ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 16 août 1995, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative à la coopération judiciaire avec le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal international pour le Rwanda", a donné le 11 décembre 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 16 augustus 1995 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet " betreffende de samenwerking met het Internationaal Tribunaal voor het voormalige Joegoslavië en het Internationaal Tribunaal voor Rwanda", heeft op 11 december 1995 het volgend advies gegeven :

I.

L'intitulé et l'exposé des motifs de la loi en projet indiquent que son objet est "de préciser les modalités procédurales internes qui seront applicables à la coopération avec les tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda". Ces tribunaux internationaux sont le résultat d'une initiative du Conseil de sécurité de l'O.N.U. dont les résolutions 827 du 25 mai 1993 et 955 du 8 novembre 1994, non seulement créent les tribunaux en question, mais encore décident que "tous les Etats apporteront leur pleine coopération au Tribunal international et à ses organes, conformément à la présente résolution et au statut du Tribunal international, et que tous les Etats prendront toutes mesures nécessaires en vertu de leur droit interne pour mettre en application les dispositions de la présente résolution et du statut, y compris l'obligation des Etats de se conformer aux demandes d'assistance ou aux ordonnances émanant d'une chambre de première instance en application (...) du statut".

Il est sûr que le législateur belge, - comme d'ailleurs aussi le juge belge -, doivent, lorsqu'ils agissent pour se conformer à une norme internationale, commencer par vérifier si cette norme vaut dans l'ordre juridique international et l'ordre juridique belge. Il doit à cette fin s'assurer de ce que le processus de création de la norme internationale, prévu par l'ordre juridique international et l'ordre juridique belge combinés, s'est bien correctement déroulé, comme le prévoient les règles de droit international et celles de la Constitution belge.

L'exposé des motifs ne met pas en doute la validité des normes internationales que le projet entend respecter et aussi faire respecter. Il affirme, en effet, que les résolutions du Conseil de sécurité ne sont certes pas des conventions, mais que, néanmoins, elles "s'imposent directement à tous les Etats membres de l'O.N.U. conformément à l'article 25 de la Charte des Nations-Unies" (1).

Aussi la Belgique entend-elle veiller à l'accomplissement exact par les autorités et juridictions belges de leurs devoirs au regard des normes et des juridictions internationales, récemment créées.

Il importe, en effet, d'observer qu'aux termes des articles 9, 10 et 29, du statut du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie - substantiellement identiques aux articles 8, 9 et 28 de celui du Tribunal pour le Rwanda -, le tribunal dispose d'une "primauté" sur les juridictions des Etats. En vertu de cette primauté, le Tribunal international peut prendre des décisions qui forment autant d'ordres adressés aux juridictions ou autorités nationales. Il peut leur ordonner de se dessaisir d'une affaire dans laquelle une procédure répressive a été entamée (article 9); il peut aussi leur enjoindre d'accomplir une série de devoirs comme, notamment, ceux de réunir des témoignages, de produire des

---

(1) Voir, à ce sujet, les points de vue opposés de E. DAVID, Principes de droit des conflits armés, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 626-642 et de A. ANDRIES, Les aléas juridiques de la création du tribunal international pour les crimes de guerre commis depuis 1991 sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, dans Journal des procès, n° 239, du 14 mai 1993.

preuves, d'arrêter ou de détenir des personnes (article 29). La hiérarchie entre le tribunal et les juridictions nationales a aussi cette conséquence, écrite à l'article 10, que les décisions du premier empêchent définitivement les tribunaux d'un Etat de juger les faits sur lesquels une décision du Tribunal international est intervenue, alors que ce tribunal peut, pour sa part, considérer qu'une juridiction d'un Etat a fait preuve de partialité, et y trouver le motif de juger à nouveau des faits sur lesquels la juridiction étatique se serait déjà prononcée.

II.

A s'en tenir aux textes des résolutions en cause des statuts qui y sont annexés, les juridictions internationales sont des juridictions supérieures aux juridictions étatiques, lesquelles deviennent alors des juridictions subordonnées, auxiliaires des juridictions internationales. Envisagées du point de vue du Conseil de Sécurité, au nom duquel les résolutions et statuts annexés ont été pris, les juridictions étatiques doivent déférer aux ordres qui leur sont adressés sans pouvoir en apprécier le bien-fondé; une juridiction inférieure n'est jamais juge de la compétence de la juridiction supérieure à laquelle elle est soumise.

Un tel point de vue procède de l'idée que le droit doit être conçu comme un ordre, sinon parfaitement homogène, au moins tendanciellement unique et global. Il ne consti-

tuerait depuis les normes internationales universelles jusqu'à celles produites par l'autonomie privée, qu'un seul ordre juridique. Dans une telle conception, tout juge, même s'il relève d'un Etat particulier, doit se considérer comme l'organe de cet ordre global, car l'Etat n'est lui-même qu'un élément inséré dans cet ordre unique. De même que les normes de droit international sont supérieures aux normes des Etats, les juridictions internationales sont hiérarchiquement placées au-dessus des juridictions étatiques. Ces dernières doivent obéissance aux premières en vertu des règles internationales qui s'appliquent directement aux unes comme aux autres.

Cette conception est fatalement celle d'une instance internationale comme le Conseil de sécurité. Elle peut ou non être partagée par les Etats. Elle est à l'honneur dans la jurisprudence belge depuis que l'arrêt de la Cour de cassation du 27 mai 1971 (1) s'en est manifestement inspiré. A la suivre, le rôle de l'Etat est seulement de prêter son concours à la mise en oeuvre des règles internationales. Théoriquement, ce concours n'est même pas toujours indispensable; l'intervention de l'Etat est cependant souvent nécessaire parce que, plus proche de "ses" juridictions, il est le mieux placé pour préciser à qui les autorités internationales, judiciaires ou non, devront adresser leurs ordres; il est aussi mieux à même d'assurer, grâce à l'harmonie qu'il est capable d'établir entre les juridictions qu'il organise, une exécution prompte et efficace des ordres lancés par l'échelon supérieur.

---

(1) Pasicrisie, 1971, 1ère partie, p. 886.

C’est d’un tel devoir de coopération au bon fonctionnement des juridictions internationales récemment créées, que la Belgique entend s’acquitter par le projet examiné ici. Celui-ci comporte, outre le rappel de l’obligation d’accorder le soutien (article 3), l’indication d’une autorité centrale (article 4) et celle des diverses juridictions qui doivent rendre au Tribunal international et aux organes qui l’entourent, les services qu’ils peuvent exiger.

Toutefois, le projet pourrait bien n’avoir pas été en tout point inspiré par la conception qui vient d’être décrite.

III.

Certaines règles, surtout lorsqu’elles sont lues à la lumière du commentaire qu’en font l’exposé des motifs et les réponses données à l’auditeur rapporteur par le fonctionnaire délégué du ministre, laissent penser qu’une autre inspiration est à l’oeuvre dans le projet. Il s’agit des règles qui tendent à attribuer aux juridictions belges chargées de l’exécution, le pouvoir de vérifier que les autorités internationales ont elles-mêmes respecté les limites mises à leur compétence par les résolutions du Conseil de sécurité, et les statuts annexés.

Il en est ainsi particulièrement des articles 5 et 11.

Le premier de ces deux textes confie à la Cour de cassation le soin, lorsque le tribunal l'exige, d'ordonner à une juridiction belge de se dessaisir d'une affaire régulièrement pendante devant elle. Le commentaire ajoute que cette mission de coopération a été donnée à la Cour de cassation parce que cette dernière est le "juge naturel" des conflits de compétence entre juridictions internes". Cette remarque tend à faire valoir l'idée que la Cour est appelée à procéder à une variété particulière de "règlement de juges". Aussi, le même commentaire précise-t-il encore que la Cour doit vérifier la compétence du Tribunal international. L'article 5 place ainsi la Cour de cassation de Belgique dans la situation d'un juge apte à indiquer, en cas de saisine de plusieurs juridictions, celle qui doit juger, alors qu'en l'occurrence, l'une d'entre elles est une juridiction internationale qui dispose qu'une "primauté" par rapport à toute juridiction étatique, celle-ci fût-elle la Cour suprême d'un Etat.

L'article 11, pour sa part, établit la procédure à suivre lorsque le Tribunal demande qu'une personne se trouvant en Belgique lui soit livrée. Cette procédure, explique le délégué du ministre, s'inspire de celle prévue par la législation belge pour les extraditions. De manière analogue à ce que prévoit l'article 3 de la loi du 15 mars 1874, l'article 11 du projet confie à la chambre des mises en accusation le soin de donner au Gouvernement un avis pour lui permettre de juger "si le fait sur lequel est basée la demande de transfert est de la compétence du Tribunal". Ainsi donc, c'est après avoir apprécié cette compétence que le Gouvernement belge décidera s'il livre ou non la personne réclamée.

En somme, les articles 5 et 11 du projet comme d'autres encore (par exemple, l'article 8, alinéa 1er) s'efforcent de transposer les règles qui, en Belgique, organisent les procédures de règlement de juges, d'extradition, ou de coopération judiciaire. Or, comme ces règles donnent évidemment à la Cour de cassation le soin de trancher des conflits de compétence, ou bien encore confèrent à telle ou telle juridiction le pouvoir de contrôler le bien-fondé de demandes émanant d'autorités étrangères, le projet, en utilisant ces modèles, est conduit à réserver aux autorités ou juridictions mises en place par le Conseil de sécurité le même sort que celui accordé à des autorités étrangères, c'est-à-dire relevant d'un ordre juridique distinct de l'ordre juridique belge. La conséquence en est que les autorités et juridictions créées par les résolutions des Nations-Unies perdent alors au regard de la Belgique leur caractère propre, celui d'autorités ou juridictions hiérarchiquement supérieures aux belges au sein d'un seul et même ordre juridique global dont l'ordre juridique belge ne serait qu'un élément parmi bien d'autres. Etablir les rapports de la Belgique avec l'ordre juridique international sur le modèle de ceux qu'elle entretient avec un ordre juridique étranger n'est assurément pas inconcevable, mais n'est guère compatible avec la conception qui a été sommairement rappelée au point II ci-dessus.

IV.

Si le projet entend organiser ainsi, c'est-à-dire d'une façon empreinte de quelque méfiance, les relations entre la justice belge et le Tribunal international, c'est, selon le délégué du ministre, parce que "les deux Tribunaux

ont été créés par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies et que le législateur belge n'a pas approuvé expressément un transfert de compétence vers ces Tribunaux". Il précise encore que "si ces résolutions ont un effet obligatoire à l'égard des Etats membres, il importe toutefois de souligner que, contrairement à d'autres juridictions internationales telles que la Cour de Justice de Luxembourg (...), ces deux Tribunaux ad hoc n'ont pas été créés suite à une délégation expresse du législateur".

Cette explication permet de penser qu'en dépit de formules nettes, comme celle qu'on peut lire au troisième alinéa de l'exposé des motifs, sur le caractère obligatoire de la résolution du Conseil de sécurité, quelques doutes planent encore dans l'esprit de l'auteur du projet sur la question de savoir si les deux Tribunaux en cause disposent dès maintenant au regard de la Belgique, des pouvoirs, donc de la compétence, que leur attribuent les résolutions du Conseil de sécurité. De tels doutes doivent être levés.

De deux choses l'une, en effet.

Ou bien le Gouvernement estime que le vote des deux résolutions suffit pour que la Belgique doive considérer que les deux Tribunaux créés disposent bien des pouvoirs qui leur sont attribués avec cette conséquence que les tribunaux belges doivent d'ores et déjà les respecter et qu'une loi belge ne doit servir qu'à leur faire mieux remplir ce devoir.

Ou bien la dévolution de tels pouvoirs aux Tribunaux internationaux reste, au regard de la Belgique,

problématique; si tel est le cas, le Parlement doit, avant de voter une loi dont le but est de permettre la coopération avec eux, prendre le soin de leur attribuer la compétence qui leur manque encore aujourd'hui.

Il importe de sortir de ce dilemme car de la position prise dépend déjà la procédure parlementaire à suivre.

En effet, si la loi en projet est seulement, comme son intitulé le laisse croire, une loi relative à la coopération, elle pourrait n'être adoptée que par la Chambre des Représentants, comme le permet la Constitution pour les matières qu'elle vise en son article 78.

En revanche, si la loi en projet n'est pas seulement relative à cette coopération, mais qu'elle a aussi, et même d'abord, pour objet, fût-il implicite, "d'attribuer l'exercice de pouvoirs déterminés à une institution de droit international public", - en l'occurrence un pouvoir judiciaire en matière répressive -, elle est alors une loi du type de celles qu'envisage l'article 34 de la Constitution, et elle doit, selon l'article 77, 5°, être adoptée par la Chambre des Représentants et le Sénat agissant sur un pied d'égalité.

V.

L'auteur du projet devra se déterminer par rapport à l'option préalable et fondamentale qui a été exposée ci-avant. L'option qu'il choisira conditionnera, d'une part, le sort à réserver aux règles inscrites dans le projet, notamment celle relative à l'exécution des peines en Belgique et celle relative au droit de grâce, et, d'autre part, la question, non réglée dans le projet, de l'exercice par les victimes de leur droit à obtenir réparation du préjudice que les infractions leur ont causé. Les réponses à ces questions devront, en outre, tenir compte du caractère temporaire des juridictions internationales instituées.

De surcroît, l'option conditionnera également la conciliation ou non des obligations internationales de la Belgique avec celles résultant pour elle d'autres instruments internationaux telle la Convention de Genève (1).

VI.

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime que, indépendamment de l'option qui sera choisie, les textes qui sont à l'origine de la loi en projet doivent être publiés au Moniteur belge. En effet, dans l'article 1er, le dispositif se réfère expressément aux résolutions du Conseil de sécurité 827 (1993), du 25 mai 1993, et 955 (1994), du 8 novembre 1994.

---

(1) Voir la note de E. DAVID, précitée.

Le fonctionnaire délégué a précisé qu'

"il n'y a aucun inconvénient à publier intégralement au Moniteur belge le texte de ces résolutions ainsi que celui des statuts des deux Tribunaux, et c'est même une nécessité dans la mesure où l'opposabilité de ces textes aux particuliers dépend d'une telle publication (Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, 779)".

---

I.

Het opschrift en de memorie van toelichting van de ontworpen wet geven aan dat het doel ervan is "de interne procedurele modaliteiten te bepalen die van toepassing zijn op de samenwerking met de Internationale Tribunalen voor het voormalige Joegoslavië en voor Rwanda". Die internationale tribunalen zijn het resultaat van een initiatief van de Veiligheidsraad van de V.N. waarvan resolutie 827 van 25 mei 1993 en resolutie 955 van 8 november 1994 de tribunalen in kwestie niet alleen hebben ingesteld maar tevens het volgende hebben bepaald : "tous les Etats apporteront leur pleine coopération au Tribunal international et à ses organes, conformément à la présente résolution et au statut du Tribunal international, et que tous les Etats prendront toutes mesures nécessaires en vertu de leur droit interne pour mettre en application les dispositions de la présente résolution et du statut, y compris l'obligation des Etats de se conformer aux demandes d'assistance ou aux ordonnances émanant d'une chambre de première instance en application (...) du statut".

De Belgische wetgever - zoals trouwens ook de Belgische rechter -, dient wanneer hij een internationale regel wil naleven, uiteraard eerst na te gaan of die regel in de internationale rechtsorde en de Belgische rechtsorde geldt. Daartoe dient hij zich ervan te vergewissen of het wordingsproces van de internationale regel dat door de internationale rechtsorde en de Belgische rechtsorde samen is voorgeschreven, wel degelijk correct is verlopen, overeenkomstig de regels van het internationaal recht en van de Belgische Grondwet.

De geldigheid van de internationale regels tot het naleven en het doen naleven waarvan het ontwerp strekt, wordt door de memorie van toelichting niet in twijfel getrokken. In de memorie van toelichting staat immers dat de resoluties van de Veiligheidsraad weliswaar geen verdragen zijn, maar dat zij desondanks "overeenkomstig artikel 25 van het Handvest, rechtstreeks bindend (zijn) voor de Lidstaten van de Organisatie van de Verenigde Naties" (1).

Daarom wil België ervoor zorgen dat de Belgische overheden en gerechten hun plichten ten aanzien van de onlangs ingestelde internationale regels en gerechten integraal vervullen.

Er behoort immers te worden opgemerkt dat het tribunaal, naar luid van de artikelen 9, 10 en 29 van het statuut van het Tribunaal voor het voormalige Joegoslavië - die grotendeels identiek zijn met de artikelen 8, 9 en 28 van dat van het Tribunaal voor Ruanda -, beschikt over een "primaat" over de gerechten van de Staten. Krachtens dit primaat kan het Internationaal Tribunaal beslissingen nemen die voor de nationale gerechten en overheden evenveel aan hen gerichte bevelen vormen. Het kan hun bevelen een zaak waarin een strafprocedure ingezet is uit handen te geven (artikel 9); het kan hun tevens het bevel geven een reeks onderzoeksdaden te stellen, zoals inzonderheid het inwinnen

---

(1) Zie in dit verband de tegengestelde standpunten van E. DAVID, Principes de droit des conflits armés, Brussel, Bruylant, 1994, blz. 626-642 en van A. ANDRIES, Les aléas juridiques de la création du tribunal international pour les crimes de guerre commis depuis 1991 sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, in Journal des procès, nr. 239 van 14 mei 1993.

van getuigenissen, het overleggen van bewijsstukken, het arresteren of gevangen houden van personen (artikel 29). Het overwicht van het tribunaal over de nationale gerechten heeft ook het in artikel 10 neergeschreven gevolg dat de beslissingen van het tribunaal de rechtbanken van een Staat definitief beletten de feiten te berechten waarover het Internationaal Tribunaal een oordeel heeft geveld, terwijl het tribunaal, van zijn kant, wel kan oordelen dat een gerecht van een Staat partijdig is geweest en op basis van die beoordeling feiten waarover het gerecht van de Staat zich al uitgesproken heeft, opnieuw kan berechten.

II.

Louter op basis van de teksten van de resoluties in kwestie en van de daarbij gevoegde statuten, staan de internationale gerechten boven de nationale gerechten, die dan ondergeschikte rechtbanken worden die de internationale rechtbanken dienen bij te staan. Gezien vanuit het standpunt van de Veiligheidsraad, uit naam waarvan de resoluties en de daarbij gevoegde statuten uitgevaardigd zijn, dienen de gerechten van de Staat gehoor te geven aan de bevelen die aan hen worden gericht zonder dat zij de gegrondheid ervan kunnen beoordelen; een lager gerecht mag nooit oordelen over de bevoegdheid van een hoger gerecht waaraan het onderworpen is.

Zulk een standpunt vloeit voort uit de idee dat het recht behoort te worden opgevat als een misschien niet perfect homogene maar ten minste naar uniciteit en allesomvattendheid strevende orde. Van de universele internationale

regels tot die welke door de private autonomie ontstaan, zou er slechts één rechtsorde bestaan. In die opvatting dient elke rechter, zelfs als hij tot een afzonderlijke Staat behoort, zichzelf te beschouwen als een orgaan van die allesomvattende orde, want de Staat is zelf maar een element in die enige orde. Zoals de internationale rechtsregels boven de regels van de Staten staan, zo staan de internationale gerechten hiërarchisch boven de gerechten van de Staat. Deze zijn de internationale gerechten gehoorzaamheid verschuldigd krachtens de internationale regels, die op beide rechtstreeks toepasselijk zijn.

Die opvatting is noodzakelijkerwijze die van een internationale instantie zoals de Veiligheidsraad. Ze kan al dan niet door de Staten worden gedeeld. Ze wordt in de Belgische rechtspraak gehuldigd sedert het arrest van het Hof van Cassatie dd. 27 mei 1971 (1) daar klaarblijkelijk op heeft gesteund. Als men die opvatting volgt, bestaat de rol van de Staat er alleen in medewerking te verlenen aan het uitvoeren van internationale regels. In theorie is die medewerking zelfs niet altijd onontbeerlijk; de bemoeiing van de Staat is echter vaak noodzakelijk omdat hij, doordat hij dichter bij "zijn" gerechten staat, zich in de beste positie bevindt om aan te geven aan wie de al dan niet gerechtelijke internationale overheden hun bevelen moeten richten; dankzij de harmonie die hij tot stand kan brengen tussen de gerechten die hij instelt, is de Staat ook beter bij machte om aan de door het hogere echelon gegeven bevelen een snelle en efficiënte uitvoering te geven.

---

(1) Arresten van het Hof van Cassatie, 1971, blz. 959.

Door het hier onderzochte ontwerp wil België dat soort medewerking verlenen aan de vlotte werking van de onlangs opgerichte internationale gerechten. In het ontwerp wordt verwezen naar de verplichting om rechtshulp te verlenen (artikel 3), wordt een centrale autoriteit aangewezen (artikel 4) en worden de onderscheiden gerechten vermeld die aan het Internationaal Tribunaal en de organen ervan de diensten moeten verlenen die deze kunnen eisen.

De vraag rijst echter of alle punten van het ontwerp wel op de zopas beschreven opvatting steunen.

III.

Sommige regels wekken, vooral wanneer ze gelezen worden in het licht van de commentaar die daaraan in de memorie van toelichting wordt gewijd en van de antwoorden die de gemachtigde ambtenaar van de minister aan de auditeur-rapporteur heeft verstrekt, de indruk dat een ander idee aan dit ontwerp ten grondslag ligt. Het gaat om de regels die ertoe strekken aan de Belgische gerechten die met de uitvoering belast zijn, de bevoegdheid op te dragen na te gaan of de internationale overheden zelf de grenzen hebben nageleefd die door de resoluties van de Veiligheidsraad en de daarbij gevoegde statuten aan hun bevoegdheid zijn gesteld.

Zulks geldt inzonderheid voor de artikelen 5 en 11.

De eerste van die twee teksten draagt aan het Hof van Cassatie de taak op, wanneer het Tribunaal dat vordert,

aan een Belgisch gerecht het bevel te geven een zaak die bij dat gerecht regelmatig aanhangig was gemaakt uit handen te geven. De commentaar voegt daaraan toe dat die opdracht van samenwerking aan het Hof van Cassatie is gegeven omdat het de "natuurlijke rechter voor bevoegdheidsconflicten tussen interne gerechten (is)". Deze opmerking strekt ertoe de idee te doen uitkomen dat het Hof moet optreden in een zeer bijzonder geval van regeling van rechtsgebied. In dezelfde commentaar wordt dan ook gesteld dat het Hof de bevoegdheid van het Internationaal Tribunaal dient na te gaan. Door artikel 5 wordt het Hof van Cassatie van België aldus beschouwd als een rechter die, in geval de zaak bij verschillende gerechten aanhangig wordt gemaakt, het gerecht kan aanwijzen dat een oordeel moet vellen, terwijl in casu een van die gerechten een internationaal gerecht is dat over een primaat beschikt over alle gerechten van een Staat, zelfs als het om het hoogste rechtscollege van een Staat zou gaan.

In artikel 11 zijnerzijds wordt de procedure vastgesteld die dient te worden gevolgd wanneer het Tribunaal om de uitlevering van een in België verblijvend persoon verzoekt. Deze procedure steunt, volgens de uitleg van de gemachtigde van de minister, op die waarin de Belgische wetgeving voorziet voor de uitlevering. Naar analogie van het bepaalde in artikel 3 van de wet van 15 maart 1874, draagt artikel 11 van het ontwerp de kamer van inbeschuldigingstelling op bij de Regering een advies uit te brengen waardoor deze kan nagaan "of het strafbare feit waarop het verzoek tot overbrenging is gegrond, tot de bevoegdheid van het Tribunaal behoort". De Belgische regering zal dan ook na die bevoegdheid te hebben nagegaan,

beslissen of zij de persoon om wiens uitlevering verzocht is al dan niet zal uitleveren.

Kortom, de artikelen 5 en 11 van het ontwerp, zoals nog andere (bij voorbeeld artikel 8, eerste lid) streven ernaar de regels om te zetten die in België de procedures instellen inzake regeling van rechtsgebied, uitlevering of justitiële samenwerking. Aangezien die regels klaarblijkelijk aan het Hof van Cassatie de taak opdragen om bevoegdheidsconflicten te beslechten, of nog aan enig gerecht de bevoegdheid opdragen de gegrondheid na te gaan van de verzoeken van buitenlandse overheden, neigt het ontwerp, doordat het die modellen gebruikt, ertoe de door de Veiligheidsraad opgerichte overheden en gerechten op voet van gelijkheid te behandelen met buitenlandse overheden, dit wil zeggen overheden die behoren tot een andere rechtsorde dan de Belgische. Tengevolge daarvan verliezen de door de resoluties van de Verenigde Naties ingestelde overheden en gerechten ten aanzien van België hun eigen aard, namelijk die van overheden en gerechten die hiërarchisch boven de Belgische staan in één en dezelfde allesomvattende rechtsorde waarin de Belgische rechtsorde maar één element tussen vele andere zou zijn. Dat België de verhoudingen tussen zichzelf en de internationale rechtsorde vaststelt volgens het model van die welke het met een vreemde rechtsorde onderhoudt, is beslist niet ondenkbaar, maar gaat nauwelijks samen met de opvatting waaraan in het voormelde punt II in het kort herinnerd is.

IV.

Dat het ontwerp ertoe strekt de verhoudingen tussen het Belgische gerecht en het Internationaal Tribunaal aldus te organiseren, dit wil zeggen op een wijze waaruit enig wantrouwen blijkt, komt volgens de gemachtigde van de minister omdat de beide Tribunalen ingesteld zijn door resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en de Belgische wetgever niet uitdrukkelijk heeft ingestemd met een overdracht van bevoegdheid aan die Tribunalen. Hij heeft voorts gesteld dat hoewel die resoluties ten aanzien van de lidstaten bindend zijn, benadrukt dient te worden dat die beide Tribunalen ad hoc, in tegenstelling tot andere internationale gerechten zoals onder andere het Hof van Justitie van Luxemburg, niet ingesteld zijn tengevolge van een uitdrukkelijke delegatie daartoe van de wetgever.

Deze uitleg maakt het mogelijk ervan uit te gaan dat de steller van het ontwerp, ondanks duidelijke bewoordingen, zoals die welke men terugvindt in het derde lid van de memorie van toelichting over de bindende kracht van de resolutie van de Veiligheidsraad, nog enige twijfels heeft over de vraag of de beide Tribunalen in kwestie nu reeds ten aanzien van België over de macht, en dus de bevoegdheid, beschikken die hen door de resoluties van de Veiligheidsraad is opgedragen. Zulke twijfels moeten worden opgeheven.

Het is namelijk ofwel het een, ofwel het andere.

Ofwel is de Regering van mening dat de aanneming van beide resoluties volstaat opdat België ervan uit moet gaan dat de beide ingestelde Tribunalen wel degelijk beschikken over de hun opgedragen bevoegdheden, met als gevolg

dat de Belgische rechtbanken die nu reeds moeten in acht nemen en dat een Belgische wet maar kan dienen om hen die taak beter te doen vervullen.

Ofwel blijft het opdragen van zulke bevoegdheden aan de Internationale Tribunalen ten aanzien van België problematisch; als dat het geval is, behoort het Parlement, alvorens een wet aan te nemen die tot doel heeft de samenwerking met die Tribunalen mogelijk te maken, hun eerst de bevoegdheid op te dragen die zij vooralsnog ontberen.

Het is belangrijk dit dilemma op te lossen, want van het standpunt dat wordt ingenomen, hangt reeds de te volgen parlementaire procedure af.

Indien de ontworpen wet immers, zoals het opschrift ervan laat uitschijnen, alleen een wet is die betrekking heeft op de samenwerking, moet zij alleen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden aangenomen, zoals door de Grondwet is toegestaan voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 ervan.

Als de ontworpen wet echter niet alleen betrekking heeft op die samenwerking, maar zij ook, en zelfs in de eerste plaats, zij het impliciet, tot doel heeft "aan een volkenrechtelijke instelling de uitoefening van bepaalde machten op te dragen", - in casu een gerechtelijke bevoegdheid in strafzaken -, is zij een wet van het type bedoeld in artikel 34 van de Grondwet, en dient zij, volgens artikel 77, 5°, aangenomen te worden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat, gelijkelijk bevoegd.

V.

De steller van het ontwerp zal een standpunt moeten innemen over de voorafgaande fundamentele keuze die zopas uiteengezet is. De door hem gemaakte keuze zal gevolgen hebben, enerzijds, voor wat met de in het ontwerp vervatte regels moet gebeuren, inzonderheid die betreffende de uitvoering van de straffen in België en die betreffende het gratierecht, en, anderzijds, voor de in het ontwerp niet geregelde kwestie van de uitoefening door de slachtoffers van hun recht op schadevergoeding voor het nadeel dat de strafbare feiten hun hebben berokkend. Bij het beantwoorden van die vragen zal bovendien rekening moeten worden gehouden met de beperktheid in de tijd van deze internationale gerechten.

Bovendien zal de gemaakte keuze eveneens gevolgen hebben voor het al dan niet samengaan van de internationale verplichtingen van België met die welke voor België voortvloeien uit andere internationale instrumenten zoals het Verdrag van Genève (1).

VI.

De Raad van State, afdeling wetgeving, is van mening dat de teksten die ten grondslag liggen aan de ontworpen wet, ongeacht de keuze die zal worden gemaakt, in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt. Artikel 1 van het dispositief verwijst immers uitdrukkelijk naar de

---

(1) Zie de voormelde noot van E. DAVID.

resoluties 827 (1993) van 25 mei 1993 en 955 (1994) van 8 november 1994 van de Veiligheidsraad.

De gemachtigde ambtenaar heeft gepreciseerd dat de integrale bekendmaking van de tekst van die resoluties en van de statuten van beide tribunalen in het Belgisch Staatsblad geen problemen doet rijzen en zelfs noodzakelijk is in zoverre de vraag of die teksten aan particulieren kunnen worden tegengeworpen afhangt van zulk een bekendmaking (Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass. 1980-81, blz. 808).

---

La chambre était composée de :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS, staatsraden,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN, greffier,
Mevrouw griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

De kamer was samengesteld uit :

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. X. DELGRANGE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN. J.-J. STRYCKMANS.