter à la hâte les dispositions à l'examen; elle fait remarquer incidemment que, par le passé, pareille hâte a rendu la méthode de travail peu productive.

En effet, vu son importance, cette matière mérite qu'on y consacre l'attention et le temps voulus; il serait par exemple intéressant d'examiner quel est l'état de la législation dans les pays voisins sur lesquels nous nous alignons. Le ministre peut-il fournir les précisions nécessaires à ce sujet? Le ministre estime-t-il que c'est à tort que l'on a l'impression qu'en ce qui concerne la compétence universelle, la Belgique passe de la tête à la queue du peloton?

Persoonlijk, la membre estime qu'on peut envisager d'exiger un élément de rattachement avec la Belgique avant d'appliquer les dispositions, dans la mesure où cette condition permet un contrôle objectif, contrairement à la précédente.

L'intervenante pense également que la manière dont la Belgique a agi sur le plan diplomatique ces derniers temps est une cause importante de l'échec de la loi précédente.

Le problème est juridique mais aussi politique. La manière dont certains ont déposé plainte a eu pour effet de ridiculiser la loi. Leur responsabilité est donc très lourde, et l'intervenante regrette que certains en aient même été récompensés.

Volgens spreker is de vraag vandaag meer dan ooit hoe een internationaal gerecht kan worden uitgebouwd. Welke rol wenst België daarbij te spelen? Spreker besluit dat België, in plaats van overhaast te reageren en opnieuw in de pas te gaan lopen, veel beter overleg op Europees niveau had gestimuleerd.

De heer Nimmegeers merkt op dat de bestaande wetgeving geleid heeft tot verschillende misbruiken die de wet eigenlijk hebben gesaboteerd en opgeblazen en dat ze tegelijkertijd heel wat onvolkomenheden bevatte. Vanuit deze vaststellingen is de spreker verheugd dat de voorgestelde bepalingen een soort tabula rasa vormen. Daarbij is het echter wel belangrijk dat de nieuwe bepalingen nog altijd de idee bevatten dat België, ook buiten de eigen landsgrenzen, moet opkomen voor de basisrechten. Dit idee mag België zeker niet laten schieten.

Het lid vraagt vervolgens ook enige uitleg bij het Internationaal Strafhof in Den Haag. Welke richting gaat deze instelling uit? En in hoeverre is deze betrouwbaar?

Tot slot meent het lid te hebben begrepen dat de voorgestelde bepalingen zich veeleer situeren op het vlak van de buitenlandse politiek en van de plaats die België daar moet innemen dan op het pure juridische vlak.

Mevrouw de Bethune betreurt de druk waaronder voorgestelde bepalingen vandaag opnieuw moeten worden besproken en merkt terloops op dat dergelijke druk in het verleden gekenmerkt werd door een weinig vruchtbare manier van werken.

Immers, gezien het belang van deze materie verdient ze de nodige aandacht en tijd, en is het bijvoorbeeld interessant om te zien hoe de bestaande wetgeving is in de ons omringende landen waarop wij ons aligneren. Kan de minister daarover de nodige uitleg verschaffen? Ontkent de minister de indruk van het lid dat België zich, wat de universele aansprakelijkheid betreft, van de kop van het peloton naar de staart begeeft?

Persoonlijk is het lid van mening dat de voorwaarde van een noodzakelijk aanknopingspunt met België vooraleer de voorgaande bepalingen kunnen worden toegepast, overwogen kan worden aangezien deze voorwaarde, in tegenstelling tot de vorige, een objectieve toets mogelijk maakt.

Spreekster denkt ook dat de manier waarop België de voorbije weken en maanden diplomatiek is opgetreden een belangrijke oorzaak is van het falen van de voorgaande wet.

Dit is niet enkel een juridisch maar ook een politiek probleem. De manier waarop sommigen klacht hebben neergelegd heeft de wet belachelijk gemaakt. De verantwoordelijkheid van die personen is dus zeer groot, en spreekster betreurt dat enkelen onder hen hiervoor zelfs werden beloond.

Enfin, la membre demande si les dispositions qui précèdent résultent d'une concertation préalable avec d'autres pays. Elle demande en outre pourquoi le ministre n'a pas donné suite à la critique du Conseil d'État sur l'absence de constitution de partie civile par la victime, et pourquoi on pose une condition de séjour de trois ans au moment des faits pour les victimes étrangères. Enfin, elle souhaite savoir pourquoi aucune procédure de recours n'est possible contre la décision du procureur fédéral.

M. Zenner partage le sentiment selon lequel la législation antérieure a été « assassinée » par ceux qui ont voulu instrumentaliser les droits de l'homme dans un but politique. Il ne faudrait pas qu'il en soit de même du présent projet de loi. Or, l'orateur a l'impression que d'aucuns essaient déjà de saborder ce projet, en considérant qu'il y aurait d'office discrimination à l'égard du critère de rattachement concernant les victimes, du fait qu'elles ne pourraient pas se constituer partie civile.

La Cour d'arbitrage estime qu'il n'y a discrimination injustifiée que lorsqu'il y a une différenciation de traitement qui n'est pas susceptible de justification objective et raisonnable. En l'espèce, l'objectivité du critère ne fait pas de doute. Son caractère raisonnable réside dans le souci d'éviter les abus commis dans le passé, qui ont tué les intentions nobles évoquées par plusieurs intervenants.

Le problème de différenciation de traitement ne se poserait pas s'il n'y avait pas cette extension généreuse du champ d'application du projet de loi aux victimes et aux règles du droit international comme critères de rattachement. À suivre ceux qui parlent de discrimination, il faudrait supprimer le droit donné aux victimes par le projet, ce qui est évidemment contraire au but recherché.

M. Mahoux rappelle que ce sont les victimes actuelles ou potentielles qui ont déposé plainte. L'orateur respecte pour sa part le principe de la séparation des pouvoirs et estime dès lors qu'il appartient à la Cour de Cassation d'interpréter les dispositions relatives à ses pouvoirs en matière de dessaisissement.

Quant à la Cour d'arbitrage, composée pour moitié de juristes et pour moitié de politiques, elle appréciera si les dispositions du projet de loi revêtent un caractère discriminatoire. Elle se prononcera notamment sur l'article 12*bis* en projet.

Trois éléments sont invoqués en réponse aux arguments avancés par le Conseil d'État. Le suspect ne doit pas être en Belgique en application des exceptions visées à l'article 12. Le traitement différencié est ainsi justifié.

L'orateur se demande si cette même exception vaut pour l'article 12*bis*, qui permet à la Belgique de

Tot slot vraagt het lid of de voorgaande bepalingen het resultaat zijn van een voorafgaand overleg met andere landen. Zij vraagt eveneens waarom de minister niet tegemoet gekomen is aan de kritiek van de Raad van State op het ontbreken van een burgerlijke partijstelling door het slachtoffer en waarom er een verblijfsvoorwaarde van drie jaar wordt gesteld op het moment van de feiten bij de buitenlandse slachtoffers. Tot slot wenst zij te vernemen waarom er geen beroepsprocedure mogelijk is tegen de beslissing van de federale procureur.

De heer Zenner deelt de mening dat de vorige wetgeving « vermoord » werd door hen die de rechten van de mens voor een politiek doel hebben willen gebruiken. Met dit wetsontwerp mag niet hetzelfde gebeuren. Spreker heeft echter de indruk dat sommigen dit ontwerp reeds proberen te kelderen, met de bewering dat er automatisch sprake is van discriminatie in verband met het criterium van het aanknopingspunt voor de slachtoffers, omdat ze zich geen burgerlijke partij kunnen stellen.

Het Arbitragehof oordeelt dat er slechts ongegronde discriminatie is wanneer er een verschil in behandeling is dat niet objectief en redelijk kan worden verantwoord. Over de objectiviteit van het criterium kan hier geen twijfel bestaan. De redelijkheid van het criterium vloeit voort uit de bezorgdheid om de misbruiken uit het verleden, die de edele bedoelingen hebben vermoord waarover verscheidene sprekers het hadden, te voorkomen.

Het probleem van het verschil in behandeling zou niet rijzen indien het toepassingsgebied van het wetsontwerp niet zo gul werd uitgebreid tot de slachtoffers en de internationale rechtsweg als aanknopingspunten. Indien we hen die het over discriminatie hebben volgen, moeten we het recht dat het ontwerp aan de slachtoffers geeft opheffen, wat uiteraard in strijd is met het nagestreefde doel.

De heer Mahoux herinnert eraan dat de huidige of potentiële slachtoffers klacht hebben ingediend. Spreker neemt het beginsel van de scheiding der machten in acht en meent bijgevolg dat het aan het Hof van Cassatie staat om de bepalingen te interpreteren over zijn bevoegdheid inzake onttrekking.

Het Arbitragehof, dat voor de helft uit juristen en voor de helft uit politici bestaat, zal oordelen of de bepalingen van het wetsontwerp discriminerend zijn. Het zal met name oordelen over artikel 12*bis* van het ontwerp.

Als antwoord op de argumenten van de Raad van State worden drie elementen aangehaald. Krachtens de uitzonderingen bedoeld in artikel 12, moet de verdachte zich niet in België bevinden. Op die manier wordt het verschil in behandeling verantwoord.

Spreker vraagt zich af of diezelfde uitzondering voor artikel 12*bis* geldt, dat België de mogelijkheid

connaître des infractions commises hors du territoire belge et visées par une convention internationale. Il pense personnellement que non, mais c'est la Cour d'arbitrage qui tranchera, si elle est saisie du problème.

Il estime également injustifié de prétendre que le fait de poser ce type de questions relatives aux droits de l'homme, à la justice, aux droits des victimes mettrait en péril l'application du droit international et des conventions de Genève.

Pour le surplus, l'orateur souhaite, avant tout, que les victimes puissent obtenir justice de la manière la plus efficace possible.

Il ne faudrait pas que ce droit des victimes soit bafoué, pour des raisons de nature politique.

M. Zenner répond que son souci est en premier lieu de trouver une solution raisonnable, qu'il ne faut pas mettre en péril.

Mme Crombé-Berton répond à M. Mahoux que le projet de loi constitue une avancée par rapport au droit international, qui ne vise que la personnalité active et pas la personnalité passive. L'histoire de la loi de compétence universelle illustre aussi le principe selon lequel ce qui est excessif devient insignifiant. Quant à la disposition particulière jugée discriminatoire, elle revêt un caractère *sui generis*, puisqu'elle est dérogatoire au droit international, et peut, comme telle, recevoir un traitement spécifique.

En ce qui concerne la question d'une précédente intervenante sur le rôle de la Cour pénale internationale, l'oratrice se réfère au rapport de la Chambre, qui confirme le rôle supplétif de cette Cour. En effet, l'article 18 du statut de celle-ci dispose que le procureur de la Cour notifie qu'il ouvre une enquête à tous les États parties, qui peuvent s'y opposer.

Quant à la question relative à l'«ordre» visé à l'article 11 du projet de loi, qui insère un article 136septies au Code pénal, l'intervenante estime que le champ d'application de la loi a été étendu plutôt que restreint.

M. Vandenberghe regrette de devoir constater que le Parlement débat pour la troisième fois cette année de la loi sur le génocide. Cela montre que cette loi pose un problème juridique délicat, qui nous a conduit dans des eaux politiquement tumultueuses. En voulant corriger cette loi, on n'a cependant jamais proposé que des solutions juridiques bancales, en luvoyant entre deux attitudes qui ont chacune leurs avantages, mais aussi leurs inconvénients, à savoir l'activisme et la réticence juridiques.

La loi du 16 juin 1993 sur le génocide vise à résoudre un problème de droit pénal international.

biedt te beslissen over misdrijven gepleegd buiten het Belgisch grondgebied en waarvan sprake is in een internationaal verdrag. Persoonlijk meent hij dat dit niet het geval is, maar het Arbitragehof zal hierover beslissen indien het probleem er aanhangig wordt gemaakt.

Tevens acht hij de bewering onterecht dat het stellen van dat soort vragen over de rechten van de mens, over justitie of over de slachtofferrechten de toepassing van het internationaal recht en van de verdragen van Genève in het gedrang brengt.

Voor het overige wenst spreker voor alles dat de slachtoffers op een zo efficiënt mogelijke wijze recht wordt gedaan.

Dat slachtofferrecht mag niet om politieke redenen met voeten worden getreden.

De heer Zenner antwoordt dat hij voor alles een redelijke oplossing wil vinden, die niet in gevaar mag worden gebracht.

Mevrouw Crombé-Berton antwoordt aan de heer Mahoux dat het wetsontwerp een meerwaarde biedt ten opzichte van het internationaal recht, dat alleen oog heeft voor de actieve persoonlijkheid en niet voor de passieve persoonlijkheid. Uit de geschiedenis van de wet van universele bevoegdheid blijkt ook eens te meer dat wat overdreven is, onbeduidend wordt. Wat de bijzondere bepaling betreft die discriminerend wordt geacht: ze is *sui generis*, want ze wijkt af van het internationaal recht en kan als dusdanig een specifieke behandeling krijgen.

Wat de vraag betreft van een vorige spreekster over de rol van het Internationaal Strafhof, verwijst spreekster naar het verslag van de Kamer, dat de aanvullende rol van dat Hof bevestigt. Artikel 18 van zijn Statuut bepaalt dat de Procureur van het Hof alle Staten Partijen kennis geeft van het feit dat hij een onderzoek opent.

Zij kunnen zich daartegen verzetten. In verband met de vraag over het «bevel», waarvan sprake is in artikel 11 van het wetsontwerp, dat een artikel 136septies in het Strafwetboek invoegt, meent spreekster dat het toepassingsgebied van de wet veel meer werd uitgebreid dan beperkt.

De heer Vandenberghe stelt node vast dat de genocidewet dit jaar reeds voor de derde keer in het Parlement wordt besproken. Het toont aan dat deze wet een zeer delicaat juridisch probleem aan de orde stelt waarmee men in politiek woelig vaarwater is terechtgekomen. In een poging om deze wet bij te sturen, werden evenwel steeds onevenwichtige juridische oplossingen aangereikt. Men laveerde daarbij tussen twee houdingen die allebei hun voordelen, maar ook hun nadelen hebben, namelijk een juridisch activisme of een juridische terughoudendheid.

De genocidewet van 16 juni 1993 poogt een oplossing te bieden voor een probleem van internationaal

Celui-ci est contenu dans des conventions qui ne sont pas directement applicables, de sorte que le législateur national doit décider lui-même de la définition du délit. Toutefois, la loi sur le génocide n'a réglé que la question de fond, à savoir l'incrimination, mais pas la procédure, en particulier le pouvoir juridictionnel des tribunaux belges. Les travaux préparatoires de la loi de 1993 montrent que le législateur entendait modifier l'article 12 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale pour consacrer le principe d'universalité sur le plan de la procédure. Or, contrairement à ce que beaucoup affirment, cela n'a pas été fait. On n'a pas modifié l'article 12 précité.

L'intervenant estime donc judicieux que la Cour pénale internationale règle cette matière, pour autant, évidemment, que tous les États aient ratifié le Statut de Rome.

Le principe d'universalité, défini pour la première fois par Hugo Grotius, implique le droit de poursuivre et de juger certains crimes graves, quel que soit l'endroit où ils ont été commis et quelle que soit la nationalité de l'auteur ou de la victime. Toutefois, cela ne veut pas dire, selon l'intervenant, que toute victime ait le droit d'intenter un procès pénal dans n'importe quel État. Par analogie à ce que prévoit la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le droit à un procès équitable consacré à l'article 6 CEDH, ce droit peut être lié au respect de certaines conditions.

L'une des grandes erreurs, commise notamment par les ONG, est d'avoir surchargé le principe d'universalité, tel que défini dans la loi de 1993 sur le génocide. Selon l'intervenant, partant du principe noble, et juste, selon lequel certains crimes ne peuvent rester impunis, on a fait à tort découler de ce principe la possibilité, pour les victimes de tels crimes, de déclencher les poursuites pénales dans n'importe quel pays. Il estime que cela ne devrait pouvoir se faire que sur la base de certains critères de rattachement et dans certains pays.

L'intervenant souligne que le tribunal de Nuremberg et la Cour pénale internationale illustrent l'option consistant à laisser à des juridictions internationales, et non à des juridictions nationales, le soin de juger les violations graves du droit international humanitaire ou des droits de l'homme, ces juridictions statuant sur la base du principe d'universalité défini ci-dessus. Cette option internationale a considérablement dynamisé le droit, sur le plan de la forme comme sur celui du contenu. Par comparaison, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne disposent pas d'une instance judiciaire propre. Il s'ensuit que les décisions de la Commission des droits de l'homme de l'ONU à Genève, présidée

strafrecht. Dat ligt vervat in verdragen die geen rechtstreekse werking hebben zodat de nationale wetgever zelf de delictomschrijving moet vaststellen. De genocidewet heeft echter enkel het inhoudelijk aspect geregeld, zijnde de strafbaarstelling, en niet de procedure, inzonderheid de rechtsmacht van het Belgische gerecht. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 1993 blijkt dat de wetgever artikel 12 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering wou wijzigen om het universaliteitsbeginsel in procedurele zin vast te leggen. Dat is, in tegenstelling tot wat velen stellen, echter niet gebeurd. Het voormelde artikel 12 werd immers niet gewijzigd.

Spreker vindt het daarom raadzaam dat het Internationaal Strafhof deze aangelegenheid zou regelen, in de mate natuurlijk dat alle staten het Statuut van Rome hebben geratificeerd.

Het universaliteitsbeginsel, zoals voor het eerst gedefinieerd door Hugo Grotius, houdt het recht in om bepaalde ernstige misdrijven te vervolgen en te berechten, ongeacht de plaats waar ze zijn gepleegd en ongeacht de nationaliteit van de dader of het slachtoffer. Dat houdt volgens spreker echter niet in dat elk slachtoffer het recht heeft om in om het even welke staat een strafproces te voeren. Naar analogie van de rechtspraak van het EHRM betreffende het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces, kan dit recht worden onderworpen aan welbepaalde voorwaarden.

Een van de grote vergissingen, die onder andere door de NGO's is begaan, is dat het universaliteitsprincipe, zoals het in de genocidewet van 1993 is omschreven, werd overladen. Uitgaande van de edelmoedige en juiste opvatting dat bepaalde misdrijven niet straffeloos mogen blijven, heeft men volgens spreker ten onrechte aan dit principe het gevolg gekoppeld dat slachtoffers van dergelijke misdrijven in om het even welk land de strafvervolgning op gang moeten kunnen brengen. Dat zou zijns inziens enkel op grond van welbepaalde aanknopingspunten in bepaalde landen mogen gebeuren.

Spreker wijst erop dat zowel het Neurenberg-Tribunaal als het Europees Hof van de Rechten van de Mens voorbeelden zijn van de optie om de berechting van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht of de mensenrechten niet aan nationale, maar aan internationale rechtscolleges over te laten, die recht spreken op basis van het hierboven omschreven universaliteitsbeginsel. Deze internationale optie heeft, zowel naar de inhoud als naar de vorm, aan het recht een grote dynamiek gegeven. Ter vergelijking, de Universele Verklaring van de rechten van de mens en het UNO-Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten beschikken niet over een eigen rechtsinstantie. Het gevolg daarvan is dat het gezag van de beslissingen van de UNO-



par la Lybie (*sic*), n'ont aucune autorité et qu'elles n'ont aucune force contraignante.

Cela montre que seule la Cour pénale internationale sera habilitée à juger les graves violations des droits de l'homme commises après le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Cela suppose néanmoins que tous les États qui composent la communauté internationale reconnaissent la compétence juridictionnelle de cette Cour, ce qui n'est malheureusement pas encore le cas.

L'intervenant souligne que les dispositions de la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide ainsi que celles des quatre Conventions sur la Croix-Rouge adoptées à Genève en 1949 ont été incorporées dans la loi de compétence universelle de 1993. Le projet de loi à l'examen prévoit que ces dispositions seront insérées dans le Code pénal. La question se pose de savoir si la Belgique respecte en l'espèce ses obligations de droit international. Le préambule des Conventions de Genève prévoit notamment que «chaque partie contractante aura l'obligation de rechercher les personnes prévenues d'avoir commis ou d'avoir ordonné de commettre, l'une ou l'autre de ces infractions graves, et elle devra les déférer à ses propres tribunaux, quelle que soit leur nationalité. Elle peut aussi les remettre pour jugement à une autre partie contractante intéressée à la poursuite.»

Selon l'interprétation classique, l'obligation de rechercher et de déférer aux tribunaux suppose que les instances nationales d'un État doivent rechercher les suspects qui sont présents sur le territoire de cet État. C'est de cette manière que les criminels de guerre nazis en fuite ont pu être recherchés à l'étranger et être traduits devant un juge.

La confusion qui entoure notamment ce critère constitue selon l'intervenant la cause du malaise politique qu'a engendré la loi de compétence universelle de 1993.

M. Vandenberghe voudrait en outre savoir si la disposition qui avait été insérée dans la loi de compétence universelle à la demande de l'ancien sénateur Lallemand et en vertu de laquelle la loi est aussi applicable aux infractions commises en temps de guerre civile, figure toujours dans le projet de loi à l'examen. Sur ce point, la loi de compétence universelle allait plus loin que les Conventions de l'ONU de Genève et permettait que soient engagées en Belgique des poursuites relatives à des infractions commises, par exemple, dans le contexte du conflit israélo-palestinien.

En ce qui concerne les incriminations, le projet ne pose aucun problème. Par contre, la question de la compétence juridictionnelle et celle de la procédure requièrent encore un débat approfondi. La loi de compétence universelle de 1993 est imparfaite parce que l'on a édulcoré ces deux questions au cours des tra-

Commissie voor de mensenrechten te Genève, onder het voorzitterschap van Libië (*sic*), nihil is terwijl hun afdwingbaarheid onbestaande is.

Het toont aan dat alleen het Internationaal Strafhof bij machte zal zijn om ernstige schendingen van de mensenrechten, begaan na 1 juli 2002, te berechten. Dat veronderstelt evenwel dat alle landen van de internationale gemeenschap de rechtsmacht van dit Hof erkennen, wat spijtig genoeg nog niet het geval is.

Spreker wijst erop dat de bepalingen van het Verdrag van 9 december 1948 inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide en die van de vier Rode-Kruisconventies van Genève van 1949 in de genocidewet van 1993 zijn geïncorporeerd. Het wetsontwerp voorziet thans in de opname van deze bepalingen in het Strafwetboek. De vraag rijst of België aldus haar internationaalrechtelijke verplichtingen naleeft. De preambule van de Geneefse Conventies bepaalt onder meer dat «iedere Hoge Verdragsluitende Partij verplicht is personen die ervan verdacht worden een van deze ernstige inbreuken te hebben gepleegd dan wel bevel tot het plegen daarvan te hebben gegeven, op te sporen en hen ongeacht hun nationaliteit voor hun eigen gerechten te brengen. Zij kan hen ook ter berechting overleveren aan een andere bij de vervolging belanghebbende Hoge Verdragsluitende Partij.»

Volgens de klassieke interpretatie houdt de verplichting om op te sporen en voor het gerecht te brengen, in dat de nationale instanties van een land de verdachten moeten opsporen die zich op hun grondgebied bevinden. Op deze wijze konden gevluchte Nazi-oorlogsmisdadigers in het buitenland worden opgespoord en voor een rechter worden gebracht.

De verwarring omtrent onder meer dit criterium vormt volgens spreker de oorzaak van de politieke malaise die de genocidewet van 1993 heeft veroorzaakt.

Voorts wenst de heer Vandenberghe te weten of de bepaling in de genocidewet, ingevoegd op voorstel van gewezen senator Lallemand, overeenkomstig welke de wet ook van toepassing is op misdrijven gepleegd tijdens een burgeroorlog, nog in het wetsontwerp voorkomt. De genocidewet ging op dit punt verder dan de UNO-Conventies van Genève en bood de mogelijkheid om bijvoorbeeld misdrijven gepleegd in de context van het Israëlisch-Palestijns conflict in België te laten vervolgen.

Met betrekking tot de strafbaarstellingen doet het ontwerp geen problemen rijzen. Het probleem van de rechtsmacht en de procedure daarentegen vergt evenwel nog een grondig debat. De genocidewet van 1993 is onvolkomen omdat deze twee kwesties bij de parlementaire voorbereiding in 1993 werden ontweken.

vaux préparatoires de 1993. La compétence universelle *in absentia* n'est en effet pas *a priori* conforme au droit international.

Voilà pourquoi l'intervenant est d'avis que le point de départ du projet de loi concernant le principe de personnalité active et passive est correct. Il permet d'éviter un discours politique ambivalent où l'on accuserait les États-Unis de se comporter comme le gendarme du monde et où l'on verrait la Belgique se réserver le droit de juger des infractions ne présentant pas le moindre point de rattachement avec elle. Aux termes du projet, il faudra qu'il existe certains points de rattachement d'ordre matériel.

M. Vandenberghe voudrait dès lors savoir si la Belgique est tenue, conformément à ses obligations internationales, de rechercher une personne suspectée d'une infraction grave au droit international humanitaire, lorsque les critères de rattachement prévus dans le projet ne sont pas remplis. Il faut absolument éviter que la Belgique soit un refuge pour ces personnes.

M. Coveliers répond que tout dépend de ce que l'on entend par la notion de «suspect». Le caractère sournois de la loi actuelle sur le génocide vient de ce que n'importe qui peut, en portant plainte, qualifier autrui de suspect. Aucun problème ne se pose quand la Belgique reçoit une demande d'extradition d'un autre pays qui a décerné un mandat d'arrêt contre une personne qui est considérée comme criminelle de guerre. Le projet de loi résout le problème soulevé par M. Vandenberghe en chargeant le ministère public et, en particulier, le procureur fédéral, de déterminer qui est suspect ou non.

M. Vandenberghe réplique qu'il faut éviter que la loi soit interprétée de manière telle que la personne soupçonnée de crimes contre l'humanité et résidant sur le territoire belge reste impunie, parce qu'il n'est pas possible de la poursuivre sur la base de la loi en projet (par exemple, parce que le principe d'universalité n'a pas été respecté).

Enfin, l'intervenant constate qu'on prévoit une procédure spécifique pour ce qui est du crime de génocide et des infractions aux conventions de la Croix-Rouge. Certains ont déclaré qu'on crée une procédure souple pour les infractions graves, alors que la victime d'infractions moins graves dispose de moyens juridiques plus nombreux, dont, par exemple, la plainte accompagnée de constitution de partie civile. À cet égard, il attire l'attention sur le fait qu'actuellement, une constitution de partie civile contre des parlementaires en exercice est exclue, non pas en raison de la nature de l'infraction, mais en raison de la nature du mandat (l'immunité parlementaire).

De universele rechtsmacht *in absentia* is immers niet *a priori* conform het internationaal recht.

Spreker is daarom van oordeel dat het uitgangspunt van het wetsontwerp betreffende het actief en het passief personaliteitsbeginsel correct is. Het voorkomt een gespleten politiek discours waarbij de Verenigde Staten, van de ene kant, worden beschuldigd zich te gedragen als de politieman van de wereld, terwijl België zich, van de andere kant, wel het recht zou voorbehouden om misdrijven zonder enig aanknopingspunt met ons land te berechten. Daartoe zijn volgens het ontwerp voortaan bepaalde aanknopingspunten van materiële aard vereist.

De heer Vandenberghe wenst dan ook te weten of België overeenkomstig zijn internationale verplichtingen ertoe gehouden is de verdachte van een ernstig misdrijf tegen het internationaal humanitair recht op te sporen, wanneer de in het wetsontwerp bepaalde aanknopingspunten niet voorhanden zijn. Er moet absoluut worden vermeden dat België voor dergelijke personen een vluchthaven zou zijn.

De heer Coveliers antwoordt dat alles afhangt van wat men onder het begrip «verdachte» verstaat. Het perfide van de huidige genocidewet is dat om het even wie door het indienen van een klacht een andere persoon tot verdachte kan laten bestempelen. Er rijst voor België geen enkel probleem wanneer het een uitleveringsverzoek ontvangt van een ander land dat een aanhoudingsbevel heeft uitgevaardigd tegen een persoon die als oorlogsmisdadiger wordt beschouwd. Het wetsontwerp lost het door de heer Vandenberghe opgeworpen probleem op door het openbaar ministerie, inzonderheid de federale procureur, de bevoegdheid te verlenen te bepalen wie al dan niet verdacht is.

De heer Vandenberghe repliceert dat voorkomen moet worden dat de wet zo wordt geïnterpreteerd dat de persoon die van oorlogsmisdaden wordt verdacht en op het Belgisch grondgebied verblijft, ongemoeid moet worden gelaten omdat een vervolging op grond van de voorgestelde wet niet mogelijk is (bijvoorbeeld omdat niet aan het personaliteitsbeginsel is voldaan).

Tot slot stelt spreker vast dat er in een specifieke procedure wordt voorzien voor het misdrijf van genocide en inbreuken op de Rode-Kruisconventies. Sommigen hebben verklaard dat er voor ernstige misdrijven een soepele procedure wordt ingesteld, terwijl het slachtoffer van minder ernstige misdrijven over meer rechtsmiddelen beschikt, zoals de klacht met burgerlijke partijstelling. In dat verband wijst hij erop dat de burgerlijke partijstelling tegen zittende parlementsleden op dit ogenblik uitgesloten is, niet vanwege de aard van het misdrijf, maar vanwege de aard van het mandaat (parlementaire onschendbaarheid).

Par contre, le projet à l'examen exclut la plainte accompagnée de constitution de partie civile dans les cas visés à l'article 10, 1<sup>o</sup>bis, du Titre préliminaire du Code de procédure pénale. Dans son exposé introductif, le vice-premier ministre a énuméré trois raisons pour lesquelles on institue cette exception *ratione materiae*. Selon l'intervenant, certaines précisions sont nécessaires sur ce point. Il attire l'attention sur le fait que, si les parlementaires ne disposaient d'aucune immunité, ils seraient en permanence victimes de plaintes avec constitution de partie civile résultant de la violation de la liberté d'expression.

En outre, M. Vandenberghe estime que des règles internationales sont nécessaires du fait que le principe «*non bis in idem*» n'est pas consacré en tant que tel sur le plan international. Cette lacune permet aux victimes d'abuser de la procédure, aussi sur le plan politique, en déposant la même plainte dans plusieurs pays lorsqu'il y a suffisamment de points de rattachement. En cas d'acquiescement dans un pays, elles peuvent alors poursuivre la procédure dans un autre pays.

En conclusion, il constate qu'un certain nombre de partisans du principe d'universalité qui est inscrit dans la loi de 1993 sur le génocide se trouvent aujourd'hui dans une situation peu enviable. Ils vont devoir approuver maintenant ce qu'ils ont combattu farouchement jusqu'il y a peu. L'un d'entre eux est l'ancien sénateur devenu secrétaire d'État, M. Vincent Van Quickenborne, qui qualifie dans la presse son point de vue en la matière d'extravagance parlementaire. Faut-il commettre de telles extravagances pour pouvoir être appelé à exercer de hautes fonctions?

#### B. Réponses du vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères

Le ministre répond comme suit aux différents intervenants.

Concernant le cas espagnol cité par M. Mahoux, il attire l'attention sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une situation comparable à celle que nous connaissons en Belgique.

Dans ce cas, l'Argentin poursuivi par l'Espagne a été extradé vers ce pays par le Mexique parce que celui-ci n'était pas compétent pour le juger, et surtout parce qu'il y avait des victimes espagnoles.

La nouvelle loi permettra à la Belgique d'agir de la même façon sur base du principe de compétence personnelle passive.

Le même intervenant a posé la question de savoir si la loi en projet n'instaurait pas des discriminations entre les victimes en déniait à certaines d'entre elles le droit de se constituer parties civiles, et s'il n'y avait

In het voorliggende ontwerp wordt de klacht met burgerlijke partijstelling daartegen uitgesloten in de gevallen bedoeld in artikel 10, 1<sup>o</sup>bis, van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering. In zijn inleidende uiteenzetting heeft de vice-eerste minister drie redenen opgegeven waarom deze uitzondering *ratione materiae* wordt ingesteld. Dit vergt volgens spreker nadere uitleg. Hij wijst erop dat, indien parlementsleden niet over immuniteit zouden beschikken, zij voortdurend het slachtoffer zouden zijn van klachten met burgerlijke partijstelling in het kader van de schending van de vrijheid van meningsuiting.

Tevens acht de heer Vandenberghe een internationaalrechtelijke regeling noodzakelijk omdat het «*non bis in idem*»-principe als zodanig niet op internationaal vlak is geregeld. Deze lacune biedt slachtoffers de mogelijkheid — ook op politiek vlak — misbruik te maken van de procedure door, voor zover er voldoende aanknopingspunten zijn, in verschillende landen dezelfde klacht in te dienen. Bij vrijspraak in het ene land kunnen ze de procedure dan voortzetten in een ander land.

Bij wijze van uitgeleide stelt hij vast dat een aantal principiële voorstanders van de universaliteitsgedachte, zoals die in de genocidewet van 1993 is vervat, zich thans in een moeilijk parket bevinden. Ze zullen nu moeten goedkeuren wat ze tot voor kort heftig hebben bestreden. Een van deze pleitbezorgers was gewezen senator en huidig staatssecretaris Vincent Van Quickenborne die zijn standpunt dien-aangaande in de pers nu als een parlementaire frats afdoet. Vormen dergelijke fratsen een voorwaarde om tot hogere ambten te worden geroepen?

#### B. Antwoorden van de vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken

De minister antwoordt de verschillende sprekers als volgt.

Wat het door de heer Mahoux aangehaalde Spaanse geval betreft, wijst hij erop dat de situatie niet te vergelijken is met de Belgische.

De door Spanje vervolgte Argentijn is aan Spanje uitgeleverd door Mexico omdat dat land niet bevoegd was om hem te berechten en vooral omdat er Spaanse slachtoffers waren.

Met de nieuwe wet kan België, op basis van het passieve personaliteitsbeginsel, net hetzelfde doen.

Dezelfde spreker wilde weten of de ontworpen wet geen discriminatie doet ontstaan tussen de slachtoffers omdat sommigen zich geen burgerlijke partij kunnen stellen en of er geen sprake is van een onge-

pas une différence de traitement injustifiée entre catégories de victimes.

Le gouvernement a jugé qu'il n'y avait pas de discrimination en l'espèce, pour les trois raisons évoquées dans l'exposé des motifs et encore répétés par la ministre Onkelinx lors des discussions en commission de la Justice de la Chambre.

1) Le droit international n'exige pas de prévoir le principe de la personnalité passive comme critère de rattachement.

2) À la différence des autres infractions visées à l'article 10, il s'agit d'infractions qui trouvent leur source dans le droit international, lequel ne requiert pas, pour poursuivre ces infractions, une double incrimination, ce qui justifie un règlement spécifique ainsi que l'exclusion de la possibilité de constitution de partie civile.

3) À la différence des autres infractions visées à l'article 10, les infractions internationales visées à l'article 10, *1bis*, peuvent faire l'objet de poursuites même si l'auteur présumé des faits ne se trouve pas en Belgique, bien qu'il ne s'agisse pas d'infractions qui mettent en péril un élément essentiel de la souveraineté du Royaume.

Par ailleurs, le fait que, dans certains cas, la victime belge ait la possibilité de déposer plainte, par exemple pour viol, sur base du droit commun ou sur base du droit international, avec dans un cas la possibilité de se constituer partie civile et dans l'autre non, ne signifie pas qu'il y ait discrimination.

Il s'agit de deux régimes différents ayant leur logique propre.

La victime ayant la liberté de choisir entre les deux, elle ne peut se dire discriminée.

Si elle opte pour le régime trouvant sa source dans le droit international, s'agissant de crimes imprescriptibles pour lesquels on peut déposer plainte à tout moment, il est logique d'assortir cette faculté d'un filtre.

Quant aux recours possibles à la Cour d'Arbitrage, le ministre ne voit pas, comme il l'a dit, pourquoi elle devrait considérer qu'il y a non-conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Contrairement à ce qu'a affirmé le même intervenant, l'étranger qui obtient en Belgique le statut de réfugié politique ne se voit pas fermer toutes les portes en vue de la poursuite des auteurs d'un crime de droit humanitaire qui l'a précisément fait fuir son pays.

En effet, avec la modification apportée à l'article 6 du Titre préliminaire, nos juridictions seront également compétentes pour poursuivre non seulement un criminel de nationalité belge mais aussi toute personne ayant sa résidence principale en Belgique pour des faits commis à l'étranger.

rechtvaardigd verschil in behandeling tussen de verschillende categorieën van slachtoffers.

De regering gaat er vanuit dat er geen sprake is van discriminatie, om de drie redenen die zijn aangehaald in de memorie van toelichting en nog eens herhaald door minister Onkelinx tijdens de bespreking in de Kamercommissie voor de Justitie.

1) Het internationaal recht verplicht niet om het passief personaliteitsbeginsel als aanknopingspunt te hanteren.

2) In tegenstelling tot de andere misdrijven uit artikel 10, betreft het misdrijven die hun oorsprong vinden in het internationaal recht, dat de vervolging van deze misdrijven vraagt zonder dat de vereiste van de dubbele strafbaarstelling wordt gesteld. Daarom zijn een specifieke regeling en de uitsluiting van de burgerlijke partijstelling gerechtvaardigd.

3) In tegenstelling tot de andere misdrijven zoals bedoeld in artikel 10, kunnen de internationale misdrijven zoals bedoeld in artikel 10, *1bis*, worden vervolgd zelfs indien de vermoedelijke dader niet in België gevonden wordt, ook al gaat het niet om misdrijven die een essentieel element van de soevereiniteit van het Rijk in gevaar brengen.

Soms kan het Belgische slachtoffer klacht indienen, bijvoorbeeld wegens verkrachting, op basis van het gemeenrecht of van het internationaal recht, met in het ene geval de mogelijkheid om zich burgerlijke partij te stellen en in het andere geval niet: ook dat is geen discriminatie.

Het gaat om twee verschillende stelsels met hun eigen logica.

Het slachtoffer kan kiezen tussen beide en kan zich dan ook niet gediscrimineerd voelen.

Als het slachtoffer kiest voor het stelsel uit het internationaal recht, gaat het om onverjaarbare misdaden waarover steeds een klacht kan worden ingediend en is het niet meer dan logisch dat een filter wordt ingebouwd.

Wat de mogelijke beroepen voor het Arbitragehof betreft, ziet de minister niet in waarom het Hof tot niet-verenigbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou besluiten.

In tegenstelling tot wat de dezelfde spreker heeft beweerd, is het niet zo dat een vreemdeling die in België het statuut van politiek vluchteling krijgt niet langer de mogelijkheid heeft om de daders te vervolgen van de misdaad van humanitair recht die hem zijn land heeft doen ontvluchten.

De wijziging aan artikel 6 van de Voorafgaande Titel maakt de rechtscolleges niet alleen bevoegd om een misdadiger met de Belgische nationaliteit te vervolgen voor feiten gepleegd in het buitenland maar ook personen die hun hoofdverblijfplaats hebben in België.

En ce qui concerne la question de M. Mahoux sur le rôle de la Cour de Cassation, le ministre précise qu'il faut distinguer trois cas de figure :

1. celui des dossiers clôturés, qui ne pose évidemment pas de problème;

2. celui des dossiers qui sont à l'information: la nouvelle loi s'appliquera et le procureur fédéral les classera sans suite s'il constate que la plainte ne présente aucun critère de rattachement;

3. enfin, le cas des affaires qui sont à l'instruction: soit elles répondent aux critères de rattachement fixés dans la loi, auquel cas elles continuent, soit elles ne présentent aucun critère de rattachement.

Dans ce cas, le procureur fédéral les transmettra au procureur général près la Cour de cassation avec un rapport circonstancié indiquant la non-conformité avec les critères visés aux articles 6, 1 *bis*, 10, 1 *bis* et 12 *bis* du Titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Le procureur général requerra alors la Cour de cassation de prononcer le dessaisissement.

Il importe de préciser que les critères que le ministre vient d'énoncer sont on ne peut plus clairs et précis, de telle sorte que si la Cour de Cassation constate qu'ils ne sont pas rencontrés, elle n'a pas le choix: elle doit prononcer le dessaisissement.

Il n'est pas question qu'elle le refuse en invoquant d'autres dispositions de la loi.

Enfin, le ministre rappelle que la Cour de cassation a pour mission de défendre l'œuvre du législateur. Son travail est donc guidé par le texte de la loi — en l'occurrence dénué d'ambiguïté — et, si nécessaire, par l'examen des travaux préparatoires.

Le ministre indique ensuite que, contrairement à ce que semble penser Mme Nyssens, la Belgique reste encore pionnière en matière de lutte contre les violations graves de droit humanitaire.

Rien ne l'oblige de permettre à une victime étrangère de déposer plainte en Belgique. Pourtant, c'est ce qu'elle fait en recourant au principe de la personnalité passive, qui permet à une victime non belge de déposer plainte pour autant que, au moment des faits, et depuis au moins trois ans, elle séjourne effectivement, habituellement et légalement en Belgique.

Concernant l'article 12 *bis*, il n'a pas pour objet de faire double emploi avec les articles 6, 1<sup>o</sup> *bis* et 10, 1<sup>o</sup> *bis*.

Il ne s'applique pas aux violations graves du droit humanitaire, en ce compris les crimes contre l'humanité, qui sont clairement visés par les articles 6,

Wat de vraag van de heer Mahoux over de rol van het Hof van Cassatie betreft, verduidelijkt de minister dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen drie situaties:

1. de afgehandelde dossiers die uiteraard geen probleem doen rijzen;

2. dossiers waarvoor nog geen onderzoeksrechter is aangewezen: de nieuwe wet is van toepassing en de federale procureur seponereert deze zaken als hij vaststelt dat de klacht geen aanknopingspunten biedt;

3. rechtsgedingen waarvoor een onderzoeksrechter is geadieerd: als een aanknopingspunt aanwezig is worden zij voortgezet.

Als geen aanknopingspunt aanwezig is stuurt de federale procureur ze door naar de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie met een uitgebreid verslag aangaande de onverenigbaarheid met de criteria zoals bedoeld in artikel 6, 1 *bis*, 10, 1 *bis* en 12 *bis* van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering.

De procureur generaal zal het Hof van Cassatie dan vragen de onttrekking uit te spreken.

Het is belangrijk erop te wijzen dat de criteria die de minister zonet heeft opgesomd, klaar en duidelijk zijn, zodat het Hof van Cassatie, wanneer het vaststelt dat aan de criteria niet is voldaan, geen andere keuze heeft dan de onttrekking uit te spreken.

Het Hof kan dat onmogelijk weigeren door andere wetsbepalingen in te roepen.

Ten slotte wijst de minister erop dat het Hof van Cassatie als opdracht heeft het werk van de wetgever te verdedigen. Het werk wordt dus geleid door de wettekst — in dit geval ontdaan van elke dubbelzinnigheid — en indien nodig door de parlementaire voorbereiding.

Voorts wijst de minister erop dat België, in tegenstelling tot wat mevrouw Nyssens meent, nog steeds een voorttrekkersrol speelt bij de bestrijding van ernstige schendingen van de mensenrechten.

Een buitenlands slachtoffer is niet verplicht klacht in te dienen in België. Dat is echter wel zo wanneer gebruik gemaakt wordt van het passief personaliteitsbeginsel, waardoor een niet-Belgisch slachtoffer klacht kan indienen op voorwaarde dat het slachtoffer op het ogenblik van de feiten gedurende minstens 3 jaar effectief, gewoonlijk en legaal in België verblijft.

Artikel 12 *bis* is geenszins bedoeld om een herhaling te zijn van de artikelen 6, 1<sup>o</sup> *bis* en 10, 1<sup>o</sup> *bis*.

Het is niet van toepassing op ernstige schendingen van het humanitair recht, met inbegrip van misdaden tegen de menselijkheid, die duidelijk worden bedoeld

1<sup>o</sup>bis et 10, 1<sup>o</sup>bis du Titre préliminaire du code de procédure pénale.

Au contraire, comme il est dit dans l'exposé des motifs, il s'agit d'une règle de compétence subsidiaire par rapport aux autres règles énumérées dans le Titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Elle est destinée à permettre d'étendre éventuellement la compétence de nos juridictions au cas où le droit international nous l'imposerait. À ce jour, il est bon de noter qu'aucune règle de droit international n'oblige un État à établir une compétence universelle « par défaut », sans aucun lien de rattachement.

Enfin, il importe de souligner que la personne qui entendrait invoquer le bénéfice de cette disposition, verra sa plainte, même si elle se constitue partie civile, passer d'abord par le filtre exercé par le procureur fédéral, ce qui restreint sérieusement les risques d'abus.

À propos de la complémentarité de la Cour pénale, évoquée par Mme Nyssens, la réponse se trouve dans l'article 18 du Statut de Rome.

Celui-ci prévoit que lorsque le procureur de la Cour décide d'enquêter dans une affaire, il doit le notifier à tous les États potentiellement compétents, par exemple la Belgique.

Il appartient alors à ces États d'introduire ou non un recours devant la Cour, basé sur le principe de complémentarité.

Quant à l'absence de référence au mot hiérarchique dans le cadre de l'exclusion de la cause de justification fondée sur l'ordre supérieur, elle permet de couvrir par la simple référence au supérieur à la fois le supérieur hiérarchique civil, comme par exemple un ministre, et le supérieur hiérarchique militaire.

Cela permet aussi de couvrir à la fois le supérieur hiérarchique de jure et le supérieur *de facto*.

Concernant le procès des 4 de Butare, évoqué par M. Guilbert, il est faux de dire que sous l'empire de la nouvelle loi, ce procès ne pourrait avoir lieu puisque les quatre auteurs se trouvaient sur le territoire belge.

À M. Nimmegeers, le ministre répond que la Cour pénale internationale n'est pas mort-née.

En effet, à ce jour, 91 États sont parties à son Statut. Or, sur base de l'article 12 de ce Statut, la Cour est automatiquement compétente pour connaître d'un crime commis sur le territoire d'un État partie ou par un national d'un État partie sans autre condition.

in de artikelen 6, 1<sup>o</sup>bis en 10, 1<sup>o</sup>bis van de Voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

Zoals uitgelegd in de memorie van toelichting gaat het integendeel om een bevoegdheidsregel die subsidiair is ten opzichte van de andere regels opgesomd in de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

De regel is bedoeld om eventueel de bevoegdheid van onze gerechten uit te breiden als het internationaal recht ons daartoe verplicht. Op dit ogenblik bestaat er wel nog geen enkele internationale rechtsregel die een Staat dwingt een « standaard » universele bevoegdheid te hanteren zonder enig aanknopingspunt.

Ten slotte moet ook worden benadrukt dat de klacht van een persoon die van deze bepaling gebruik wenst te maken, ook al stelt die persoon zich burgerlijke partij, eerst via het filter van de procureur generaal zal gaan, zodat het risico op misbruik aanzienlijk verkleind wordt.

Met betrekking tot de complementariteit van het Strafhof waar mevrouw Nyssens op wees, is het antwoord te vinden in artikel 18 van het statuut van Rome.

Dat bepaalt dat de procureur van het Hof, wanneer hij een zaak gaat onderzoeken, alle mogelijk bevoegde Staten daarvan op de hoogte brengt, bijvoorbeeld België.

Die Staten kunnen dan bij het Hof al dan niet beroep aantekenen op basis van het complementariteitsbeginsel.

Het ontbreken van het woord « hiërarchisch » bij de uitsluiting van de overste als rechtvaardigingsgrond, maakt het mogelijk met een eenvoudige verwijzing naar de overste zowel de burgerlijk hiërarchische overste, bijvoorbeeld een minister, als de militair hiërarchische overste te bedoelen.

Zo worden tegelijk ook de hiërarchische overste de jure en de overste *de facto* bedoeld.

Wat betreft het proces van de Vier van Butare, waar de heer Guilbert naar verwees, klopt het niet dat dit proces onder de nieuwe wet nooit had kunnen plaatsvinden, aangezien de vier daders op Belgisch grondgebied verbleven.

Aan de heer Nimmegeers antwoordt de minister dat het Internationaal Strafhof geen doodgeboren kind is.

Momenteel zijn er bij het Statuut 91 verdragsluitende Staten. Op basis van artikel 12 van dat Statuut is het Hof automatisch bevoegd om kennis te nemen van een misdaad begaan op het grondgebied van een verdragsluitende Staat of begaan door een onderdaan van een verdragsluitende Staat, zonder bijkomende voorwaarden.

Le ministre répond à Mme de Béthune qu'avec ce projet, la Belgique revient vers une compétence extra-territoriale plus classique tout à fait comparable avec la législation des autres pays européens.

Elle va même plus loin que des pays comme la France, qui n'incrimine toujours pas les infractions aux Conventions de Genève commises hors de son territoire.

Le ministre communiquera à la commission le travail comparatif effectué à ce sujet (voir annexe au présent rapport).

Quant à l'exigence d'une résidence de 3 ans en Belgique pour la victime non belge, elle était déjà présente dans la loi du 23 avril 2003. Ces dispositions étant transférées dans le droit commun, on a gardé cette référence.

Dans l'hypothèse évoquée par M. Vandenberghe, d'un crime de guerre commis dans le cas d'un conflit armé non international pour lequel le seul critère de rattachement avec la Belgique est la présence sur son territoire de l'auteur présumé, celui-ci pourrait être poursuivi sur base de l'article 12bis. Mais de toute façon, même dans ce cas, le filtre du procureur jouera pleinement.

#### *B. Répliques des membres et réponses complémentaires du ministre*

M. Mahoux déclare que la réponse du ministre ne lui paraît pas rencontrer son objection relative au droit d'ester en justice sur la base de la loi en projet, pour des victimes rwandaises, par exemple, qui deviendraient belges ou qui auraient acquis le statut de réfugié politique en Belgique postérieurement à des faits commis en 1994 par des auteurs non belges.

Le ministre renvoie à ses précédentes explications à cet égard.

M. Guilbert a le sentiment que, pour reprendre l'expression d'une précédente oratrice, l'on est passé d'un texte peut-être excessif à un texte insignifiant.

Il rappelle la question relative à l'existence d'une concertation avec les pays voisins.

Le ministre répond que la loi en projet n'est en tout cas pas plus restrictive que certaines législations étrangères.

Il rappelle que depuis plus de 4 ans, il a porté la question de la compétence universelle au niveau européen, comme il l'a fait aussi pour le code de conduite européen en matière d'armes.

L'un des problèmes rencontrés était que, lors des réunions internationales, il faisait souvent l'objet d'une attention ironique de la part de ses collègues.

Aan mevrouw de Bethune antwoordt de minister dat België met dit ontwerp terugkeert naar een meer klassieke extra-territoriale bevoegdheid die vergelijkbaar is met de wetgeving van andere Europese landen.

België gaat zelfs verder dan landen als Frankrijk, waar inbreuken op de Conventies van Genève gepleegd buiten Frans grondgebied nog steeds niet bestraft worden.

De minister zal de commissie een vergelijkende studie terzake bezorgen (zie bijlage bij de verslag).

De vereiste dat een niet-Belgisch slachtoffer reeds 3 jaar in België moet verblijven, was ook al aanwezig in de wet van 23 april 2003. Nu de bepalingen worden overgeheveld naar het gemeen recht, blijft deze referentie behouden.

Het hypothetisch geval dat de heer Vandenberghe aanhaalde van een oorlogsmisdaad begaan tijdens een niet-internationaal gewapend conflict, waarbij het enige aanknopingspunt met België de aanwezigheid op Belgisch grondgebied zou zijn van de vermoedelijke dader, kan op basis van artikel 12bis worden vervolgd. Maar in ieder geval zal ook dan het filter van de procureur gehanteerd worden.

#### *B. Antwoorden van de leden en aanvullende antwoorden van de minister*

De heer Mahoux verklaart dat het antwoord van de minister geen oplossing biedt voor zijn bezwaar aangaande de mogelijkheid om, op basis van de ontworpen wet, in rechte op te treden voor bijvoorbeeld de Rwandese slachtoffers die Belg zijn geworden of het statuut van politiek vluchteling hebben gekregen na de feiten gepleegd in 1994 door niet-Belgische daders.

De minister verwijst naar zijn eerdere uitleg hierover.

De heer Guilbert heeft het gevoel dat men, om de woorden van een eerdere spreker te gebruiken, overstapt van een misschien overdreven wettekst naar een onbeduidende wettekst.

Hij herinnert aan de vraag over eventueel overleg met de buurlanden.

De minister antwoordt dat de ontworpen wet in elk geval niet strenger is dan bepaalde buitenlandse wetteksten.

Hij herinnert eraan dat hij de kwestie van de universele rechtsmacht al vier jaar op het Europese forum probeert te brengen, net als de Europese gedragscode inzake wapens trouwens.

Helaas werd hij op de internationale vergaderingen vaak met een ironisch oog bekeken door zijn collega's.

Il s'est heurté à un refus catégorique d'entamer une discussion sur le sujet, et ne peut que constater qu'il n'existe pas, à ce jour, de dynamique en vue d'une harmonisation au niveau européen en ces matières.

Il est vrai par ailleurs que l'une des difficultés vient du fait que certains pays n'ont toujours pas ratifié les statuts de la Cour pénale internationale.

La Belgique continuera à œuvrer dans le sens de cette ratification.

L'intention existe de soutenir des projets en prévention des conflits ou en diplomatie préventive, visant à aider ces pays à mettre en œuvre des législations leur permettant cette ratification.

Il ne faut pas non plus sous-estimer l'énorme évolution qu'a connue la problématique de la Cour pénale internationale au cours des quatre dernières années.

M. Mahoux déclare qu'il est possible que certains abus aient pu avoir lieu de la part de victimes, qui ont donné une interprétation assez large aux possibilités offertes par la loi belge.

C'est aux tribunaux qu'il appartient de statuer sur ce point.

L'orateur estime par ailleurs qu'il faut reconnaître l'existence et l'activité des lobbys internationaux en la matière.

Dans certains pays, il s'agit non seulement de pressions exercées, mais aussi d'enjeux financiers.

Ainsi, on ne peut passer sous silence le fait que les États-Unis, qui sont largement opposés à la loi de compétence universelle, ont recours à des menaces financières pour imposer à d'autres États de suivre leur attitude, y compris en ce qui concerne la possibilité de poursuites des citoyens américains dans des affaires à dimension supranationale.

Sur le plan interne, l'orateur voudrait rappeler, sans souci de polémique, le dépôt des amendements qualifiés de « FEB », et l'argument avancé par certains, à propos du respect des droits de l'homme et du non-travail des enfants en Birmanie, que cela rendait le travail de nos entreprises impossible.

Ce type d'argument ne paraît pas recevable à l'intervenant.

Il existe en effet une grande différence entre le sain développement d'une économie, et le fait que cette économie porte atteinte aux droits de l'homme.

L'intervenant rappelle à ceux qui insistent sur les abus commis dans l'utilisation de la loi ce qu'a été l'action des lobbys pendant de nombreux mois, même s'il n'est pas impossible que cette action ait été ultérieurement renforcée par la manière dont certaines plaintes ont été déposées.

Elke discussie over dit ontwerp wordt categorisch geweigerd. Hij kan alleen vaststellen dat momenteel geen wil bestaat om te werken aan de harmonisering van deze materies op Europees niveau.

Het feit dat bepaalde landen de statuten van het Internationaal Strafhof nog steeds niet hebben geratificeerd, is inderdaad een probleem.

België probeert de ratificatie nog steeds te bevorderen.

Zo wil men projecten inzake conflictpreventie en preventieve diplomatie ondersteunen om deze landen te helpen een wetgeving uit te werken waardoor ratificatie mogelijk wordt.

De problematiek van het Internationaal Strafhof is de laatste vier jaar enorm geëvolueerd.

De heer Mahoux verklaart dat het best mogelijk is dat bepaalde slachtoffers deze wet hebben misbruikt door de geboden mogelijkheden ruim te interpreteren.

De rechtscolleges moeten zich hierover uitspreken.

Spreker vindt overigens dat men het bestaan en de activiteiten van internationale lobby's op dit vlak moet durven erkennen.

In bepaalde landen gaat het niet alleen om het uitoefenen van druk, maar staan er ook financiële belangen op het spel.

Men kan bijvoorbeeld niet verzwijgen dat de Verenigde Staten, die sterk tegen de wet van universele bevoegdheid gekant zijn, gebruik maken van financiële bedreigingen om andere Staten ertoe te dwingen dezelfde houding aan te nemen, ook wat de mogelijkheid betreft om Amerikaanse burgers te vervolgen in zaken van supranationale omvang.

Op binnenlands vlak wenst spreker, zonder daarom een polemiek te willen beginnen, te herinneren aan het indienen van amendementen waarvan werd gezegd dat ze het VBO-stempel droegen en aan het argument van sommigen in verband met het in acht nemen van de rechten van de mens en het niet werken van de Birmaanse kinderen, namelijk dat het onze ondernemingen het werken zou beletten.

Dat lijkt spreker geen geldig argument.

Er is namelijk een belangrijk verschil tussen de ontwikkeling van een economie en het feit dat die economie de rechten van de mens schendt.

Spreker herhaalt voor wie het misbruik van de wet blijft beklemtonen hoe de lobby's gedurende vele maanden geageerd hebben, zelfs al is het niet onmogelijk dat die actie later versterkt werd door de manier waarop bepaalde klachten werden ingediend.



M. Coveliers estime que si M. Mahoux entend par «lobbying» le fait pour les parlementaires d'être approchés en vue du dépôt de certains textes et amendements, il s'agit là d'une manière d'agir parfaitement légale. C'est aux parlementaires à apprécier le contenu des textes qui leur sont soumis et à les reprendre ou non à leur compte.

Le même intervenant rappelle aussi certains principes de base du droit pénal, que l'on oublie souvent.

Il en va ainsi du principe de territorialité, et du contenu exact des droits des victimes, au sujet desquels il existe certains malentendus.

Sur ces points, la loi en projet lui paraît aller dans la bonne direction.

Mme Nyssens trouve positif qu'une culture de droit humanitaire se soit installée dans notre pays.

Le rôle des ONG lui paraît important, car il contribue à faire progresser la culture de la démocratie et des droits de l'homme.

L'intervenante est convaincue que cette culture perdurera, nonobstant la loi en projet.

Celle-ci ouvre encore un certain nombre de possibilités, en dépit de l'existence de critères de rattachement.

L'opinion publique est en tout cas un élément d'une justice internationale, quels que soient les groupes au travers desquels elle s'exprime.

Quant aux procédures pendantes, certaines subsisteront, lorsque l'auteur est de nationalité belge.

M. Vandenberghe cite les exemples suivants :

1) un ressortissant de l'État A est suspecté de crime de génocide ou de crime contre l'humanité. Il réside en Belgique, mais notre pays n'a pas conclu de traité d'extradition avec l'État A. Par ailleurs, les facteurs de rattachement prévus par la loi pour que le suspect puisse être jugé en Belgique font défaut;

2) un ressortissant de l'État A est suspecté de crime de génocide ou de crime contre l'humanité. Il réside en Belgique. Il existe un traité d'extradition avec l'État A. La chambre des mises en accusation refuse l'extradition parce qu'il s'agit d'un délit politique. Les critères de rattachement objectifs font défaut.

Comment résout-on de tels cas ?

#### IV. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1<sup>er</sup>

M. Vandenberghe souligne que l'on aurait pu dissocier la partie du projet qui peut être considérée

De heer Coveliers meent dat wanneer de heer Mahoux met «lobbyen» bedoelt dat parlementsleden benaderd worden om bepaalde teksten en amendementen in te dienen, het om een volkomen wettelijke handelswijze gaat. Het zijn de parlementsleden die de inhoud van de teksten die hen worden voorgelegd moeten beoordelen, om ze al dan niet zelf over te nemen.

Dezelfde spreker herinnert ook aan bepaalde basisbeginselen van het strafrecht, die vaak vergeten worden.

Dat geldt voor het territorialiteitsbeginsel en voor de juiste inhoud van de slachtofferrechten, waarover bepaalde misverstanden bestaan.

Wat die punten betreft, lijkt het wetsontwerp hem de goede richting uit te gaan.

Mevrouw Nyssens vindt het positief dat er in ons land een cultuur van humanitair recht is ontstaan.

Ze vindt de rol van de NGO's belangrijk, omdat de cultuur van de democratie en van de mensenrechten bevordert.

Spreekster is ervan overtuigd dat die cultuur zal blijven bestaan, ondanks het wetsontwerp.

De nieuwe wet biedt toch nog een aantal mogelijkheden ondanks het bestaan van de criteria van de aanknopingspunten.

De publieke opinie is in elk geval een element van een internationale justitie, ongeacht via welke groepen ze zich uit.

Bepaalde aanhangig zijnde gedingen zullen blijven bestaan, wanneer de dader de Belgische nationaliteit heeft.

De heer Vandenberghe geeft de volgende voorbeelden :

1) een onderdaan van het land A is verdacht van een genocidenmisdrijf of een misdrijf tegen de mensheid. Hij verblijft in België, maar ons land heeft geen uitleveringsverdrag met het land A. Bovendien zijn de aanknopingsfactoren voorzien in de wet niet aanwezig om de verdachte in België te beoordelen;

2) een onderdaan van het land A is verdacht van een genocidenmisdrijf of een misdrijf tegen de mensheid. Hij verblijft in België. Er bestaat een uitleveringsverdrag met het land A. De kamer van inbeschuldigingstelling weigert de uitlevering omdat het om een politiek misdrijf gaat. De objectieve aanknopingspunten zijn niet aanwezig.

Hoe lost men dergelijke gevallen op ?

#### IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

De heer Vandenberghe wijst erop dat er een uitsplitsing had kunnen gebeuren tussen het deel van het

comme bicamérale conformément à l'article 77 de la Constitution et la partie où des infractions sont ajoutées, qui peut être considérée comme non bicamérale en application de l'article 78 de la Constitution.

L'intervenant se réjouit que le gouvernement ait eu l'élégance de soumettre la totalité du texte à un examen bicaméral.

#### Article 2

Cet article n'appelle aucune observation.

#### Article 3

Cet article modifie l'article 70 du Code pénal. Le président note que le problème des causes de justification et d'excuses se pose en l'espèce. Les aspects théoriques sont clairs mais l'application pratique dépend de la culture judiciaire du pays dans lequel on se trouve.

M. Mahoux confirme que le prévenu doit avoir eu conscience de ce qu'il violait une règle de droit international.

M. Zenner partage ce sentiment, d'autant plus que la définition des crimes contre l'humanité prévue par le projet est extensive. Il convient de mettre en place un cadre juridique clair pour répondre au souci de sécurité juridique en la matière.

Mme Laloy demande si le viol en cas de guerre rentre dans le champ d'application du projet.

La ministre le confirme, lorsque les faits interviennent dans les conditions du droit international humanitaire.

M. Coveliers met en garde contre l'utilisation de définitions parfois trop vagues et trop larges dans le projet de loi. Il faut garder une certaine logique avec les définitions qui ont cours en droit international et qui sont aussi d'application aux juridictions internationales.

#### Articles 4 et 5

Ces articles ne suscitent aucune observation.

#### Article 6

M. Vandenberghe demande des éclaircissements quant à l'application du texte, en cas de crime de génocide commis dans un contexte de conflit armé non international (guerre civile). Faut-il considérer que l'amendement «Lallemand» est inclus dans les nouvelles dispositions, ou au contraire qu'il est écarté par celles-ci?

ontwerp dat als bicameraal kan worden beschouwd overeenkomstig artikel 77 van de Grondwet en het deel waarbij misdrijven worden ingelast, dat als niet bicameraal kan worden beschouwd met toepassing van artikel 78 van de Grondwet.

Spreker verheugt zich erover dat de regering zo correct geweest is om de gehele tekst bicameraal te laten bespreken.

#### Artikel 2

Dit artikel geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

#### Artikel 3

Dit artikel wijzigt artikel 70 van het Strafwetboek. De voorzitter stipt aan dat het probleem van de verschonings- en rechtsvaardigingsgronden hier aan de orde is. De theoretische aspecten zijn duidelijk maar de praktische toepassing hangt af van de rechtscultuur van het land waarin men zich bevindt.

De heer Mahoux bevestigt dat de beklaagde zich moet bewust zijn van het feit dat hij een regel van internationaal recht heeft geschonden.

De heer Zenner is het daarmee eens, temeer omdat de definitie van misdaden tegen de menselijkheid van het ontwerp breed is. Er moet een helder juridisch kader tot stand worden gebracht, zodat er terzake voor rechtszekerheid wordt gezorgd.

Mevrouw Laloy vraagt of verkrachting in oorlogstijd onder het toepassingsgebied van het ontwerp valt.

De minister bevestigt dat wanneer de feiten zich voordoen in omstandigheden waar het humanitar internationaal recht geldt.

De heer Coveliers waarschuwt ervoor dat er soms te vage en te brede definities worden gebruikt in het wetsontwerp. Men moet consequent blijven met de definities die gelden in het internationaal recht en die ook van toepassing zijn op de internationale gerechten.

#### Artikelen 4 en 5

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

#### Artikel 6

De heer Vandenberghe vraagt uitleg over de toepassing van de tekst bij de misdaad van genocide gepleegd in een context van een gewapend conflict dat niet internationaal is (burgeroorlog). Is het zo dat het amendement-Lallemand in de nieuwe bepalingen opgenomen is, of is het er integendeel uit verwijderd?

M. Coveliers souligne que la confusion venait du fait que lors de la définition du crime de génocide en 1948, on considérait encore qu'un tel crime ne pouvait avoir lieu que dans le cadre d'un conflit armé.

La ministre répond que le droit international, de nos jours, prévoit qu'il peut y avoir un crime de génocide indépendamment de l'existence d'un conflit armé, international ou non.

Ce qui importe, c'est que l'on puisse démontrer que l'on a bien affaire à un contexte génocidaire tel que défini dans l'article. Ceci se fonde sur le jurisprudence des tribunaux pénaux internationaux et sur le Statut de Rome.

M. Mahoux souligne qu'il est important que les faits soient envisagés, non isolément, mais dans le contexte génocidaire.

L'intervenant conclut que les explications de la ministre sont très claires et que le droit international permet de qualifier de crime de droit international, le crime de génocide ou le crime contre l'humanité commis également en temps de guerre non internationalisée.

On ne peut d'ailleurs imaginer une autre interprétation, sinon comment la Belgique aurait-elle pu être compétente dans l'affaire du Rwanda alors que le conflit s'était déroulé dans le cadre d'une guerre civile?

#### Article 7

Le président attire l'attention sur le fait que dans le texte néerlandais, on utilise le mot « mensheid » et non le mot « menselijkheid », qui est le terme consacré utilisé ces derniers temps par les médias. Il rappelle que ces termes n'ont pas la même signification.

Cependant, c'est évidemment le législateur qui a le dernier mot.

#### Articles 8 à 11

Ces articles ne donnent lieu à aucune discussion.

#### Article 12

Le président demande quel est l'objet de l'article 12.

La ministre rappelle que l'article 136*octies* introduit par cet article reprend largement l'article 5 de la loi de 1993. Les §§ 1<sup>er</sup> et 2 sont repris presque littéralement.

Auparavant, le texte visait aussi les immunités, mais par suite d'un amendement déposé à la Cham-

De heer Coveliers onderstreept dat de verwarring veroorzaakt werd door het feit dat men er in 1948, bij het definiëren van de misdaad van genocide, nog van uitging dat dergelijke misdaad alleen kon worden gepleegd in de context van een gewapend conflict.

De minister antwoordt dat het internationaal recht tegenwoordig bepaalt dat een misdaad van genocide mogelijk is los van de vraag of er een — al dan niet internationaal — gewapend conflict is.

Van belang is dat men kan aantonen dat men wel degelijk te maken heeft met een context van genocide zoals in het artikel gedefinieerd. Men baseert zich hierbij op de rechtsspraak van de internationale strafrechtbanken en op het Statuut van Rome.

De heer Mahoux onderstreept dat het van belang is dat men de feiten niet op zich bekijkt, maar in de genocidecontext.

De heer Mahoux besluit dat de uitleg van de minister zeer duidelijk is en dat het internationaal recht de mogelijkheid biedt de misdaad van genocide of de misdaad tegen de mensheid, ook wanneer die gepleegd werd in tijden van niet internationale oorlog, te beschouwen als een misdaad naar internationaal recht.

Een andere interpretatie is overigens niet denkbaar. Hoe was het anders mogelijk dat België bevoegd was in de Rwanda-zaak, terwijl het conflict had plaatsgevonden in de context van een burgeroorlog?

#### Artikel 7

De voorzitter wijst er op dat in de tekst het woord « mensheid » wordt gehanteerd, en niet het in de media de laatste tijd ingeburgerde woord « menselijkheid ». Hij herinnert eraan dat deze termen niet hetzelfde betekenen.

Uiteraard heeft de wetgever het laatste woord.

#### Artikelen 8 tot 11

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

#### Artikel 12

De voorzitter vraagt wat de bedoeling is van artikel 12.

De minister herinnert eraan dat het door dit artikel ingevoerde artikel 136*octies* in grote lijnen artikel 5 van de wet van 1993 overneemt. De §§ 1 en 2 worden bijna letterlijk overgenomen.

Aanvankelijk handelde deze tekst ook over de immuniteiten maar naar aanleiding van een amende-

bre, cette matière a été insérée dans l'article 13 nouveau.

M. Coveliers demande quelle est la portée exacte des termes «pas de quartier».

La ministre répond qu'ils signifient qu'il ne sera pas fait de prisonniers.

Mme Nyssens rappelle les questions posées dans le cadre de la discussion générale à propos de la disparition du terme «hiérarchique» pour qualifier l'ordre du supérieur, et à propos du remplacement du terme «manifestement» par celui de «clairement».

La ministre répond, à propos de la suppression du terme «hiérarchique», que le droit international a évolué dans sa référence à l'ordre du supérieur. La disparition de ce terme vise à éviter que l'on exclue le supérieur *de facto* du champ d'application des dispositions.

La ministre renvoie notamment au Statut de Rome où le lien de subordination est également pris en compte quand l'ordre a été donné par un chef de milice, qui est le supérieur *de facto* de ses troupes.

Quant au remplacement du terme «manifestement» par celui de «clairement», il n'a aucune incidence sur la portée du texte.

Mme Nyssens constate que l'on étend le champ de la disposition et se demande si cette extension pourrait avoir des conséquences, par exemple, dans le secteur des entreprises.

La ministre répond qu'il s'agit en fait d'une adaptation de la règle à l'état actuel du droit international.

Ceci est sans incidence sur la responsabilité pénale des entreprises.

M. Coveliers demande comment l'article 136octies, § 2, en projet, s'articule avec l'article 70 du Code pénal tel que modifié par l'article 3 du projet.

Il est répondu que ces deux articles visent des hypothèses différentes.

L'article 70 concerne le cas d'un ordre du supérieur donné en application de la loi, tandis que l'article 136octies, § 2, vise le cas de l'ordre manifestement illégal.

Quant à l'article 71 du Code pénal, il vise d'autres hypothèses, à savoir celles de la démence et de la contrainte.

### Chapitre III

Le président fait observer que ce chapitre contient les aspects les plus délicats du projet de loi, parce qu'il

ment in de Kamer is die materie opgenomen in het nieuwe artikel 13.

De heer Coveliers vraagt wat juist wordt bedoeld met de woorden «geen kwartier».

De minister antwoordt dat dat betekent dat er geen gevangenen zullen worden gemaakt.

Mevrouw Nyssens herinnert aan de vragen die tijdens de algemene bespreking zijn gesteld over het verdwijnen van het woord «hiërarchisch» met betrekking tot het bevel van een meerdere en over het vervangen van het woord «kennelijk» door het woord «duidelijk».

Wat het schrappen van het woord «hiërarchisch» betreft, antwoordt de minister dat de verwijzing naar het bevel van een meerdere in het internationaal recht is geëvolueerd. Die term is verdwenen om te voorkomen dat de meerdere zelf *de facto* buiten de werkingssfeer van de bepalingen blijft.

De minister verwijst met name naar het Statuut van Rome waar ook rekening wordt gehouden met de band van ondergeschiktheid wanneer het bevel is gegeven door een militieleider, die *de facto* de meerdere is van zijn troepen.

Wat de vervanging van het woord «kennelijk» door het woord «duidelijk» betreft, dat heeft geen invloed op de werkingssfeer van de tekst.

Mevrouw Nyssens stelt vast dat men de werkingssfeer van de bepaling uitbreidt en vraagt zich af of dat bijvoorbeeld gevolgen kan hebben voor de ondernemingen.

De minister antwoordt dat het in feite gaat om een aanpassing van de bepaling aan de huidige stand van het internationaal recht.

Dit heeft geen gevolgen voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ondernemingen.

De heer Coveliers vraagt hoe het ontworpen artikel 136octies, § 2, te rijmen valt met artikel 70 van het Strafwetboek zoals gewijzigd door artikel 3 van het ontwerp.

Er wordt hem geantwoord dat beide artikelen op verschillende situaties betrekking hebben.

Artikel 70 betreft het bevel van een meerdere gegeven in overeenstemming met de wet, terwijl artikel 136octies, § 2, betrekking heeft op een kennelijk onwettig bevel.

Artikel 71 van het Strafwetboek heeft betrekking op krankzinnigheid en dwang.

### Hoofdstuk III

De voorzitter merkt op dat dit hoofdstuk de meest delicate aspecten van het wetsontwerp bevat, omdat

fixe les divers critères de rattachement auxquels il doit être satisfait pour que les juridictions belges soient compétentes.

#### Article 13, § 1<sup>er</sup>

Le président demande ce qu'il en est des chefs de gouvernement des États fédéraux et confédéraux.

La ministre répond que le droit international considère les chefs de gouvernement des États fédérés comme des chefs d'État et qu'ils bénéficient donc d'une immunité.

Cependant, dans l'article 1<sup>er</sup> bis, § 1<sup>er</sup>, il s'agit bien de chefs d'État étrangers.

M. Coveliers rappelle que l'arrêt dit Yerodia a traité de cette question. L'arrêt dit expressément que la fonction est déterminante :

*«... are not granted (immunity) for their personal benefit, but to ensure the effective performance of their function on behalf of their respective state».*

Mme Nyssens se demande si d'autres ministres que ceux dont il est question, notamment le ministre de la Défense, jouissent ou non de l'immunité.

La ministre répond qu'il s'agit d'une immunité d'exécution, non de juridiction.

La précédente intervenante demande si seule la période où les intéressés exercent leurs fonctions est visée. Ce point est controversé dans l'affaire Yerodia et en droit international.

L'intervenante suppose que si l'acte est relatif à la fonction, on peut poursuivre l'intéressé lorsqu'il n'est plus ministre.

M. Mahoux le confirme et souligne que, sinon, il s'agirait d'impunité et non d'immunité.

La ministre déclare qu'il faut suivre l'évolution du droit international en la matière, et qu'il y a parfois des extensions du concept.

Ainsi en va-t-il, par exemple, des faits commis par un ancien chef d'État alors qu'il était en fonction.

#### Article 13, § 2

M. Mahoux souligne que l'immunité est soumise à deux conditions cumulatives : la personne qui jouit de l'immunité doit être invitée par une organisation internationale établie en Belgique avec laquelle la Belgique a un accord de siège.

Le président demande quelle est la signification légale de l'expression «organisation internationale».

hier de diverse aanknopingspunten worden bepaald die moeten aanwezig zijn om de Belgische rechtsmacht bevoegd te maken.

#### Artikel 13, § 1

De voorzitter vraagt wat er gebeurt met regeringsleiders van federale en confederale Staten.

De minister antwoordt dat regeringsleiders van deelstaten internationaalrechtelijk als staatshoofden worden beschouwd en bijgevolg immunititeit genieten.

In het voorgestelde artikel 1bis, § 1, gaat het echter wel degelijk om buitenlandse staatshoofden.

De heer Coveliers herinnert eraan dat het zogenaamd arrest-Yerodia deze problematiek heeft behandeld. Het arrest stelt uitdrukkelijk dat de functie bepalend is :

*«... are not granted (immunity) for their personal benefit, but to ensure the effective performance of their function on behalf of their respective state».*

Mevrouw Nyssens vraagt zich af of andere dan de genoemde ministers, zoals bijvoorbeeld een minister van Landsverdediging, al dan niet immunititeit genieten.

De minister antwoordt dat het hier immunititeit voor de uitvoering betreft, en niet immunititeit voor de rechtsmacht.

Vorige spreekster vraagt of alleen de periode waarin de betrokkenen hun ambt uitoefenden, wordt bedoeld. In de Yerodia-affaire en in het internationaal recht bestaat daar controverse over.

Spreekster veronderstelt dat indien de handeling verband houdt met het ambt, de betrokkene vervolgd kan worden wanneer hij geen minister is.

De heer Mahoux bevestigt dat en benadrukt dat het anders niet om immunititeit maar om straffeloosheid gaat.

De minister antwoordt dat de evolutie in het internationaal recht gevolgd zal moeten worden en dat het concept soms uitgebreid zal moeten worden.

Dat is bijvoorbeeld zo bij feiten gepleegd door een vroeger staatshoofd wanneer hij nog in functie was.

#### Artikel 13, § 2

De heer Mahoux wijst erop er twee cumulatieve voorwaarden voor immunititeit bestaan : de immunititeit genietende persoon moet uitgenodigd worden door een in België gevestigde internationale organisatie waarmee België een zetelakkoord heeft.

De voorzitter vraagt wat de wettelijke betekenis is van de term «internationale organisatie».

M. Coveliers souligne que l'analyse doit être inversée: il faut d'abord vérifier si un accord de siège existe.

Le président conclut que l'accord de siège donne la qualification à une organisation internationale.

#### Article 14

La ministre déclare qu'il y a 4 circonstances qui déterminent la compétence de la juridiction belge en cas de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, ou de crimes de génocide: le principe de personnalité active, le principe de personnalité passive, le principe de territorialité et finalement les règles fondées sur le droit international conventionnel ou coutumier.

Ces quatre principes sont examinés un à un à partir de l'article 14 du projet.

La ministre entend souligner par rapport au principe de personnalité active que lorsqu'une infraction est commise par un Belge ou par une personne ayant sa résidence principale en Belgique, une plainte avec constitution de partie civile est possible et que les critères de nationalité et de résidence en la matière peuvent s'apprécier tant au moment de la commission des faits que lors de l'engagement des poursuites. De plus, la présence de l'auteur présumé en Belgique n'est pas requise en vue de l'engagement de celles-ci. On se trouve dès lors au-delà de l'application du droit commun. Enfin, il ne doit pas y avoir de plainte préalable de la personne lésée ou de sa famille et des poursuites sont possibles sans qu'il faille tenir compte du principe de double incrimination puisqu'il s'agit de crimes internationaux.

Mme Nyssens relève que, de fait, en vertu de la modification apportée à l'article 6 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, on étend le droit pénal général à toute personne ayant sa résidence principale sur le territoire du Royaume.

La ministre confirme qu'on peut effectivement y voir une extension importante.

M. Mahoux estime que la Cour d'arbitrage aura probablement à se prononcer sur le caractère discriminatoire ou non des critères prévus dans le chef des victimes (nationalité belge ou le fait de se trouver sur le territoire pendant plus de trois ans). L'intervenant expose que le choix de la victime quant à la procédure à intenter n'est pas neutre du point de vue des conséquences qu'il entraîne quant à l'absence de discrimination. Il cite à cet égard, à titre exemplatif, l'existence de différences potentielles au niveau de la prescription.

La ministre répond que l'intervenant a focalisé son intervention sur la personnalité passive, c'est-à-dire en se plaçant du point de vue de la victime. La ministre entend rappeler tout d'abord que si le présent

De heer Coveliers wijst erop dat de analyse moet omgedraaid worden: men moet eerst nagaan of er een zetelakkoord bestaat.

De voorzitter besluit dat het zetelakkoord de kwalificatie geeft aan een internationale organisatie.

#### Artikel 14

De minister verklaart dat 4 omstandigheden bepalen of het Belgisch gerecht bevoegd is voor oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid of misdaden van genocide: het actief personaliteitsbeginsel, het passief personaliteitsbeginsel, het territorialiteitsbeginsel en de regels gebaseerd op internationaal verdrags- of gewoonterecht.

Vanaf artikel 14 van het ontwerp worden deze vier beginsel een voor een behandeld.

Met betrekking tot het actief personaliteitsbeginsel wenst de minister te benadrukken dat, wanneer een misdrijf wordt gepleegd door een Belg of door een persoon met hoofdverblijfplaats in België, een klacht met burgerlijke partijstelling mogelijk is. De criteria van nationaliteit en verblijfplaats kunnen zowel op het ogenblik van de feiten als bij het begin van de vervolging beoordeeld worden. Bovendien hoeft de vermoedelijke dader niet aanwezig te zijn in België opdat de vervolging kan worden aangevat. Dat overstijgt bovendien de toepassing van het gemeen recht. Ten slotte hoeft er geen voorafgaande klacht te zijn van de benadeelde of zijn familie en is vervolging mogelijk zonder dat er rekening moet worden gehouden met het beginsel van de dubbele strafbaarstelling aangezien het gaat om internationale misdaden.

Mevrouw Nyssens merkt op dat het algemeen strafrecht inderdaad wordt uitgebreid tot iedere persoon met hoofdverblijfplaats op het grondgebied van het Rijk door de wijziging aan artikel 6 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering.

De minister bevestigt dat dit inderdaad als een grote uitbreiding kan worden beschouwd.

De heer Mahoux meent dat het Arbitragehof zich wellicht zal moeten uitspreken over het al dan niet discriminerend karakter van de criteria waaraan slachtoffers moeten voldoen (Belgische nationaliteit of gedurende ten minste drie jaar op Belgisch grondgebied verblijven). Spreker stelt dat het slachtoffer niet volledig vrij is in zijn keuze voor een bepaalde procedure door de aanwezige discriminatie. Hij noemt bijvoorbeeld de mogelijke verschillen inzake verjaring.

De minister antwoordt dat spreker zijn betoog gebaseerd heeft op de passieve personaliteit, dus gereceneerd heeft vanuit het standpunt van het slachtoffer. De minister herinnert er om te beginnen aan dat

projet n'est pas une loi d'exception comme l'était la loi de 1993, il n'en demeure pas moins qu'elle contient des dispositions dérogatoires au droit commun. L'intervenante reconnaît toutefois que le présent projet est moins ambitieux que ne l'était la loi de 1993 mais, et c'est fort regrettable, l'utilisation qui en avait été faite a été néfaste à sa bonne application. À la question de savoir si le principe de personnalité passive introduit une discrimination, il convient de répondre par la négative à la lumière de trois observations.

1° Le projet introduit une extension du droit belge par rapport à nos obligations internationales. Le droit international n'impose pas de prévoir le principe de personnalité passive comme critère de rattachement, contrairement au projet.

2° Il y a absence d'application stricte du principe de double incrimination.

3° Exception est faite à la règle suivant laquelle l'auteur doit être trouvé en Belgique.

Ceci démontre à quel point on a à faire à un régime juridique spécifique, requérant des règles de procédure spécifiques.

M. Zenner déclare qu'aux yeux du gouvernement, il n'y a pas de discrimination attentatoire aux articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que la différenciation de traitement dont il est question est nécessaire pour éviter la reproduction des abus qui ont été commis. Si la Cour d'arbitrage devait être d'un avis contraire, la seule manière pour éviter ces abus serait de laisser tomber le critère de la personnalité passive comme critère de rattachement, ce qu'il regretterait personnellement.

M. Coveliers estime qu'il n'y a pas lieu de perdre de vue que le droit pénal n'a pas pour fonction première de protéger ou de dédommager les victimes. Il ne s'agit là que d'une fonction accessoire. Notre pays est encore un des seuls où une partie lésée a la faculté de mettre en mouvement l'action publique par le biais d'une plainte. L'intervenant estime qu'il y a lieu de se garder du danger de considérer le droit pénal en fonction de la victime.

M. Vandenberghe fait toutefois observer qu'il y a lieu d'être attentif au fait qu'il existe deux types d'infractions. Dans certains cas en effet, la présence d'une victime peut être un élément constitutif de l'infraction, dans d'autres pas, même si victime il y a. Lorsqu'on se trouve dans le premier cas de figure, on peut légitimement se poser la question de savoir si chaque victime dans notre vaste monde a droit à un procès en Belgique. L'intervenant dit pouvoir comprendre la réponse du gouvernement et conçoit qu'en l'espèce, il n'y ait pas de discrimination.

M. Mahoux souhaite clarifier les choses en partant de l'exemple concret du réfugié politique rwandais, victime de génocide dans son pays en 1994 et qui

dit ontwerp dan wel geen uitzonderingswet is zoals de wet van 1993, maar dat het toch bepalingen bevat die afwijken van het gemeen recht. Zij erkent evenwel dat dit ontwerp minder ambitieus is dan de wet van 1993, maar dat die wet jammer genoeg niet correct kon worden toegepast door de manier waarop hij werd gebruikt. Om drie redenen houdt het passief personaliteitsbeginsel geen discriminatie in.

1° Het ontwerp breidt het Belgisch recht uit in verhouding tot onze internationale verplichtingen. Het internationaal recht legt, in tegenstelling tot dit ontwerp, het passief personaliteitsbeginsel niet op als criterium om een aanknopingspunt te hebben.

2° Het beginsel van de dubbele strafbaarstelling wordt volstrekt niet toegepast.

3° Er wordt een uitzondering gemaakt op de regel dat de dader in België aanwezig moet zijn.

Dat bewijst dat het hier om een erg specifiek juridisch stelsel gaat, waarvoor bijzondere procedureregels nodig zijn.

De heer Zenner zegt dat er volgens de regering geen sprake is van discriminatie die een inbreuk vormt op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien de verschillende behandeling waarvan sprake is, noodzakelijk is om te voorkomen dat de misbruiken uit het verleden zich opnieuw voordoen. Als het Arbitragehof een andere mening is toegedaan, zullen de misbruiken alleen nog kunnen worden voorkomen door het passief personaliteitsbeginsel af te schaffen als criterium voor een aanknopingspunt. Spreker zou dat persoonlijk betreuren.

De heer Coveliers meent dat men niet uit het oog mag verliezen dat het strafrecht niet als eerste functie heeft de slachtoffers te beschermen of te vergoeden. Dat is slechts een bijkomstige functie. Ons land is één van de weinige waar een benadeelde partij de mogelijkheid heeft om via een klacht de strafvordering in beweging te brengen. Spreker meent dat men er moet voor opletten dat men het strafrecht niet door de bril van het slachtoffer gaat bekijken.

De heer Vandenberghe wijst er evenwel op dat men er aandacht voor moet hebben dat er twee soorten misdrijven zijn. In bepaalde gevallen kan het bestaan van een slachtoffer een bestanddeel van het misdrijf zijn, in andere gevallen niet, zelfs indien er een slachtoffer is. Wanneer we met het eerste geval te maken hebben, kunnen we ons terecht afvragen of elk slachtoffer in deze uitgestrekte wereld recht heeft op een proces in België. Spreker zegt het antwoord van de regering te kunnen begrijpen en meent dat er in dit geval geen sprake is van discriminatie.

De heer Mahoux wenst de zaken te verduidelijken aan de hand van het concrete voorbeeld van een Rwandees politiek vluchteling, slachtoffer van de

aurait acquis la nationalité belge non pas au moment des faits mais deux ans plus tard. L'intervenant s'interroge à nouveau quant au sort à réserver à cette personne.

M. Coveliers répond qu'il pourra aller devant le tribunal international d'Arusha.

M. Vandenberghe attire l'attention de la commission sur le fait que le problème traité revêt une complexité certaine. Il y a lieu d'être attentif au fait que le droit international et le droit interne se développent de manière différente. En droit international, on progresse en concluant des traités. Des passerelles entre notre système national et le droit international doivent à chaque fois être bâties. La solution, en l'espèce, devrait plutôt être trouvée du côté du droit international, dans un perfectionnement du système.

La ministre fait observer qu'il ne faut pas occulter l'article 18 du projet de loi. Ce dernier introduit des modifications à l'article 12*bis* du Titre préliminaire du code de procédure pénale. La ministre rappelle en effet qu'il y a quatre moyens de saisine de nos juridictions :

- 1° le principe de personnalité active;
- 2° le principe de personnalité passive;
- 3° le principe de territorialité;
- 4° le principe de respect de nos obligations internationales, conventionnelles ou coutumières.

Dans le cadre du 4<sup>e</sup> moyen de saisine, nos juridictions ne pouvant être saisies que sur la base d'une action du procureur fédéral, il n'y a donc plus de constitution de partie civile possible. Toutefois, si l'auteur présumé d'une violation grave de droit international humanitaire est sur le territoire belge, les juridictions belges pourront être compétentes en application de ce 4<sup>e</sup> moyen.

## Article 15

### *Amendement n° 9*

M. Vandenberghe et Mme de Bethune déposent un amendement n° 9 (doc. Sénat, n° 3-136/2) visant à supprimer cet article.

L'intervenant expose que l'introduction du principe de la double incrimination pour les étrangers ayant leur résidence principale en Belgique n'entre pas dans le champ d'application de la problématique de la loi de compétence universelle. Il est de surcroît difficile d'évaluer à l'heure actuelle l'impact d'une telle mesure. Disposons-nous de moyens suffisants

genocide in zijn land in 1994 en die de Belgische nationaliteit heeft verworven, niet op het ogenblik van de feiten, maar twee jaar later. Spreker heeft opnieuw vragen over het lot dat die persoon wacht.

De heer Coveliers antwoordt dat hij naar de internationale rechtbank van Arusha kan gaan.

De heer Vandenberghe vestigt er de aandacht van de commissie op dat het behandelde probleem complex is. Men mag niet uit het oog verliezen dat het internationaal recht en het intern recht zich anders ontwikkelen. In het internationaal recht boekt men vooruitgang door verdragen te sluiten. Loopbruggen tussen ons nationaal systeem en het internationaal recht moeten telkens weer worden gebouwd. In dit geval moet de oplossing eerder worden gezocht bij het internationaal recht, in een perfectionering van het systeem.

De minister wijst erop dat men artikel 18 van het ontwerp niet mag wegmoffelen. Dat artikel wijzigt artikel 12*bis* van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering. De minister herinnert eraan dat er vier middelen zijn om een zaak bij onze rechtscolleges aanhangig te maken :

- 1° het actieve personaliteitsbeginsel;
- 2° het passieve personaliteitsbeginsel;
- 3° het territorialiteitsbeginsel;
- 4° het beginsel dat wij onze internationale verplichtingen, verdrags- en gewoonteverplichtingen moeten in acht nemen.

Aangezien onze rechtscolleges nog slechts geadieerd kunnen worden op basis van een vordering van de federale procureur, is burgerlijke partijstelling in het raam van het 4e punt dus niet meer mogelijk. Maar wanneer de vermoedelijke dader van een ernstige schending van het internationale humanitair recht zich op het Belgisch grondgebied bevindt, kunnen de Belgische rechtscolleges bevoegd zijn krachtens dat vierde middel.

## Artikel 15

### *Amendement nr. 9*

De heer Vandenberghe en mevrouw de Bethune dienen amendement nr. 9 in (stuk Senaat, nr. 3-136/2) dat ertoe strekt het artikel te doen vervallen.

Spreker verklaart dat het instellen van het beginsel van de dubbele strafbaarstelling voor de vreemdelingen die hun hoofdverblijfplaats in België hebben niet tot het toepassingsgebied van de problematiek van de wet van de universele bevoegdheid behoort. Bovendien is het momenteel moeilijk de weerslag van een dergelijke maatregel in te schatten. Beschikken we



pour mettre en œuvre une telle mesure? Ce problème mériterait que l'on s'y attache à un autre moment.

## Article 16

### *Amendement n° 1*

Mme Nyssens dépose l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 3-136/2) qui vise à supprimer les alinéas 2 à 5 du point 1<sup>o</sup>*bis* proposé à l'article 16, 2°. Ainsi supprimerait-on le régime dérogatoire proposé concernant le pouvoir du procureur fédéral d'exercer les poursuites.

Pour qu'on comprenne bien la portée de l'article 16, Mme Nyssens soumet l'hypothèse suivante à la ministre.

Une personne dépose, en tant que victime d'une violation grave du droit international humanitaire, une plainte auprès du parquet d'un tribunal de première instance. Le procureur du Roi doit-il transmettre alors le dossier au procureur fédéral parce que celui-ci détient le monopole des poursuites pour pareils crimes? En d'autres termes, quel est le rapport entre les parquets d'arrondissement et le procureur fédéral?

La ministre répond qu'il faut faire une distinction selon que la plainte s'accompagne ou non d'une constitution de partie civile. Dans le premier cas, la victime qualifie elle-même les faits et met en branle les poursuites. Toutefois, la victime ne peut fonder sa plainte sur une violation grave du droit international humanitaire. Dans le deuxième cas, il appartient au parquet de qualifier la plainte. S'il estime, par exemple, qu'il convient de considérer les faits comme un crime de guerre, il renverra l'affaire au procureur fédéral, qui décidera des poursuites.

M. Vandenberghe déclare que cette distinction permet le «forum shopping».

À la question de M. Mahoux, qui souhaite savoir si la victime peut avoir deux accès autonomes à la justice pour les mêmes faits, M. Vandenberghe répond que la victime peut essayer, mais qu'elle affaiblira ainsi sa position. Toutefois, il faut respecter, quoi qu'il en soit, le principe «*non bis in idem*».

Mme Nyssens souhaite savoir si la victime qui choisit de déposer une plainte accompagnée d'une constitution de partie civile ne peut plus se prévaloir, ensuite, de l'imprescriptibilité des violations graves du droit international humanitaire prévue à l'article 19 du projet.

La ministre répond par la négative. Si le juge d'instruction constate que la qualification donnée par

over voldoende middelen om dergelijke maatregel uit te voeren? Het is een probleem dat op een ander tijdstip aandacht verdient.

## Artikel 16

### *Amendement nr. 1*

Mevrouw Nyssens dient amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 3-136/2) teneinde in het door het artikel 16, 2°, voorgestelde punt 1<sup>o</sup>*bis* het tweede tot het vijfde lid te doen vervallen. Op deze wijze wordt de voorgestelde afwijkende regeling betreffende de vervolgingsbevoegdheid van de federale procureur ongedaan gemaakt.

Teneinde de draagwijdte van artikel 16 goed te bevatten, legt mevrouw Nyssens de minister vervolgens de volgende hypothese voor.

Een persoon dient als slachtoffer van een ernstige schending van het internationaal humanitair recht klacht in bij het parket van een rechtbank van eerste aanleg. Dient de procureur des Konings het dossier dan over te zenden naar de federale procureur omdat deze laatste voor dergelijke misdrijven over het monopolie van de vervolging beschikt? Met andere woorden, wat is de verhouding tussen de arrondissementsparketten en de federale procureur?

De minister antwoordt dat er een onderscheid moet worden gemaakt naargelang de klacht al dan niet met burgerlijke partijstelling wordt ingediend. In het eerste geval kwalificeert het slachtoffer zelf de feiten en brengt hij de vervolging op gang. Het slachtoffer mag zijn klacht echter niet gronden op een ernstige schending van het internationaal humanitair recht. In het tweede geval komt het aan het parket toe de klacht te kwalificeren. Is het van oordeel dat de feiten bijvoorbeeld als een oorlogsmisdaad moeten worden beschouwd, dan zal het de zaak naar de federale procureur verwijzen die over de vervolging beslist.

De heer Vandenberghe verklaart dat dit onderscheid «*forum shopping*» mogelijk maakt.

Op de vraag van de heer Mahoux of het slachtoffer voor dezelfde feiten de twee rechtsingangen kan gebruiken, antwoordt de heer Vandenberghe dat hij dit alleszins kan pogen, maar dat hij er zijn positie mee zal verzwakken. Het «*non bis in idem*»-beginsel dient echter hoe dan ook te worden geëerbiedigd.

Mevrouw Nyssens wenst te weten of de keuze van het slachtoffer om een klacht met burgerlijke partijstelling in te dienen, tot gevolg heeft dat hij zich achteraf niet meer kan beroepen op de in artikel 19 van het ontwerp bepaalde onverjaarbaarheid van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

De minister antwoordt ontkennend. Wanneer de onderzoeksrechter vaststelt dat de door het slachtoffer

la victime n'est pas correcte et que les faits relèvent d'une violation grave du droit international humanitaire, le deuxième accès autonome à la justice par l'intermédiaire du procureur fédéral n'est pas bloqué. La chambre du conseil retirera alors le dossier au juge d'instruction et le transmettra au procureur fédéral.

M. Coveliers fait observer que si une personne dépose une plainte accompagnée d'une constitution de partie civile, le juge d'instruction lui demandera sur quoi elle fonde sa qualification des faits. Si le juge d'instruction estime que cette qualification est erronée, il pourra la corriger avec l'accord de la victime. Si celle-ci refuse, le juge d'instruction pourra demander une décharge à la chambre du conseil, le dossier étant ensuite transmis pour agir comme de droit au parquet du tribunal de première instance, qui peut éventuellement décider de renvoyer le dossier au procureur fédéral.

M. Mahoux souligne que le projet à l'examen et, en particulier, l'article 16, constituent un énorme progrès par rapport à la loi du 16 juin 1993, parce qu'ils restituent au pouvoir judiciaire, c'est-à-dire au procureur fédéral, un rôle qui est encore attribué au pouvoir exécutif aujourd'hui.

M. Zenner demande des précisions à propos de la phrase liminaire de l'article 10 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, qui est rédigé dans les termes suivants: «Hormis dans les cas visés aux articles 6 et 7, § 1<sup>er</sup>, pourra être poursuivi en Belgique, l'étranger qui aura commis hors du territoire du Royaume:»

Cela signifie-t-il que l'étranger qui aura commis une infraction grave au droit international humanitaire en dehors du territoire du Royaume ne pourra pas être poursuivi en Belgique dans les cas visés aux articles 6 et 7, § 1<sup>er</sup>, du Titre préliminaire du Code de procédure pénale? L'article 6, 1<sup>o</sup>bis, proposé par l'article 14, concerne toutefois aussi les infractions graves au droit international humanitaire.

La ministre répond que le principe de personnalité active tel qu'il est défini à l'article 6 proposé du Titre préliminaire du Code de procédure pénale concerne non plus seulement les Belges, mais aussi les étrangers qui ont commis certains délits à l'étranger et qui ont leur résidence principale en Belgique. L'article 10 proposé du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, où est inscrit le principe de personnalité passive, permet de poursuivre les étrangers pour des faits commis à l'étranger et dont est victime un Belge ou un étranger qui réside de manière effective, habituelle et légale en Belgique depuis au moins trois ans. Toutefois, de par l'extension du champ d'application des articles 6 et 7, § 1<sup>er</sup>, aux étrangers ayant leur résidence principale en Belgique, lesdits articles risquent

fer opgegeven kwalificatie niet correct is en de feiten onder de noemer van een ernstige schending van het internationaal humanitair recht vallen, dan heeft dat niet tot gevolg dat de tweede rechtsingang via de federale procureur afgesloten is. De raadkamer zal het dossier dan aan de onderzoeksrechter onttrekken en naar de federale procureur verzenden.

De heer Coveliers merkt op dat, wanneer een persoon klacht indient met burgerlijke partijstelling, de onderzoeksrechter hem zal vragen waarop hij zijn kwalificatie van de feiten baseert. Indien de onderzoeksrechter deze kwalificatie foutief acht, kan hij ze met instemming van het slachtoffer corrigeren. Weigert deze laatste, dan kan de onderzoeksrechter de raadkamer om décharge vragen, waarna het dossier voor verder gevolg om te handelen als naar recht naar het parket bij de rechtbank van eerste aanleg wordt verzonden, dat eventueel kan beslissen het dossier naar de federale procureur door te zenden.

De heer Mahoux beklemtoont dat het voorliggende ontwerp en inzonderheid artikel 16 een enorme vooruitgang betekent ten opzichte van de wet van 16 juni 1993 omdat het de rol die heden aan de uitvoerende macht is toebedeeld, aan de rechterlijke macht teruggeeft, te weten aan de federale procureur.

De heer Zenner wenst nadere uitleg over de door artikel 16, 1<sup>o</sup>, voorgestelde aanhef van artikel 10 V.T. Sv. naar luid waarvan «Een vreemdeling, behoudens deze genoemd in de artikelen 6 en 7, § 1, in België kan worden vervolgd wanneer hij zich buiten het grondgebied van het Rijk schuldig maakt:».

Betekent dit dat de vreemdeling die zich buiten het grondgebied van het Rijk schuldig maakt aan een ernstige schending van het internationaal humanitair recht, in de door artikelen 6 en 7, § 1, V.T. Sv. bedoelde gevallen niet in België kan worden vervolgd? Het door artikel 14 voorgestelde artikel 6, 1<sup>o</sup>bis, handelt echter ook over ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

De minister antwoordt dat het actief personaliteitsbeginsel, zoals vervat in het voorgestelde artikel 6 V.T. Sv., niet langer uitsluitend Belgen betreft, maar ook vreemdelingen die bepaalde misdrijven in het buitenland hebben gepleegd, maar hun hoofdverblijfplaats in België hebben. Het voorgestelde artikel 10 V.T.Sv. houdende het passief personaliteitsbeginsel maakt het mogelijk vreemdelingen te vervolgen voor feiten gepleegd in het buitenland waarvan het slachtoffer een Belg is of een vreemdeling die sedert ten minste drie jaar effectief, gewoonlijk en wettelijk in België verblijft. Door de uitbreiding van het toepassingsgebied van de artikelen 6 en 7, § 1, tot vreemdelingen met hun hoofdverblijfplaats in België dreigt evenwel een overlapping met het voorgestelde artikel

de faire double emploi avec l'article 10 proposé, à moins que ce dernier n'exclue explicitement ladite catégorie d'étrangers.

M. Zenner en déduit que les mots « Hormis dans les cas visés aux articles 6 et 7, § 1<sup>er</sup>, » doivent être interprétés dans le sens suivant « À l'exception des étrangers visés aux articles 6 et 7, § 1<sup>er</sup>, c'est-à-dire ceux qui ont leur résidence principale en Belgique ».

L'article 10 proposé du Titre préliminaire du Code de procédure pénale n'est donc pas applicable lorsque l'auteur présumé est un étranger qui a sa résidence principale en Belgique. Dans ce cas, il y a lieu d'appliquer les articles 6 et 7, § 1<sup>er</sup>, du Titre préliminaire du Code de procédure pénale.

La ministre confirme que cette interprétation est exacte. L'intérêt de la distinction qui est faite réside dans le fait que, lorsque l'auteur présumé est un auteur étranger ayant sa résidence principale en Belgique, l'existence d'un lien spécial entre lui et la Belgique donne le droit à la victime de déposer plainte et de se constituer partie civile.

M. Vandenberghe estime que, comme les textes français et néerlandais du projet ne sont pas formulés de manière adéquate, cette précision n'est pas superflue.

Ce qui précède pousse Mme Nyssens à dire qu'elle ne peut pas se défaire de l'impression que la décision politique d'abroger la loi du 16 juin 1993 sur le génocide et d'inscrire ses dispositions, moyennant les modifications nécessaires, dans le Code pénal et dans le Code de procédure pénale, ne manquera pas de soulever de nouveaux problèmes à l'avenir.

À mesure que la discussion avance, les questions se multiplient à propos de l'articulation entre le droit pénal commun et les nouvelles dispositions. On aurait pu tout aussi bien maintenir la loi sur le génocide, en limitant son champ d'application par une formulation plus stricte des critères de rattachement avec la Belgique.

#### Amendement n° 2

Mme Nyssens dépose ensuite l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 3-136/2, amendement subsidiaire à l'amendement n° 1) qui vise à supprimer l'article 10, 1<sup>o</sup>bis, troisième alinéa, 4<sup>o</sup>, et quatrième alinéa, proposé par l'article 16, 2<sup>o</sup>. L'intervenante voit d'un mauvais œil que le procureur fédéral puisse décider de ne pas requérir le juge d'instruction d'instruire une affaire lorsqu'il estime que cette affaire devrait être portée devant une juridiction de l'État dont l'auteur est ressortissant, par exemple. Le procureur fédéral n'a toutefois aucune garantie que cet État accédera à son renvoi et procédera effectivement aux poursuites. En droit pénal classique, un tel renvoi n'a lieu que

10, tenzij dit laatste artikel deze categorie van vreemdelingen expliciet uitsluit.

De heer Zenner concludeert hieruit dat de woorden in de Franse tekst « *hormis dans les cas visés aux articles 6 et 7, § 1<sup>er</sup>,* » moeten worden geïnterpreteerd als « met uitzondering van de vreemdelingen, bedoeld in de artikelen 6 en 7, § 1, te weten zij die hun hoofdverblijfplaats in België hebben ».

Het voorgestelde artikel 10 V.T. Sv. is dus niet toepasselijk wanneer de vermeende dader een vreemdeling is die zijn hoofdverblijfplaats in België heeft. In dat geval gelden de artikelen 6 en 7, § 1, V.T. Sv.

De minister bevestigt deze uitlegging. Het belang van het onderscheid ligt hierin dat, wanneer de vermeende dader een vreemdeling is met zijn hoofdverblijfplaats in België, de bijzondere band tussen de vreemdeling en België het slachtoffer het recht verleent om klacht in te dienen met burgerlijke partijstelling.

Gelet op de niet-adequate formulering van de Nederlandse en de Franse tekst, acht de heer Vandenberghe deze precisering niet overbodig.

Het voorgaande inspireert mevrouw Nyssens tot de beschouwing dat ze zich niet van de indruk kan ontdoen dat de politieke beslissing om de genocidewet van 16 juni 1993 op te heffen en haar bepalingen, mits de nodige wijzigingen, in het Strafwetboek en het Wetboek van Strafvordering op te nemen, in de toekomst opnieuw tot problemen zal leiden.

Naarmate de bespreking vordert, rijzen er steeds meer vragen omtrent de koppeling tussen het gemene strafrecht en de nieuwe bepalingen. Men had de genocidewet evengoed kunnen behouden, mits inperking van haar toepassingsgebied door de aanknopingspunten met België strikter te formuleren.

#### Amendement nr. 2

Vervolgens dient mevrouw Nyssens amendement nr. 2 in (stuk Senaat, nr. 3-136/2, subsidiair amendement op amendement nr. 1) dat ertoe strekt het door artikel 16, 2<sup>o</sup>, voorgestelde artikel 10, 1<sup>o</sup>bis, derde lid, 4<sup>o</sup>, en vierde lid, te doen vervallen. Hetgeen haar bezwaart, is dat de federale procureur kan beslissen een zaak niet naar de onderzoeksrechter te verwijzen wanneer hij van oordeel is dat de zaak aanhangig zou moeten worden gemaakt bij een rechtscollege van bijvoorbeeld de staat waarvan de dader een onderdaan is. De federale procureur heeft evenwel geen enkele garantie dat deze staat zal ingaan op zijn verwijzing en effectief tot vervolging zal overgaan. In het

lorsqu'il est certain que l'action publique sera exercée. En outre, cette mission est délicate. Le procureur fédéral est amené à porter un jugement sur la question de savoir si une juridiction étrangère présente les qualités d'indépendance, d'impartialité et d'équité requises. Le caractère politique délicat d'un tel jugement est encore accentué par le fait que le procureur général se trouve sous l'autorité directe du ministre de la Justice. L'avenir nous montrera l'utilité de cette disposition.

M. Coveliers rétorque que, contrairement à ce que l'intervenante précédente laisse entendre, le procureur fédéral ne fait qu'examiner si une plainte mérite, de par sa nature, d'être instruite par un juge d'instruction. À cet effet, le procureur vérifie entre autres s'il est satisfait au critère de «convenient forum» prévu au 4<sup>o</sup>. Si tel est le cas, il classera l'affaire sans suite. La victime peut alors, si elle le souhaite, déposer plainte auprès du «convenient forum» étranger. Il existe à cet égard un parallélisme avec le droit pénal commun belge. Le procureur fédéral n'a, en tout cas, pas le pouvoir de renvoyer l'affaire devant une juridiction étrangère.

M. Mahoux se range à cet avis.

M. Zenner souligne que, contrairement à ce qui prévaut en droit pénal commun, le procureur fédéral ne dispose pas, en l'espèce, du plein pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites pénales. Sauf lorsque la victime s'est constituée partie civile, le procureur général peut, en droit pénal classique, décider de poursuivre ou non, selon les circonstances concrètes de l'affaire, sa complexité ou son degré de gravité, les moyens financiers et personnels du parquet, etc. Cela ne fait que quelques années qu'a été développée une politique pénale permettant d'intégrer le jugement d'opportunité.

Cette distinction sur le plan de la compétence d'appréciation justifie dès lors les différences de traitement des violations graves du droit humanitaire international en fonction du statut de l'auteur et de la victime.

M. Vandenberghe ajoute que le procureur fédéral prend la décision sous la responsabilité politique du ministre de la Justice à l'autorité duquel il ressortit. Cette garantie démocratique empêche que le procureur fédéral puisse décider arbitrairement qu'il existe au Koweït une magistrature indépendante et impartiale.

M. Coveliers déclare que l'article 16 offre en soi les garanties requises en l'espèce. Lorsque le procureur fédéral classe une affaire sans suite, il doit en informer

klassieke strafrecht heeft een dergelijke verwijzing uitsluitend plaats wanneer er zekerheid bestaat dat de strafvordering zal worden uitgeoefend. Bovendien heeft deze opdracht een delicaat karakter. De federale procureur wordt namelijk geroepen een oordeel te vellen over de vraag of een buitenlands rechtscollege de kenmerken vertoont van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en billijkheid. Het politiek delicaat karakter van een dergelijk oordeel wordt nog versterkt door het feit dat de federale procureur onder het rechtstreeks gezag staat van de minister van Justitie. De toekomst zal uitwijzen welke de gebruikswaarde is van deze bepaling.

De heer Coveliers repliceert dat, in tegenstelling tot wat de vorige spreekster laat uitschijnen, de federale procureur uitsluitend onderzoekt of een klacht van die aard is dat ze door een onderzoeksrechter verdient te worden onderzocht. Daartoe gaat hij onder meer na of aan het in het 4<sup>o</sup> bepaalde criterium van het «convenient forum» voldaan is. In bevestigend geval zal hij de zaak seponeren. Het staat het slachtoffer dan vrij een klacht in te dienen bij het buitenlands «convenient forum». Op dit vlak bestaat er een parallelisme met het gemene Belgische strafrecht. De federale procureur heeft in elk geval niet de bevoegdheid de zaak door te verwijzen naar een buitenlands rechtscollege.

De heer Mahoux schaart zich achter deze zienswijze.

De heer Zenner onderstreept dat in tegenstelling tot wat in het gemene strafrecht geldt, de federale procureur in deze niet over de volle appreciatiebevoegdheid van de opportuniteit van de strafvervolgging beschikt. Behoudens wanneer het slachtoffer zich burgerlijke partij heeft gesteld, kan de procureur-generaal in het klassieke strafrecht beslissen al dan niet vervolgen, afhankelijk van bijvoorbeeld de omstandigheden van de zaak, haar complexiteit of haar ernst, de financiële en personele middelen van het parket enzovoort. Het is pas sedert enkele jaren dat er een strafrechtelijk beleid is ontwikkeld waarin het opportuniteitsoordeel kan worden ingebed.

Dit onderscheid in appreciatiebevoegdheid rechtvaardigt dan ook de differentiëring in de behandeling van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht naargelang de status van de dader en het slachtoffer.

De heer Vandenberghe voegt hieraan toe dat de federale procureur de beslissing neemt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie onder wiens gezag hij ressorteert. Deze democratische waarborg verhindert dat de federale procureur arbitrair zou beslissen dat er in Koeweit een onafhankelijke en onpartijdige magistratuur bestaat.

De heer Coveliers verklaart dat artikel 16 zelf hiervoor de nodige waarborgen biedt. Wanneer de federale procureur een zaak seponert, dan moet hij dat

le ministre de la Justice et motiver sa décision. Dans certains cas, notamment lorsque le classement sans suite repose sur le critère du *convenient forum*, le ministre devra en informer la Cour pénale internationale. Si le procureur fédéral décide d'engager des poursuites, il ne doit pas en informer le ministre.

#### *Amendements n<sup>os</sup> 8 et 10*

M. Vandenberghe et Mme de Bethune déposent l'amendement n<sup>o</sup> 8 (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 3-136/2) visant à lever une incohérence sur laquelle le Conseil d'État a attiré l'attention (doc. Chambre, n<sup>o</sup> 51 103/001, pp. 26-27). Voilà pourquoi l'article 10, 1<sup>o</sup>bis, alinéa 2, du Titre préliminaire du Code de procédure pénale est reformulé.

Mme de Bethune dépose également un amendement subsidiaire à l'amendement n<sup>o</sup> 8 (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 3-136/2, amendement n<sup>o</sup> 10), qui vise à apporter une série de modifications à l'article 16.

Il est renvoyé à la justification de cet amendement.

#### Article 17

Cet article n'appelle aucune observation.

#### Article 18

##### *Amendement n<sup>o</sup> 3*

Mme Nyssens dépose l'amendement n<sup>o</sup> 3 (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 3-136/2, amendement subsidiaire à l'amendement n<sup>o</sup> 1) qui vise à supprimer l'alinéa 2, 4<sup>o</sup>, proposé par l'article 18, 4<sup>o</sup>.

M. Vandenberghe présente une fois encore au ministre les deux hypothèses relatives à la situation juridique des personnes soupçonnées de violations graves du droit international humanitaire qui sont poursuivies dans un État avec lequel la Belgique n'a pas conclu de traité d'extradition ou dans un État avec lequel la Belgique a conclu un tel traité, mais qui refuse l'extradition parce que la poursuite concerne des faits susceptibles d'être qualifiés de délit politique (*cf.* ci-dessus — pp. 33).

La lecture de l'article 18 ne peut en effet pas entraîner que la Belgique devienne pour de telles personnes un refuge où elles pourraient se rendre en toute impunité.

M. Zenner voudrait savoir ce qu'il faut entendre par «règle de droit international conventionnel ou coutumier».

En ce qui concerne le droit international public, il part du principe qu'il s'agit de conventions que la

met de motiver à la Justice et motiver sa décision. Dans certains cas, notamment lorsque le classement sans suite repose sur le critère du *convenient forum*, le ministre devra en informer la Cour pénale internationale. Si le procureur fédéral décide d'engager des poursuites, il ne doit pas en informer le ministre.

#### *Amendementen nrs. 8 en 10*

De heer Vandenberghe en mevrouw de Bethune dienen amendement nr. 8 in (stuk Senaat, nr. 3-136/2) teneinde een incoherentie weg te werken waarop de Raad van State de aandacht heeft gevestigd (stuk Kamer, nr. 51 103/001, blz. 26-27). Daartoe wordt het voorgestelde artikel 10, 1<sup>o</sup>bis, tweede lid, van het Wetboek van strafvordering geherformuleerd.

Mevrouw de Bethune dient eveneens op amendement nr. 8 een subsidiair amendement in (stuk Senaat, nr. 3-136/2, amendement nr. 10) dat ertoe strekt een aantal wijzigingen in artikel 16 in te brengen.

Er wordt verwezen naar de verantwoording bij dit amendement.

#### Artikel 17

Dit artikel geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

#### Artikel 18

##### *Amendement nr. 3*

Mevrouw Nyssens dient amendement nr. 3 in (stuk Senaat, nr. 3-136/2, subsidiair amendement op amendement nr. 1) teneinde het door artikel 18, 4<sup>o</sup>, voorgestelde tweede lid, 4<sup>o</sup>, te doen vervallen.

De heer Vandenberghe legt de minister nog eens de twee hypothesen voor betreffende de rechtspositie van verdachten van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht die vervolgd worden in een staat waarmee België geen uitleveringsverdrag heeft gesloten dan wel in een staat waarmee België wel een dergelijk verdrag heeft gesloten, maar waaraan de uitlevering wordt geweigerd omdat de vervolging feiten betreft die als politiek misdrijf kunnen worden gekwalificeerd (*cf. supra* — blz. 33).

De lezing van artikel 18 mag er immers niet toe leiden dat België voor dergelijke personen een vrijhaven zou worden waar ze straffeloos kunnen komen.

De heer Zenner wenst te weten wat onder het begrip «regel van internationaal verdrags- of gewoonterecht» moet worden begrepen.

Met betrekking tot het internationaal verdragsrecht gaat hij ervan uit dat het gaat om verdagen die

Belgique a conclues avec un autre État. Ou vise-t-on une catégorie spécifique de conventions ?

En ce qui concerne le droit coutumier international, il faut se demander comment ce droit se développe et qui en constate l'existence.

Pour ce qui est des conventions, la ministre répond qu'on vise tout d'abord les conventions bilatérales. Mais les conventions multilatérales entrent également en ligne de compte.

Le droit coutumier international constitue une source du droit international; il est reconnu en tant que tel dans les conventions internationales, comme celle de Genève. Ce droit découle de la jurisprudence des juridictions internationales. Parfois, il suffit d'un seul jugement pour établir une règle de droit coutumier international, quand cette règle est acceptée par tous les États. C'est ainsi que le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie a estimé, dans l'affaire Tadic, que les crimes de guerre commis au cours d'une guerre civile sont punissables dans le cadre du droit coutumier international.

M. Vandenberghe fait observer que le droit coutumier international a joué un rôle important dans le développement du droit international. Ce droit coutumier découle du comportement des États. Il peut ensuite être formalisé sous la forme de conventions. Le droit coutumier international est une source complémentaire du droit, parce qu'il n'y a pas de législateur international. Ainsi la compétence du Tribunal de Nuremberg de poursuivre les crimes de guerre commis par les nazis se fondait-elle sur l'affirmation que les pays civilisés ne pouvaient laisser impunies pareilles violations du droit humanitaire.

M. Zenner fait observer, à cet égard, que malgré tout, le contenu donné à ce droit coutumier ou l'interprétation des règles contenues dans les conventions peut différer dans les divers États nationaux. La notion de violation du droit humanitaire peut être différente en France et en Belgique. Est-il possible de prévoir précisément quand notre pays est tenu de poursuivre certains faits sur la base de dispositions contenues dans des conventions ou sur la base de règles coutumières ? À défaut, on crée à nouveau une incertitude, à moins de partir du principe que la Belgique ne peut poursuivre ou extraditer une personne que si elle est soupçonnée des mêmes faits dans son propre pays.

Au demeurant, l'intervenant souhaite obtenir des précisions concernant les mots « hormis les cas visés aux articles 6 à 11 » qui figurent à l'article 18, 1<sup>o</sup>, du projet. Si le terme « hormis » signifie en l'occurrence « à l'exception de », la disposition devient totalement incompréhensible, puisque les articles 6 à 11 du Code d'instruction criminelle concernent précisément le droit humanitaire.

België met een andere staat heeft gesloten. Of wordt een specifiek soort verdrag geïndiceerd ?

Inzake internationaal gewoonterecht rijst de vraag hoe dit recht tot stand komt en wie er het bestaan van vaststelt.

Wat de verdragen betreft, antwoordt de minister dat in eerste instantie bilaterale verdragen worden bedoeld. Maar ook multilaterale verdragen komen in aanmerking.

Het internationaal gewoonterecht vormt een bron van internationaal recht en wordt als zodanig in internationale verdragen erkend, bijvoorbeeld in de Conventie van Genève. Dit recht vloeit voort uit de rechtspraak van internationale rechtscolleges. Soms volstaat een enkele uitspraak om een regel van internationaal gewoonterecht vast te leggen, namelijk wanneer ze door alle staten wordt aanvaard. Zo heeft het Internationaal Tribunaal voor voormalig-Joegoslavië in de zaak-Tadic geoordeeld dat oorlogsmisdaden begaan tijdens een burgeroorlog onder het internationaal gewoonterecht strafbaar waren.

De heer Vandenberghe merkt op dat het internationaal gewoonterecht een belangrijke rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van het internationaal recht. Dit gewoonterecht wordt afgeleid uit het gedrag van de staten. Achteraf kan het dan worden geformaliseerd in verdragen en conventies. Het internationaal gewoonterecht is een aanvullende rechtsbron omdat er geen internationale wetgever bestaat. Zo werd de bevoegdheid van het Tribunaal van Neurenberg om de oorlogsmisdaden van de nazi's te vervolgen, gestoeld op de stelling dat beschaafde landen dergelijke schendingen van het humanitair recht niet ongestraft konden laten.

De heer Zenner merkt hierbij op dat dit niet wegneemt, dat de invulling van dit gewoonterecht of de interpretatie van verdragsregels verschillend kan zijn in de diverse nationale Staten. De notie van wat een schending van het humanitair recht uitmaakt, kan in Frankrijk anders zijn dan in België. Is het mogelijk om precies vast te stellen wanneer ons land op basis van verdragsbepalingen of van gewoonterechtelijke regels verplicht is bepaalde feiten te vervolgen ? Bij gebreke hiervan leidt dit opnieuw tot onduidelijkheid, tenzij men ervan uitgaat dat België alleen een persoon kan vervolgen of uitleveren die in zijn eigen land van bepaalde feiten wordt verdacht.

Spreker wenst overigens nadere precisering van de woorden « Behoudens in de gevallen van de artikelen 6 tot 11 » in artikel 18, 1<sup>o</sup>, van het ontwerp. Indien men de term « behoudens » hier leest als « met uitzondering van » wordt de bepaling volkomen onbegrijpelijk, aangezien de artikelen 6 tot 11 van het Wetboek van strafvordering precies betrekking hebben op het humanitair recht.

La ministre répond, à la première question, que du point de vue juridique, déterminer quelles sont les obligations de la Belgique sur la base d'une convention ou de la coutume internationale ne saurait poser problème. En témoigne la convention sur la prise d'otages de 1979, qui est très claire en son article 5.

En ce qui concerne les violations graves de droit international humanitaire, la seule condition de compétence prévue par le droit international est que l'auteur soit trouvé sur le territoire du Royaume au moment de l'engagement des poursuites, sauf s'il bénéficie d'une immunité de juridiction.

M. Coveliers répond à la deuxième question que dans le texte néerlandais de l'article 18, 1<sup>o</sup>, le mot «eveneens» empêche toute interprétation erronée.

La disposition ne peut en effet en conséquence être interprétée que dans le sens suivant «Hormis dans les cas visés aux articles 6 à 11, les tribunaux ont également compétence pour». Par conséquent, il faut interpréter les premiers mots du texte français dans le sens de «En dehors de».

M. Zenner rappelle que dans son intervention dans le cadre de la discussion générale, M. Vandenberghe a fait valoir que les règles de droit international conventionnel ou coutumier auxquelles il est fait allusion dans l'article 12bis en projet n'obligent la Belgique à extradier ou à juger l'auteur présumé d'une violation grave du droit international humanitaire qu'au cas où il se trouve sur notre territoire, et qu'il est prévenu (*verdacht*) de cette violation dans l'État demandeur, ce qui suppose que les poursuites y aient déjà été entreprises à son encontre.

M. Vandenberghe partage cet avis. Selon lui, la disposition concerne les suspects d'infractions au droit humanitaire qui sont également des suspects au sens juridique dans un autre pays, mais qui ne peuvent pas être extradés. La Belgique doit alors, pour respecter ses obligations internationales, les juger elle-même ou les transférer à la Cour pénale internationale.

Mme Nyssens en déduit que la Belgique engagera des poursuites si elle y est obligée par le traité international ou par la coutume internationale, même si les suspects ne remplissent pas les critères de rattachement. Dans ce cas, nos tribunaux seront à nouveau revêtus d'une compétence juridictionnelle universelle.

M. Vandenberghe note qu'il existe des règles internationales qui obligent la Belgique à poursuivre des suspects sur son territoire, même en l'absence de critères de rattachement. Pour ne citer qu'un exemple, le traité relatif à la piraterie dans les eaux internationales oblige les États contractants à le faire.

De minister antwoordt op de eerste vraag dat het vanuit juridisch oogpunt geen probleem kan zijn om uit te maken wat de verplichtingen van België zijn op basis van het verdrag of van de internationale gewoonte. Een voorbeeld hiervan is het verdrag in verband met de gijzelneming van 1979 dat in zijn artikel 5 volkomen duidelijk is.

Wat de ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht betreft, is de enige bevoegdheidsvoorwaarde waarin het internationaal humanitair recht voorziet, dat de dader op het grondgebied van het Rijk wordt gevonden op het ogenblik waarop de vervolging wordt aangevat, tenzij hij gerechtelijke immuniteit geniet.

De heer Coveliers antwoordt op de tweede vraag dat in de Nederlandse tekst van artikel 18, 1<sup>o</sup>, het woord «eveneens» elke verkeerde interpretatie voorkomt.

De bepaling kan daardoor immers alleen worden gelezen als «Naast de gevallen van de artikelen 6 tot 11, zijn de rechtbanken ook bevoegd voor». De inleidende woorden van de Franse tekst moeten derhalve worden geïnterpreteerd als «en dehors de».

De heer Zenner herinnert eraan dat de heer Vandenberghe in zijn toespraak bij de algemene bespreking erop heeft gewezen dat de regels van het internationaal verdrags- of gewoonterecht waarnaar wordt verwezen in artikel 12bis van het ontwerp, België alleen verplichten een vermoedelijke dader van een ernstige schending van het internationaal humanitair recht uit te wijzen of te berechten wanneer hij zich op ons grondgebied bevindt en wanneer hij van die schending wordt verdacht in de verzoekende Staat, wat veronderstelt dat er tegen hem reeds een vervolging werd aangevat.

De heer Vandenberghe beaamt dit. Zijns inziens heeft de bepaling betrekking op verdachten van misdrijven tegen het humanitair recht die ook verdachte in juridisch technische zin in een ander land zijn, maar niet uitgeleverd kunnen worden. België moet dan zijn internationale verplichtingen nakomen door de betrokkene zelf te berechten of hem uit te leveren aan het Internationaal Strafhof.

Mevrouw Nyssens besluit hieruit dat België zal vervolgen indien het hiertoe verplicht wordt door het internationaal verdrag of de internationale gewoonte, ook al betreft het verdachten die niet onder de aanknopingscriteria ressorteren. In dit geval krijgen onze rechtbanken opnieuw een universele rechtsmacht.

De heer Vandenberghe merkt op dat er internationale regels zijn die België verplichten verdachten op zijn grondgebied te vervolgen, ook al zijn er geen aanknopingspunten. Om maar een voorbeeld te nemen, het verdrag inzake de zeeroverij op internationale wateren verplicht de verdragsluitende Staten hiertoe.

M. Zenner estime que l'on peut difficilement parler en l'espèce d'une compétence juridictionnelle universelle. Il est question ici d'accords internationaux ou de coutumes internationales non contestées qui obligent les États à prendre leurs responsabilités.

#### Article 19

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

#### Article 20

M. Coveliers constate que l'article 20 du projet soustrait cette réglementation à la législation sur les témoins anonymes. Quelle en est la raison ?

Le ministre répond que cela résulte d'une adaptation technique. La possibilité de recourir à des témoins anonymes en la matière a en effet été supprimée de l'article 86*bis* du Code de procédure pénale, mais elle reste ouverte par le biais de l'article 90*ter* du même Code.

#### Articles 21 à 23

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation.

#### Articles 24 et 25

##### *Amendements n<sup>os</sup> 4 et 5.*

Mme Nyssens dépose l'amendement n<sup>o</sup> 4 (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 3-136/2) qui vise à remplacer l'article 24, ainsi que l'amendement n<sup>o</sup> 5 (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 3-136/2) qui vise supprimer l'article 25.

Elle fait remarquer que ces amendements représentent la concrétisation technique des amendements qu'elle a déposés et commentés auparavant. En ce qui concerne l'article 25, elle constate qu'en raison des infractions visées au livre II, titre I<sup>er</sup>*bis*, du Code pénal, l'action publique est exercée exclusivement par le procureur fédéral.

Pourquoi n'en va-t-il pas de même pour les infractions visées à l'article 12*bis* du Titre préliminaire du Code de procédure pénale ?

La ministre répond qu'actuellement, le procureur fédéral est compétent pour une série d'infractions revêtant un caractère international, mais qu'il s'agit en l'occurrence d'une compétence facultative. Il peut pour ainsi dire « évoquer » ces actions. Vu la complexité des actions intentées sur la base du droit humanitaire, on a décidé de conférer une compétence exclusive en la matière au procureur fédéral.

Il est logique qu'on n'ait pas fait référence en l'espèce à l'article 12*bis* du Titre préliminaire du

De heer Zenner is van oordeel dat het hier moeilijk sprake kan zijn van een universele rechtsmacht. Het betreft hier niet gecontesteerde internationale afspraken of gewoontes die de Staten verplichten om hun verantwoordelijkheid op te nemen.

#### Artikel 19

Bij dit artikel werden geen opmerkingen gemaakt.

#### Artikel 20

De heer Coveliers stelt vast dat in artikel 20 van het ontwerp, deze regeling wordt onttrokken aan de wetgeving inzake anonieme getuigen. Wat is hiervan de reden ?

De minister antwoordt dat dit een technische aanpassing betreft. Het beroep doen op anonieme getuigen in deze aangelegenheid werd inderdaad geschrapt uit artikel 86*bis* van het Wetboek van strafvordering, maar blijft mogelijk via artikel 90*ter* van hetzelfde Wetboek.

#### Artikelen 21 tot 23

Bij deze artikelen werden geen opmerkingen gemaakt.

#### Artikelen 24 en 25

##### *Amendementen nrs. 4 en 5*

Mevrouw Nyssens dient amendement nr. 4 in (stuk Senaat, nr. 3-136/2) dat ertoe strekt artikel 24 te vervangen, alsmede amendement nr. 5 (stuk Senaat, nr. 3-136/2) dat tot doel heeft artikel 25 op te heffen.

Zij merkt op dat deze amendementen de technische uitwerking zijn van de amendementen die zij eerder heeft ingediend en toegelicht. Met betrekking tot artikel 25 stelt zij vast dat voor de misdrijven bedoeld in boek II, titel I*bis*, van het Strafwetboek, de strafvordering uitsluitend uitgeoefend wordt door de federale procureur.

Waarom heeft men dit niet gedaan voor de misdrijven vermeld in artikel 12*bis* van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering ?

De minister antwoordt dat de federale procureur momenteel bevoegd is voor een aantal misdrijven met een internationaal karakter, maar dat het hier een facultatieve bevoegdheid betreft. Hij kan deze vorderingen als het ware « evoceren ». Gezien de complexiteit van de vorderingen op basis van het humanitair recht werd besloten de federale procureur een exclusieve bevoegdheid op dit vlak te geven.

Het is logisch dat hierbij niet verwezen werd naar artikel 12*bis* van de Voorafgaande Titel van het



Code de procédure pénale parce que cet article ne contient aucune règle d'incrimination mais un régime de compétence extraterritoriale. Il n'y a aucun rapport avec la question de savoir si ces infractions ressortissent à la compétence facultative ou exclusive du procureur fédéral.

#### Article 26

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

#### Articles 27 à 29

##### *Amendements n<sup>os</sup> 6 et 7*

Mme Nyssens dépose l'amendement n<sup>o</sup> 6 (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 3-136/2), qui vise à insérer une disposition transitoire à l'article 27. Dans l'amendement n<sup>o</sup> 7, (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 3-136/2), elle propose de supprimer l'article 29, § 3, alinéa 2, *in fine*, à partir des mots «dès lors que».

Elle fait observer qu'il est toujours délicat, pour le législateur, d'intervenir dans des procédures judiciaires en cours. Comment le gouvernement peut-il justifier d'un point de vue politique et juridique que l'on soustraie aux juridictions belges certaines affaires en cours, alors que d'autres suivront leur cours normal ?

La ministre répond qu'il y a différents types de dossiers en cours.

En ce qui concerne ceux qui sont à l'information, les nouvelles dispositions s'appliquent, avec les quatre possibilités décrites ci-avant.

Pour les dossiers actuellement à l'instruction, la nouvelle loi ne s'appliquera pas d'office.

Puisqu'un lien a été créé entre ces dossiers et la Belgique, on prévoit des critères de rattachement élargis.

Si ceux-ci existent, l'instruction suivra son cours.

Sinon, et pour répondre à la recommandation formulée par le Conseil d'État, une juridiction doit prononcer le dessaisissement.

C'est pourquoi le projet prévoit que, dans ce cas, le procureur fédéral fait un rapport sur l'existence des critères de rattachement.

Si ces critères sont absents, le procureur fédéral transmet le dossier au procureur général près la Cour de Cassation, afin que cette Cour puisse dessaisir le juge d'instruction.

En ce qui concerne la comparaison avec le droit commun, la ministre renvoie à l'article 3 du Code judiciaire, qui vise une autre hypothèse.

Wetboek van strafvordering omdat dit artikel geen regels van strafbaarstelling omvat maar een extraterritoriale bevoegdheidsregeling. Dit staat los van de vraag of deze misdrijven onder de facultatieve of de exclusieve bevoegdheid van de federale procureur ressorteren.

#### Artikel 26

Bij dit artikel werden geen opmerkingen gemaakt.

#### Artikelen 27 tot 29

##### *Amendementen nrs. 6 en 7*

Mevrouw Nyssens dient amendement nr. 6 in (stuk Senaat, nr. 3-136/2), dat ertoe strekt in artikel 27 een overgangsregeling in te voegen. In amendement nr. 7 (stuk Senaat, nr. 3-136/2) stelt zij voor artikel 29, § 3, tweede lid, *in fine* te schrappen vanaf de woorden «op voorwaarde dat».

Zij merkt op dat het voor de wetgever altijd delicaat is tussen te komen in aanhangig zijnde rechtsgedingen. Hoe kan de regering hier vanuit politiek en juridisch oogpunt verantwoorden dat bepaalde aanhangig zijnde rechtsgedingen aan de Belgische rechtscolleges worden onttrokken, terwijl andere hun normale verloop zullen kennen ?

De minister antwoordt dat er verschillende soorten dossiers aanhangig zijn.

Op dossiers waarover een opsporingsonderzoek loopt, zijn de nieuwe bepalingen van toepassing, met de vier hierboven beschreven mogelijkheden.

Op dossiers waarover een gerechtelijk onderzoek loopt, is de nieuwe wet niet steeds van toepassing.

Aangezien een band is ontstaan tussen die dossiers en België, is voorzien in ruimere aanknopingscriteria.

Als een aanknopingspunt bestaat, wordt het gerechtelijk onderzoek voortgezet.

Anders moet, om tegemoet te komen aan een aanbeveling van de Raad van State, een rechtscollege de onttrekking uitspreken.

Daarom bepaalt het ontwerp dat de federale procureur in dit geval een verslag opstelt over de aanwezigheid van aanknopingspunten.

Als die er niet zijn, zendt de federale procureur het dossier over aan de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie zodat dat Hof de zaak kan onttrekken aan de onderzoeksrechter.

Wat de vergelijking met het gemeenrecht betreft, verwijst de minister naar artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek, dat betrekking heeft op een andere situatie.

À titre d'exemple, cet article s'applique à une affaire de baux à loyer portant sur 25 000 euros, engagée devant le tribunal de première instance avant le vote d'une loi donnant la compétence exclusive de cette matière au juge de paix.

Dans cet exemple, l'application de l'article 3 du Code judiciaire a pour conséquence que le tribunal de première instance reste saisi.

Le projet de loi concerne un autre cas de figure, puisqu'il réduit la compétence de nos juridictions par rapport à la loi antérieure.

Dans ce cas, le droit commun selon lequel il faut une décision juridictionnelle pour opérer le dessaisissement s'applique.

Si le juge d'instruction est saisi, et constate que la compétence extra-territoriale de la Belgique a été réduite, il ira devant la chambre du Conseil pour obtenir un règlement de procédure. La chambre du Conseil constatera que les règles de compétence territoriale ne sont plus remplies, et que le juge d'instruction n'est plus compétent.

L'instruction étant devenue sans objet, elle dessaisira le magistrat instructeur.

Un appel de cette décision devant la Chambre des mises en accusation et, le cas échéant, un pourvoi en cassation sont possibles.

L'objet de la procédure transitoire prévue à l'article 29, § 3, est seulement de raccourcir cette procédure de droit commun.

La Convention européenne des droits de l'homme ne prévoit l'obligation d'un recours que lorsqu'on juge au fond pour prononcer une condamnation. Or, ici, il s'agit de l'inverse.

M. Mahoux constate que le texte semble parfaitement clair quant au fait que la Cour de cassation n'est pas instrumentalisée, mais conserve son pouvoir d'appréciation par rapport aux réquisitions du procureur fédéral.

L'intervenant demande également s'il reste vrai que, si la CPI se déclare incompétente, et qu'il y a renvoi de l'affaire vers les tribunaux belges, c'est la Cour de cassation qui se ressaisit de l'affaire et décide de son renvoi.

La ministre répond qu'il s'agira plutôt, dans ce cas, d'appliquer le droit commun.

M. Vandenberghe revient à l'hypothèse où le procureur fédéral requiert le dessaisissement de la juridiction belge, et où le procureur général près la Cour de cassation estime au contraire qu'il existe un critère de rattachement.

Dat artikel is bijvoorbeeld van toepassing op een huurgeschil rond een som van 25 000 euro, die aanhangig is gemaakt voor het Hof van eerste aanleg vóór de goedkeuring van de wet die de vrederechter uitsluitend bevoegd maakte voor deze materie.

Met toepassing van artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek blijft de zaak in dit geval aanhangig voor de rechtbank van eerste aanleg.

Dit wetsontwerp heeft betrekking op een andere situatie aangezien de bevoegdheid van onze rechtscolleges in vergelijking met de oude wet wordt afgezwakt.

In dat geval geldt de gemeenrechtelijke norm die voor de onttrekking een gerechtelijke uitspraak eist.

Als de onderzoeksrechter geadieerd is en vaststelt dat de extraterritoriale bevoegdheid van België is afgezwakt, zal hij een procedureregeling moeten vragen voor de raadkamer. De raadkamer zal dan vaststellen dat niet is voldaan aan de territoriale bevoegdheidsregels en dat de onderzoeksrechter niet langer bevoegd is.

Het gerechtelijk onderzoek heeft dan geen doel meer en de raadkamer zal de zaak onttrekken aan de onderzoeksrechter.

Beroep tegen deze beslissing bij de Kamer van inbeschuldigingstelling is mogelijk en eventueel ook voorziening in cassatie.

De overgangsprocedure uit artikel 29, § 3, heeft enkel tot doel deze gemeenrechtelijke procedure te verkorten.

Het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voorziet slechts in een mogelijkheid van beroep wanneer er ten gronde wordt gevonnist om een veroordeling uit te spreken. Hier gaat het echter om het omgekeerde.

De heer Mahoux stelt vast dat de tekst bijzonder duidelijk is op het punt dat het Hof van Cassatie niet enkel een instrument is, maar zijn beoordelingsbevoegdheid handhaaft ten aanzien van de eisen van de federale procureur.

Spreker vraagt ook of het zo blijft dat, indien het Internationaal Strafhof zich onbevoegd verklaart en er verwijzing van de zaak is naar de Belgische rechtbanken, het Hof van Cassatie de zaak opnieuw tot zich trekt en beslist over de verwijzing.

De minister antwoordt dat in dat geval eerder het gemeen recht zal worden toegepast.

De heer Vandenberghe komt terug op de hypothese dat de federale procureur de zaak aan de Belgische jurisdictie onttrekt en de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie daarentegen van oordeel is dat er een aanknopingscriterium bestaat.

Ce dernier magistrat dispose d'un statut spécifique, en ce sens qu'il n'est pas le chef des poursuites pénales, sauf lorsque la Cour de cassation statue en fait.

Le texte donne l'impression que le procureur général près la Cour de cassation ne peut que prononcer le dessaisissement dès l'instant où le procureur fédéral le requiert.

M. Coveliers renvoie à l'article 29, § 3, alinéa 3, dont il résulte que, si le procureur général près la Cour de cassation est d'un avis contraire à celui exprimé par le procureur fédéral dans son rapport de non-conformité, il refusera de porter l'affaire devant la Cour de cassation, de sorte que le procureur fédéral restera compétent.

La ministre confirme que le procureur fédéral ne fait qu'un rapport. Ensuite, c'est le procureur général près la Cour de cassation qui décide s'il existe ou non un critère de rattachement.

S'il décide de donner suite aux conclusions du procureur fédéral exprimées dans son rapport, cela doit être confirmé par la Cour de cassation.

Le procureur général ne demande donc le dessaisissement que lorsqu'il est personnellement d'avis que ce dessaisissement se justifie.

## V. VOTES

Les articles 1<sup>er</sup> à 12 sont adoptés par 14 voix et 3 abstentions.

Les articles 13 et 14 sont adoptés par 12 voix et 5 abstentions.

L'amendement n° 9 est rejeté par 11 voix contre 2 et 3 abstentions.

L'article 15 est adopté par 12 voix et 5 abstentions.

L'amendement n° 1 est rejeté par 11 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'amendement n° 2, subsidiaire à l'amendement n° 1, est rejeté par 11 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'amendement n° 8 est rejeté par 12 voix contre 5.

L'amendement n° 10, subsidiaire à l'amendement n° 8, est rejeté par 14 voix contre 3.

L'article 16 est adopté par 12 voix et 5 abstentions.

L'article 17 est adopté par 12 voix et 5 abstentions.

Die laatste magistraat beschikt over een specifiek statuut, in die zin dat hij niet het hoofd is van de strafvervolgingen, behalve wanneer het Hof van Cassatie terzake uitspraak doet.

De tekst geeft de indruk dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie de onttrekking alleen kan uitspreken op het ogenblik dat de federale procureur dat eist.

De heer Coveliers verwijst naar artikel 29, § 3, derde lid, waaruit blijkt dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, indien hij een andere mening heeft dan de federale procureur in zijn verslag van niet-conformiteit, zal weigeren de zaak voor het Hof van Cassatie te brengen, zodat de federale procureur bevoegd blijft.

De minister bevestigt dat de federale procureur alleen maar een rapport opmaakt. Vervolgens is het de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie die beslist of er al dan niet een aanknopingscriterium bestaat.

Indien hij besluit gevolg te geven aan de conclusies van de federale procureur in diens verslag, moet dat worden bevestigd door het Hof van Cassatie.

De procureur-generaal vraagt dus alleen de onttrekking wanneer hij persoonlijk van oordeel is dat die gerechtvaardigd is.

## V. STEMMINGEN

De artikelen 1 tot 12 worden aangenomen met 14 stemmen bij 3 onthoudingen.

De artikelen 13 en 14 worden aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

Amendement nr. 9 wordt verworpen met 11 tegen 2 stemmen bij 3 onthoudingen.

Artikel 15 wordt aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

Amendement nr. 1 wordt verworpen met 11 stemmen tegen 1 stem bij 4 onthoudingen.

Amendement nr. 2, subsidiair amendement op amendement nr. 1, wordt verworpen met 11 stemmen tegen 1 stem bij 4 onthoudingen.

Amendement nr. 8 wordt verworpen met 12 tegen 5 stemmen.

Amendement nr. 10 subsidiair amendement op amendement nr. 8 wordt verworpen met 14 tegen 3 stemmen.

Artikel 16 wordt aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

Artikel 17 wordt aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

L'amendement n° 3, subsidiaire à l'amendement n° 1, est rejeté par 11 voix contre 1 et 5 abstentions.

L'article 18 est adopté par 12 voix et 5 abstentions.

L'article 19 est adopté par 14 voix et 3 abstentions.

Les articles 20 à 23 sont adoptés par 12 voix et 5 abstentions.

L'amendement n° 4 est rejeté par 12 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'article 24 est adopté par 12 voix et 5 abstentions.

L'amendement n° 5 est rejeté par 12 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'article 25 est adopté par 12 voix et 5 abstentions.

L'article 26 est adopté par 12 voix et 5 abstentions.

L'amendement n° 6 est rejeté par 12 voix contre 3 et 2 abstentions.

L'article 27 est adopté par 12 voix et 5 abstentions.

L'article 28 est adopté par 12 voix et 5 abstentions.

L'amendement n° 7 est rejeté par 12 voix contre 3 et 2 abstentions.

L'article 29 est adopté par 12 voix et 5 abstentions.

## VI. VOTE FINAL

L'ensemble du projet de loi est adopté par 12 voix et 5 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 9 membres présents.

*Le rapporteur,*

Alain ZENNER.

*Le président,*

Hugo VANDENBERGHE.

Amendement nr. 3 subsidiair amendement op amendement nr. 1 wordt verworpen met 11 tegen 1 stem bij 5 onthoudingen.

Artikel 18 wordt aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

Artikel 19 wordt aangenomen met 14 stemmen bij 3 onthoudingen.

De artikelen 20 tot 23 worden aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

Amendement nr. 4 wordt verworpen met 12 stemmen tegen 1 stem bij 4 onthoudingen.

Artikel 24 wordt aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

Amendement nr. 5 wordt verworpen met 12 stemmen tegen 1 stem bij 4 onthoudingen.

Artikel 25 wordt aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

Artikel 26 wordt aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

Amendement nr. 6 wordt verworpen met 12 tegen 3 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 27 wordt aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

Artikel 28 wordt aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

Amendement nr. 7 wordt verworpen met 12 tegen 3 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 29 wordt aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

## VI. EINDSTEMMING

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

Het verslag werd eenparig goedgekeurd door de 9 aanwezige leden.

*De rapporteur,*

Alain ZENNER.

*De voorzitter,*

Hugo VANDENBERGHE.

ANNEXE

BIJLAGE

## MEMORANDUM

**Vergelijkende studie van de wetgeving in verband met de universele jurisdictie voor het bestraffen van misdaden naar internationaal recht in een aantal lidstaten van de Europese Unie, de Verenigde Staten, Canada en Israël**

## I. INLEIDING

Dit memorandum bevat een overzicht van de belangrijkste principes van de wetgeving in verband met de universele jurisdictie voor het bestraffen van zware misdrijven in een aantal lidstaten van de Europese Unie, de Verenigde Staten, Canada en Israël. Het betreft de bestraffing van de zwaarste misdaden naar internationaal recht, zijnde oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid en genocide. Deze misdaden worden strafbaar gesteld in het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, ondertekend te Rome op 17 juli 1998 en in werking getreden op 1 juli 2002(1). Het zijn ook de drie categorieën van misdaden die strafbaar gesteld worden in de Belgische genocidewet(2). De genocidewet werd (opnieuw) gewijzigd door de wet van 23 april 2003(3) teneinde een aantal filters in te bouwen in het voorheen bestaande systeem van universele jurisdictie *in absentia*.

De bedoeling van dit memorandum is na te gaan op welke manier de betrokken landen filters in hun wetgeving ter bestraffing van deze zware misdaden hebben ingebouwd om misbruiken ervan tegen te gaan zoals deze in België hebben plaatsgevonden onder de genocidewet voor en ook nog na de laatste wetswijziging. Het overzicht van de ingebouwde filters in de betrokken landen kan dienen als reflectiekader voor de problemen die zich in België hebben voorgedaan. Voorts kan dit overzicht een instrument zijn voor het evalueren van de recente wijziging van de genocidewet.

## II. LIDSTATEN VAN DE EUROPESE UNIE

## 1. Nederland

In het Nederlandse Parlement wordt momenteel een wetsvoorstel behandeld betreffende «Regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (wet internationale misdrijven)». Nederland kent het in België bestaande terminologische onderscheid tussen «misdrijven» als algemene categorie en «misdaden» als de zwaarste vorm van misdrijven niet, en daarom is er in de Nederlandse wetteksten enkel sprake van misdrijven.

Aanleiding voor de nieuwe wet is de aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan het Statuut van het Internationaal Strafhof. Het huidige strafrecht voorziet wel de strafbaarstelling van veel van de in het Statuut vervatte misdaden, maar de bepalingen ervan zijn verspreid over verschillende wetten. Er is bovendien een lacune in verband met misdaden tegen de mensheid. Het voorstel voor de wet internationale misdrijven (de «wet») werd reeds goedgekeurd door de Tweede Kamer en is momenteel in behandeling in de Eerste Kamer.

De delictomschrijvingen in de wet zijn grotendeels gebaseerd op die van het Statuut van het Internationaal Strafhof. Met uitzondering van de lichtste misdrijven tegen de menselijkheid(4) zijn alle misdrijven onverjaarbaar. Het gaat om:

- genocide: definitie overgenomen uit het Genocideverdrag(5);
- misdrijven tegen de menselijkheid: definitie overgenomen uit het Statuut van het Internationaal Strafhof;
- oorlogsmisdrijven: het traditionele onderscheid tussen internationale en niet-internationale gewapende conflicten werd gehandhaafd omdat het internationaal humanitair recht, ondanks recente ontwikkelingen, nog steeds uiteenlopende bepalingen heeft voor beide vormen van gewapend conflict;

(1) Het Statuut van het Internationaal Strafhof vermeldt ook de misdaad «agressie», maar deze misdaad werd niet gedefinieerd omdat er geen eensgezindheid bestond over een mogelijke definitie. De discussie hierover is nog steeds volop bezig, en tot nader order zal het Internationaal Strafhof deze misdaad dus niet kunnen vervolgen.

(2) Wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, zoals gewijzigd bij wet van 10 februari 1999.

(3) Wet van 23 april 2003 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, *Belgisch Staatsblad* van 7 mei 2003.

(4) In Nederland gebruikt men de term misdrijven tegen de menselijkheid, terwijl in de Belgische rechtstaal gesproken wordt van misdaden tegen de mensheid. Beide omschrijvingen verwijzen evenwel naar dezelfde categorie van misdaden. Ook de Belgische Nederlandstalige pers spreekt vaak van misdaden tegen de menselijkheid.

(5) Verdrag over de preventie en de bestraffing van de misdaad genocide van 9 december 1948.

— foltering: omschreven als zelfstandig misdrijf, afgeleid uit het Folteringsverdrag<sup>(1)</sup> en in afwijking van de definities van foltering als misdrijf tegen de menselijkheid of als oorlogsmisdrijf in de wet en in het Statuut van het Internationaal Strafhof.

De Wet voorziet in extraterritoriale jurisdictie voor de Nederlandse rechtbanken in verband met de in de Wet omschreven misdrijven op basis van het actief en passief nationaliteitsbeginsel, dit wil zeggen voor zover het slachtoffer of de verdachte de Nederlandse nationaliteit bezit.

Voorts voorziet de Wet ook in beperkte universele jurisdictie met een heel belangrijke filter: voor de vermelde misdrijven waar ook ter wereld gepleegd, waarbij het slachtoffer noch de verdachte de Nederlandse nationaliteit heeft, kan er enkel een vervolging in Nederland plaatsvinden indien de verdachte zich in Nederland bevindt. De redenering achter een dergelijke filter is dat een berechting bij verstek, zonder aanknopingspunt met Nederland, over het algemeen niet juist of opportuun geacht wordt en dat dergelijke berechting aanleiding kan geven tot bevoegdheidsconflicten met Staten die wel een aanknopingspunt met het betrokken misdrijf hebben. Het Nederlandse systeem is er dus van een secundaire universele jurisdictie. Er wordt in de Memorie van Toelichting ook vermeld dat dit systeem in overeenstemming is met de wetgeving (of in voorbereiding zijnde wetgeving) van een aantal andere landen, zoals Canada, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

In verband met immuniteit van rechtsvervolging neemt de Wet de bevindingen over uit het arrest van het Internationaal Gerechtshof in de zaak DRC versus België van 14 februari 2002 (het «Yerodia-arrest»). De Wet sluit derhalve de strafrechtelijke vervolging van buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken uit zolang zij deze functie bekleden. Hetzelfde geldt voor personen wier immuniteit is vastgelegd overeenkomstig het internationaal gewoonterecht. Voorts wordt ook de immuniteit erkend van personen aan wie immuniteit wordt verleend uit hoofde van een internationaal verdrag waarbij Nederland partij is.

## 2. Frankrijk

In Frankrijk is de aanpassing van de interne wetgeving aan het Statuut van het Internationaal Strafhof nog volop aan de gang. De samenwerking met het Internationaal Strafhof wordt geregeld in de *Loi relative à la coopération avec la Cour pénale internationale* van 26 februari 2002. De overname van de strafbaarstellingen uit het Statuut in het Franse strafrecht wordt momenteel behandeld in een wetsvoorstel dat hangende is in het Franse Parlement. Over de inhoud hiervan is nog geen informatie beschikbaar.

In het huidige Franse strafrecht bezitten de Franse rechtbanken extraterritoriale jurisdictie op basis van het actief en passief nationaliteitsbeginsel, dit wil zeggen voorzover de dader of het slachtoffer de Franse nationaliteit bezit. Indien de dader de Franse nationaliteit bezit, geldt de rechtsmacht voor misdaden, maar ook voor wanbedrijven die strafbaar zijn naar het recht van het land waar ze gepleegd werden. Indien het slachtoffer de Franse nationaliteit bezit, geldt de rechtsmacht voor misdaden en voor wanbedrijven die strafbaar zijn met opsluiting.

Universele jurisdictie bestaat slechts in twee gevallen. Ten eerste is dit mogelijk voor misdaden (of wanbedrijven indien deze strafbaar zijn in het land waar ze gepleegd werden) begaan door een persoon die vervolgens de Franse nationaliteit verkreeg. Ten tweede is dit mogelijk voor het vervolgen van genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid indien de misdaden begaan werden in ex-Joegoslavië sinds 1991 of in Rwanda in 1994 en de omliggende landen tijdens hetzelfde jaar, indien de daders Rwandezen zijn. In beide gevallen moet de verdachte zich in Frankrijk bevinden.

Artikel 689 van de *Code de procédure pénale* bepaalt dat de daders en medeplichtigen van misdrijven begaan buiten Frankrijk door Franse rechtbanken kunnen vervolgd worden indien Frans recht van toepassing is of wanneer een internationaal verdrag Franse rechtbanken rechtsmacht geeft om de zaak te behandelen. Artikel 689-1 van de *Code de procédure pénale* verwijst naar een aantal internationale verdragen vermeld in de daaropvolgende artikelen en bepaalt dat iedere persoon die zich buiten Frankrijk schuldig maakt aan een inbreuk op een van die verdragen in Frankrijk kan vervolgd worden. Bij de verdragen is er echter geen enkel in verband met internationaal humanitair recht.

Op het eerste zicht lijkt artikel 689 op zichzelf uitvoerbaar te zijn en Franse rechtbanken toe te laten universele jurisdictie uit te oefenen over zware inbreuken op de Verdragen van Genève en Protocol I. Dit werd ook zo beoordeeld door een Franse onderzoeksrechter in de zaak Javor, die verdacht werd van oorlogsmisdaden tegen Bosniërs en later in Frankrijk werd aangetroffen. Dit oordeel werd echter hervormd door het Hof van Beroep, dat oordeelde dat de bepalingen van de Verdragen van Genève te algemeen waren om extraterritoriale jurisdictie in strafzaken te verlenen en dat deze bepalingen (en meer bepaald de *aut dedere aut judicare* verplichting) niet waren omgezet in Frans recht. Dit arrest werd bevestigd door het Franse Hof van Cassatie. Voorts is er een verjaringstermijn van 10 jaar voor oorlogsmisdaden. Deze verjaringstermijn zal waarschijnlijk wegvallen na de aanpassing van het Franse recht aan het Statuut van het Internationaal Strafhof.

Voor de vervolging van misdaden tegen de mensheid moeten de Franse rechtbanken zich houden aan de definitie van artikel 212-1 van de *Code pénal*. Deze definitie is zeer beperkt en zal waarschijnlijk worden aangepast aan het Statuut van het Internationaal Strafhof door het hierboven vermelde wets-

(1) Verdrag tegen foltering, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing van 10 december 1984.

voorstel. Een uitzondering vormt de vervolging van foltering. Artikel 212-1 van de *Code pénal*, dat foltering verbiedt, bevat geen uitdrukkelijke definitie, maar een omzendbrief heeft verduidelijkt dat hier alle handelingen die vallen binnen de definitie van artikel 1 van het Folteringsverdrag geïnterpreteerd worden. Artikel 689-2 van de *Code de procédure pénale* bepaalt dat voor de toepassing van het Folteringsverdrag elke persoon vervolgd en veroordeeld kan worden onder de voorwaarden bepaald in artikel 689-1. Misdaden tegen de mensheid, met uitzondering van foltering, zijn onverjaarbaar.

Artikel 212-1 van de *Code pénal* verbiedt genocide. Deze bepaling werd ingevoerd in 1993. De definitie van de misdaad genocide is niet helemaal dezelfde als die van het Genocideverdrag en het Statuut van het Internationaal Strafhof, en is in sommige opzichten restrictiever en in andere opzichten ruimer. Vervolging van Fransen en personen die vervolgens de Franse nationaliteit verkrijgen voor deze misdaad is enkel mogelijk indien de feiten plaatsvonden na de invoering van deze bepaling. Er bestaat een verjaringstermijn van 10 jaar voor genocide, tenzij de feiten eveneens kunnen gekwalificeerd worden als misdaad tegen de mensheid. Deze verjaringstermijn zal waarschijnlijk ook wegvallen na de aanpassing van het Franse recht aan het Statuut van het Internationaal Strafhof.

Artikel 113-6 van de *Code pénal* bepaalt dat het Franse strafrecht van toepassing is op misdaden naar Frans recht die buiten Frankrijk worden gepleegd door personen die vervolgens de Franse nationaliteit verkrijgen. Om dergelijke personen te kunnen vervolgen moeten ze zich wel in Frankrijk bevinden.

De vervolging van misdaden begaan in ex-Joegoslavië is gebaseerd op de wet 95-1 van 2 januari 1995, die Resolutie 827 van de VN-Veiligheidsraad tot oprichting van Joegoslavië-Tribunaal omzet in Frans recht en de Franse rechtbanken universele jurisdictie verleent indien de daders van dergelijke misdaden in Frankrijk werden aangetroffen. De vervolging van misdaden begaan in Rwanda en de omliggende landen in 1994 is gebaseerd op de wet 96-432 van 22 mei 1996, die de Franse rechtbanken universele jurisdictie verleent voor schendingen van artikel 4 van het Statuut van het Rwanda-Tribunaal indien de daders in Frankrijk worden aangetroffen. In alle gevallen van vervolging van dergelijke misdaden in Frankrijk is het Franse strafrecht van toepassing.

Voor de vervolging van genocide in deze gevallen lijken de Franse rechtbanken de definitie te hanteren uit de Statuten van het Joegoslavië- en Rwanda-Tribunaal. Deze definitie is dezelfde als die van het Genocideverdrag en het Statuut van het Internationaal Strafhof. Wat oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid betreft, lijken de Franse rechtbanken eveneens die strafbaarstellingen uit de Statuten van het Joegoslavië- en Rwanda-Tribunaal te kunnen hanteren. De Statuten omvatten schendingen van gemeenschappelijk artikel 3 van de Verdragen van Genève en van Protocol II. Deze interpretatie werd aanvaard door het Franse Hof van Cassatie in zaak *Munyeshyaka* in verband met de vervolging van een Rwandese priester voor genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid. Vooraanstaande Franse juristen voeren echter aan dat enkel de restrictievere strafbaarstellingen uit het Franse recht mogen gehanteerd worden. Deze controverse zal waarschijnlijk uitgeklaard worden bij de aanpassing van de Franse wetgeving aan het Statuut van het Internationaal Strafhof.

In alle gevallen waarin universele jurisdictie in Frankrijk voor genocide, oorlogsmisdaden en/of misdaden tegen de mensheid mogelijk is moet de dader zich op het Franse grondgebied bevinden. In de zaak *Javor* heeft het Franse Hof van Cassatie geoordeeld dat het Franse recht niet toestaat om voorbereidende handelingen voor een arrestatie of uitlevering of onderzoeksdaden te stellen tenzij kan bewezen worden dat de verdachte in Frankrijk is. Deze interpretatie lijkt Frankrijk te verhinderen om de bepalingen van de Verdragen van Genève (meer bepaald de *aut dedere aut judicare* verplichting) om te zetten, aangezien deze de ratificerende landen uitdrukkelijk toestaan om andere landen te verzoeken om de uitlevering van personen verdacht van ernstige misdaden, zelfs indien ze geen band hebben met de verzoekende Staat. Voorts verhindert deze beperking Frankrijk om zijn verplichting tot samenwerking met andere landen bij het opsporen en arresteren van personen verdacht van oorlogsmisdaden naar behoren te vervullen, in het bijzonder in verband met misdaden die behoren tot de bevoegdheid van het Joegoslavië- en Rwanda-Tribunaal en het Internationaal Strafhof. Voorts maakt deze bespreking het onmogelijk voor slachtoffers om een beroep te doen op de middelen van de aanklager of de onderzoeksrechter om een verdachte te lokaliseren waarvan men vermoedt dat hij zich in Frankrijk bevindt.

De aanpassing van de Franse wetgeving aan het Statuut van het Internationaal Strafhof lijkt niet te gaan in de richting van het toekennen van universele jurisdictie voor de misdaden die behoren tot de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof. De rechtsmacht zal waarschijnlijk beperkt blijven aan de hand van de drie aanknopingscriteria die ook in de Nederlandse wetgeving worden gehanteerd: het actief en passief nationaliteitsbeginsel of een vermoedelijke dader van genocide, oorlogsmisdaden en/of misdaden tegen de mensheid die in Frankrijk wordt aangetroffen.

### 3. Duitsland

Voor de aanpassing van de Duitse wetgeving na de inwerkingtreding van het Statuut van het Internationaal Strafhof hadden de Duitse rechtbanken reeds universele jurisdictie voor het vervolgen van internationaalrechtelijke misdaden (universele jurisdictie *in absentia*) en andere misdaden (enkel indien gepleegd door een Duitser of een buitenlander die zich in Duitsland bevond en niet werd uitgeleverd).

Voor misdaden onder internationaal recht vereiste de Duitse wetgeving geen enkele band met Duitsland, maar vele rechtbanken hebben toch een bepaalde band met Duitsland, zoals de woonplaats van de verdachte, vereist om niet in te druisen tegen het principe van non-interventie in de interne aangelegen-

heden van een ander land. Voorts had de openbare aanklager de discretionaire bevoegdheid om, mits goedkeuring van de procureur-generaal van het *Bundesgerichtshof*, een bepaalde misdaad gebaseerd op extraterritoriale bevoegdheid niet te vervolgen omwille van opportuniteitsredenen.

Om de interne wetgeving aan te passen aan het Statuut van het Internationaal Strafhof werd op 26 juni 2002 de *Act to Introduce the Code of Crimes against International Law* («CCAIL») aangenomen om de Duitse rechtbanken in staat te stellen alle misdrijven uit het Statuut van het Internationaal Strafhof te vervolgen en dus zo het complementariteitsprincipe uit dit Statuut gestand te doen. De delictomschrijvingen komen overeen met deze uit het Statuut. De CCAIL wijzigt ook een aantal bepalingen van het Duitse Strafwetboek en het Wetboek van strafvordering om deze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de CCAIL.

De CCAIL voorziet uitdrukkelijk in universele jurisdictie voor het vervolgen van genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid zonder dat enige link met Duitsland vereist is. Deze misdaden zijn onverjaarbaar. In alle gevallen waarin een band met Duitsland aanwezig is bestaat een fundamentele plicht tot vervolging (het «*Legalitätsprinzip*») teneinde straffeloosheid voor misdaden onder internationaal recht te vermijden. In bepaalde omstandigheden voorziet het gewijzigde Wetboek van strafvordering echter de mogelijkheid voor de openbare aanklager om van de vervolging van een in het buitenland gepleegde misdaad onder internationaal recht af te zien en voorrang te geven aan buitenlandse of internationale rechtbanken. Deze omstandigheden zijn ingegeven door realistische opportuniteitsoverwegingen.

De openbare aanklager kan nog steeds afzien van vervolging van een vreemdeling voor buiten Duitsland gepleegde feiten indien deze zich niet in Duitsland bevindt en het onwaarschijnlijk is dat zulks in de toekomst wel het geval zal zijn. Een kortstondig verblijf, zelfs een doorreis, volstaat echter als hij tijdens dit verblijf kan gearresteerd worden. Als het een Duitser betreft die dergelijke feiten in het buitenland heeft begaan, kan enkel van vervolging worden afgezien indien de beschuldigde wordt vervolgd door een internationale rechterlijke instantie of door een rechtbank van het land waar de feiten gepleegd worden of waarvan een onderdaan het slachtoffer was van de misdaad.

Indien de misdaad geen enkele band met Duitsland heeft, er geen verdachte in Duitsland aanwezig is en een internationale rechterlijke instantie of een rechtbank in land dat rechtstreeks betrokken is met het misdrijf reeds een vervolging heeft ingesteld, zal de verdachte niet in Duitsland vervolgd worden in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel uit het algemene Duitse strafrecht. In uitzonderlijke situaties (bijvoorbeeld vrees dat de vervolging in het betrokken land geen doorgang kan bevinden) blijft de mogelijkheid van vervolging in Duitsland echter intact. Als de misdaad vervolgd wordt door een internationale of buitenlandse rechtbank met hogere prioriteit en de verdachte zich in Duitsland bevindt, heeft de uitlevering of overbrenging van de verdachte naar de vervolgende jurisdictie in het algemeen voorrang boven subsidiaire Duitse vervolgingsbelangen.

#### 4. Verenigd Koninkrijk

Na de inwerkingtreding van het Statuut van het Internationaal Strafhof heeft het Verenigd Koninkrijk zijn interne wetgeving aangepast via de *International Criminal Court Act 2001*. Ook het Verenigd Koninkrijk opteert voor de bestraffing van de drie zwaarste categorieën van internationaalrechtelijke misdaden in overeenstemming met het Statuut van het Internationaal Strafhof. De delictomschrijvingen werden uit dit Statuut overgenomen. Deze misdaden zijn onverjaarbaar.

De *International Criminal Court Act 2001* voorziet enkel in territoriale bevoegdheid en beperkte universele jurisdictie voor de misdaden die onder haar toepassingsgebied vallen. Deze misdaden kunnen enkel in het Verenigd Koninkrijk vervolgd worden in de volgende gevallen:

- de misdaad werd gepleegd op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk;
- de misdaad werd gepleegd buiten het Verenigd Koninkrijk door een onderdaan of een resident van het Verenigd Koninkrijk of door een persoon die onder de militaire jurisdictie van het Verenigd Koninkrijk of door een persoon die onder de militaire jurisdictie van het Verenigd Koninkrijk ressorteert. Deze laatste categorie kan slaan op personen die een andere nationaliteit bezitten maar in het buitenland werken voor de strijdkrachten van het Verenigd Koninkrijk. De mogelijkheid om deze personen te vervolgen bestaat enkel in Engeland en Wales en niet in Schotland en Noord-Ierland.

Voorts voert de *International Criminal Court Act 2001* een belangrijke politieke filter in. Elke vervolging van de onder deze wet strafbaar gestelde misdaden moet goedgekeurd worden door de *Attorney General*, een politieke gezagsdrager, alvorens de onafhankelijk *Crown Prosecution Service* ze kan instellen. De wet voorziet geen criteria waarmee rekening moet gehouden worden voor het al dan niet verlenen van deze goedkeuring.

#### 5. Spanje

Op dit moment worden in het Spaanse Parlement twee wetsvoorstellen behandeld in verband met de aanpassing van de Spaanse strafwetgeving aan het Statuut van het Internationaal Strafhof. Het *Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* breidt de strafbaarstellingen in het Strafwetboek uit met onder meer misdaden tegen de mensheid



en voert de onverjaarbaarheid van internationaalrechtelijke misdaden in. Genocide en bepaalde oorlogsmisdaden waren reeds voor de ratificatie van het Statuut van het Internationaal Strafhof op 24 oktober 2000 strafbaar in Spanje. Het *Anteproyecto de Ley Orgánica de Cooperación con la Corte Penal Internacional* regelt de samenwerking met het Internationaal Strafhof.

Spanje kent reeds sinds vele jaren een vorm van universele jurisdictie. Deze wordt geregeld in de *Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial* van 1 juli 1985, het Spaanse Gerechtelijk Wetboek. Artikel 23.2 bepaalt dat Spaanse rechtbanken universele jurisdictie kunnen uitoefenen over gewone misdrijven die in het buitenland werden gepleegd door Spanjaarden of buitenlanders die vervolgens de Spaanse nationaliteit verkrijgen, op voorwaarde dat de betrokken handeling strafbaar was naar het recht van het land waar ze werd begaan en dat de verdachte hiervoor niet reeds werd veroordeeld of vrijgesproken. Deze bepaling kan gebruikt worden in gevallen waarin personen die verdacht worden van genocide, oorlogsmisdaden of misdaden tegen de mensheid vervolgens de Spaanse nationaliteit verkrijgen.

Artikel 23.4 voorziet in universele jurisdictie voor bepaalde zware misdaden, waaronder genocide en elke andere misdaad die Spanje moet vervolgen volgens internationale verdragen en conventies. Spanje heeft de Verdragen van Genève en de aanvullende Protocollen I en II evenals het Statuut van het Internationaal Strafhof geratificeerd. Voorts zal het eerste van de hierboven besproken hangende wetsvoorstellen nog bepaalde strafbaarstellingen naar Spaans recht invoeren die overeenkomen met die uit het Statuut van het Internationaal Strafhof, en dit om te kunnen voldoen aan het principe van complementariteit uit het Statuut van het Internationaal Strafhof.

De universele jurisdictie van artikel 23.4 van de *Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial* geldt zowel voor Spanjaarden als voor buitenlanders met betrekking tot in het buitenland gepleegde misdaden. Tegen een buitenlander die zich niet in Spanje bevindt kan wel enkel een onderzoek geopend worden, maar een berechting *in absentia* is niet mogelijk. Aangezien het Verenigd Koninkrijk weigerde om Augusto Pinochet aan Spanje uit te leveren, heeft geen proces tegen de Chileense ex-dictator kunnen plaatsvinden in Spanje. Spanje erkent enkel de immuniteit van staatshoofden in functie maar niet van ex-staatshoofden. In Spanje kan een slachtoffer de vervolging instellen door een klacht. Er zijn wel verjaringstermijnen voorzien, behalve voor genocide. Deze zullen waarschijnlijk verdwijnen na de op handen zijnde aanpassing van het Spaanse strafrecht.

Bij de bespreking van het *Anteproyecto de Ley Orgánica de Cooperación con la Corte Penal Internacional* werd reeds melding gemaakt van een mogelijke inperking van de universele jurisdictie van de Spaanse rechtbanken voor internationaalrechtelijke misdaden om de rol van het Internationaal Strafhof niet te ondermijnen. In de toekomst zouden de Spaanse rechtbanken dan enkel kunnen vervolgen op basis van het territorialiteitsbeginsel en het actief nationaliteitsbeginsel, dit wil zeggen wanneer de misdaad werd gepleegd in Spanje of door een Spaans onderdaan in het buitenland. In alle andere gevallen zal de rechtsmacht dan toekomen aan de rechtbanken van het land waar de misdaad werd gepleegd of aan het Internationaal Strafhof.

## 6. Finland

Reeds voor de ratificatie van het Statuut van het Internationaal Strafhof voorzag het Finse Strafwetboek in universele jurisdictie voor de Finse rechtbanken voor de vervolging van genocide, oorlogsmisdaden en bepaalde misdaden tegen de mensheid. Deze misdaden werden ruim gedefinieerd in een Besluit en bevatten nagenoeg alle elementen van de definities uit het Statuut van het Internationaal Strafhof dat op 29 september 2000 door Finland werd geratificeerd. Een substantiële wijziging van het Finse materiële strafrecht werd dan ook niet nodig geacht, maar de *Act to implement and apply the Rome Statute of the International Criminal Court* van 28 december 2000 brengt toch bepaalde wijzigingen aan.

De universele jurisdictie uit het Finse Strafwetboek slaat op alle misdaden, ongeacht de plaats waar ze gepleegd werden, waarvan de strafbaarstelling voortvloeit uit een internationaal akkoord of verdrag waarbij Finland partij is. Het Besluit met de exhaustieve lijst van de misdaden en de definitie ervan waarvoor de universele jurisdictie geldt maakt ook melding van het internationaal akkoord of verdrag waarop de strafbaarstelling gebaseerd is. Een aanvullende strafwet bepaalt voorts dat de universele jurisdictie voor de vervolging van piraterij, bepaalde misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden voortvloeit uit het internationaal gewoonterecht en dat de strafbaarheid van dergelijke misdaden geen internationaal akkoord of verdrag of nationale wetgeving vereist. De universele jurisdictie van de Finse rechtbanken is dus ruim en lijkt zelfs een universele jurisdictie *in absentia* te zijn.

Er zijn echter wel bepaalde beperkingen aan deze universele jurisdictie. Zo zijn er verjaringstermijnen voorzien van 10 of 20 jaar, afhankelijk van de zwaarwichtigheid van de misdaad, behalve voor genocide dat onverjaarbaar is. Voorts kan het bevel van een meerdere onder bepaalde omstandigheden een verschoningsgrond zijn, alhoewel deze verdediging normaal niet zal aanvaard worden omdat het Finse Strafwetboek bepaalt dat erkende principes van internationaal recht voorrang hebben op het Finse strafrecht.

## III. VERENIGDE STATEN

De Verenigde Staten hebben het Statuut van het Internationaal Strafhof onder Bill Clinton ondertekend maar hebben achteraf onder George W. Bush deze ondertekening terug ingetrokken. Dit neemt niet

weg dat er in de Verenigde Staten wel wetgeving bestaat voor de vervolging van genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid.

Amerikaanse militaire rechtbanken en *ad hoc*-commissies hebben lang universele jurisdictie gehad voor het vervolgen van militairen en burgers voor oorlogsmisdaden waar ook ter wereld. Dit gold en geldt nog steeds in de eerste plaats voor personen die onder het toepassingsgebied van de *Uniform Code of Military Justice* vielen, zijnde leden van de Amerikaanse strijdkrachten en krijgsgevangenen. Voorts hadden deze rechtbanken en commissies jurisdictie over elke persoon die onder internationaal recht vervolgd kan worden door een militaire rechtbank. Deze universele jurisdictie van militaire rechtbanken over Amerikaanse en buitenlandse burgers voor oorlogsmisdaden wordt tegenwoordig echter ten zeerste betwist op basis van een aantal uitspraken van de *Supreme Court* over de ongrondwettelijkheid ervan en het is niet duidelijk in welke mate ze nog geldt. In ieder geval hebben Amerikaanse militaire rechtbanken altijd zeer weigerachtig gestaan tegenover het uitoefenen van universele jurisdictie.

Ook burgerlijke rechtbanken hebben beperkte universele jurisdictie voor het vervolgen van oorlogsmisdaden sinds de inwerkingtreding van de *War crimes Act* uit 1996, die een jaar later werd uitgebreid door de *Expanded War Crimes Act*. De bevoegdheid onder deze wet is gebaseerd op het actief en passief nationaliteitsbeginsel, dus voor zover het slachtoffer of de verdachte de Amerikaanse nationaliteit heeft. De bevoegdheid onder deze wetgeving geldt ook voor het vervolgen van burgers die de Amerikaanse strijdkrachten naar het buitenland vergezellen en voor voormalige leden van deze strijdkrachten die verdacht worden van misdaden tijdens de periode dat ze lid waren van deze strijdkrachten. De oorlogsmisdaden die kunnen vervolgd worden door Amerikaanse militaire en burgerlijke rechtbanken lijken alle misdaden onder hedendaags internationaal humanitair recht te omvatten, ook tijdens niet-internationale gewapende conflicten.

In 1987 werd de *Genocide Convention Implementation Act* aangenomen door het Amerikaanse Congres. Onder deze wet hebben Amerikaanse rechtbanken de bevoegdheid om een persoon te vervolgen voor genocide als deze in de Verenigde Staten gepleegd is of als de verdachte de Amerikaanse nationaliteit bezit (actief nationaliteitsbeginsel). De definitie van genocide is gebaseerd op die van het Genocideverdrag.

Er bestaat geen specifieke wetgeving in de Verenigde Staten in verband met misdaden tegen de mensheid. Als dergelijke misdaden echter in de Verenigde Staten of door een lid van de Amerikaanse strijdkrachten zouden gepleegd worden, kunnen deze als geweldsmisdrijven vervolgd worden door militaire of burgerlijke rechtbanken. Voor foltering gepleegd buiten de Verenigde Staten zijn Amerikaanse rechtbanken bevoegd als de verdachte de Amerikaanse nationaliteit heeft (actief nationaliteitsbeginsel) of zich op Amerikaans grondgebied bevindt. Ook voor een aantal terroristische misdrijven buiten de Verenigde Staten gepleegd zijn de Amerikaanse rechtbanken bevoegd indien de verdachte de Amerikaanse nationaliteit bezit (actief nationaliteitsbeginsel).

#### IV. CANADA

Voor de ratificatie van het Statuut van het Internationaal Strafhof en de aanpassing van de nationale wetgeving in dit verband bestond er in Canada sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog reeds universele jurisdictie *in absentia* om oorlogsmisdaden tijdens internationale en niet-internationale gewapende conflicten te vervolgen op basis van de *Geneva Conventions Act 1964, as amended 1991*. Deze wet blijft ongewijzigd bestaan na het tot stand komen van de hieronder beschreven nieuwe wetgeving. De beslissing om al dan niet te vervolgen wordt niet genomen door de openbare aanklager maar door de *Attorney General*, een politieke gezagsdrager.

Het Canadese Parlement heeft op 24 juni 2000 de *Crimes Against Humanity and War Crimes Act* («CAHWCA») aangenomen om zijn interne wetgeving aan te passen alvorens op 9 juli 2002 het Statuut van het Internationaal Strafhof goed te keuren. Deze CAHWCA was de eerste omvattende nationale wetgeving ter wereld om de verplichting van een land ten aanzien van het Internationaal Strafhof om te zetten.

De CAHWCA voert de delictomschrijvingen van genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid in en baseert zich daarbij op internationaal gewoonterecht en internationaal verdragsrecht, met inbegrip van het Statuut van het Internationaal Strafhof. Er zijn geen verjaringstermijnen voorzien.

De Canadese rechtbanken hebben, net als de Nederlandse, extraterritoriale jurisdictie op basis van het actief en passief nationaliteitsbeginsel om de misdaden omschreven in de CAHWCA te vervolgen. Voorts kent de CAHWCA de Canadese rechtbanken voor deze misdaden universele jurisdictie toe met dezelfde belangrijke filter als in Nederland: vervolging van dergelijke misdaden waar ook ter wereld en door wie ook gepleegd, waarbij slachtoffer noch verdachte de Canadese nationaliteit bezitten, is enkel mogelijk indien de verdachte zich op Canadees grondgebied bevindt. In dit verband bestaat er betwisting of het al dan niet mogelijk is om reeds onderzoeksdaden te stellen ten aanzien van een persoon die zich niet in Canada bevindt en om vervolgens eventueel de uitlevering van die persoon te vragen alvorens een vervolging in te stellen. Het meerderheidsstandpunt lijkt dit echter uit te sluiten.

De beslissing om al dan niet te vervolgen moet genomen worden door de *Attorney General* of de *Deputy Attorney General*. De CAHWCA bevat echter geen criteria waarmee deze politieke gezagsdrager rekening moet houden bij het nemen van zijn beslissing. Bovendien voorziet de CAHWCA onder bepaalde omstandigheden de mogelijkheid om het bevel van een meerdere als verschoningsgrond in te

roepen. Dit is in strijd met een erkend principe van internationaal recht dat een dergelijke verschoningsgrond niet toestaat.

## V. ISRAËL

Israël heeft het Statuut van het Internationaal Strafhof wel ondertekend maar heeft het niet geratificeerd en heeft te kennen gegeven ook niet van plan te zijn om dit te doen. Israël heeft wel al wetgeving die haar rechtbanken universele jurisdictie geeft voor het vervolgen van internationaalrechtelijke misdaden. De *Israeli Nazi and Nazi Collaborators (Punishment) Law* uit 1950 laat Israëlische rechtbanken toe om oorlogsmisdaden uit de Tweede Wereldoorlog te vervolgen. Voorts bevatten ook het Israëlische Strafwetboek en Militair Strafwetboek bepalingen over de universele vervolging van internationaalrechtelijke misdaden.

De bepalingen die van belang zijn voor deze bespreking zijn deze die in 1995 werden ingevoerd in het Israëlische Strafwetboek. Israëlische rechtbanken hebben universele jurisdictie voor het vervolgen van misdaden waarvan Israël in internationale verdragen de verplichting tot bestraffing heeft opgenomen. Het gaat vooral om inbreuken op de Verdragen van Genève en de aanvullende Protocolen, maar ook schendingen van het gewone strafrecht van de Staat waar de misdaad gepleegd wordt kunnen hieronder vallen. Deze universele jurisdictie geldt voor dergelijke misdaden waar en door wie ook gepleegd; ongeacht of de dader al dan niet een Israëliër onderdaan of inwoner is.

Er zijn wel een aantal beperkingen op deze universele jurisdictie. Zo geldt het Israëlische recht enkel indien er in het land waar de feiten gepleegd werden geen verdediging tegen strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor dergelijke feiten bestaat. Voorts kan vervolging in Israël enkel indien de verdachte nog niet is vrijgesproken in de Staat waar de feiten werden gepleegd. Als de verdachte in die Staat wel al is veroordeeld, is vervolging in Israël enkel mogelijk indien hij de opgelegde straf niet heeft ondergaan in dat land.

Voorts bestaat er ook een politieke filter voor de universele jurisdictie uit het Israëlische Strafwetboek. Alle vervolgingen moeten goedgekeurd worden door de *Attorney General*, een politieke gezagsdrager. De enige richtlijn voor de uitoefening van deze discretionaire bevoegdheid is dat de beslissing het openbaar belang moet dienen.

## VI. BESLUIT

De belangrijkste vaststelling van deze vergelijkende studie is dat in de meeste landen waarvan de rechtbanken een (beperkte) universele jurisdictie hebben voor het vervolgen van genocide, oorlogsmisdaden en/of misdaden tegen de mensheid, de wetgeving vereist dat één van de drie klassieke aanknopingscriteria aanwezig is: de verdachte of het slachtoffer bezit de nationaliteit van dat land, of de verdachte bevindt zich op het grondgebied van dat land. Dit lijkt de meest rationele oplossing te zijn voor de problemen die een ruime universele jurisdictie met zich brengt.

### 1. Problematiek van de klacht met burgerlijke partijstelling

Er is geen enkel land dat in een even ruime universele jurisdictie *in absentia*, gecombineerd met een klacht met burgerlijke partijstelling, voorziet als in België het geval was voor de recente wijziging van de genocidewet. Duitsland voorziet wel in de theoretische mogelijkheid van een universele jurisdictie *in absentia*, maar het land kent geen klacht met burgerlijke partijstelling waarbij automatisch een onderzoeksrechter wordt aangesteld. Duitse rechtbanken hebben vaak toch een aanknopingspunt met Duitsland vereist om niet in te druisen tegen het principe van non-interventie in de interne aangelegenheden van een ander land. Voorts heeft de openbare aanklager steeds de mogelijkheid om af te zien van vervolging van een buitenlander voor in het buitenland gepleegde feiten indien deze zich niet in Duitsland bevindt.

Een mogelijke procedurele filter voor de cascade aan klachten die onder de genocidewet worden ingediend bestaat in het afschaffen van de mogelijkheid om een klacht met burgerlijke partijstelling neer te leggen voor genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid. Het zou dan enkel nog aan de federale procureur toekomen om te oordelen of er al dan niet een vervolging moet worden ingesteld. Deze zou dan, net als in Duitsland, om opportunititsredenen kunnen afzien van vervolging van een buitenlander voor in het buitenland gepleegde feiten indien de verdachte zich niet in België bevindt.

### 2. Problematiek van universele jurisdictie *in absentia*

Het is lang niet zeker of universele jurisdictie *in absentia* gerechtvaardigd is naar internationaal recht. Er bestaat geen enkele verdragsrechtelijke verplichting om een dergelijke bevoegdheid *in absentia* te voorzien. Bepaalde rechtsleer gaat ervan uit dat dergelijke bevoegdheid toegelaten is omdat het nergens verboden wordt, maar hierover bestaat veel betwisting.

Het Internationaal Gerechtshof heeft zich in het Yerodia-arrest niet uitgesproken over dit punt omdat het door de DRC niet langer werd betwist (enkel de immuniteit kwam aan bod). Enkele rechters hebben niettemin hun mening hierover uitgesproken. Zo stelde rechter Ranjeva het volgende: «*Il ne semble pas*

*que des dispositions législatives en droit positif autorisent l'exercice de la compétence pénale en l'absence d'un lien de connexité territoriale ou personnelle actif ou passif.* » Andere rechters, die positiever stonden ten opzichte van een ruime universele jurisdictie, stelden niettemin dat voor de uitoefening van dergelijke bevoegdheid «... *certain safeguards must be in place. They are absolutely essential to prevent abuse and to ensure that the rejection of impunity does not jeopardise stable relations between states*». Het lijkt weinig waarschijnlijk dat het Internationaal Gerechtshof een ruime universele jurisdictie *in absentia* zou aanvaarden, indien het zich hierover zou moeten uitspreken.