

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 34.153/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 34.153/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Sénat, le 19 septembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "interprétative de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire" (Doc. parl., Sénat, n° 2-1255/1, 2001-2002), a donné le 12 décembre 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 19 september 2002 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot interpretatie van artikel 7, eerste lid, van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht" (Parl. St., Senaat, nr. 2-1255/1, 2001-2002), heeft op 12 december 2002 het volgende advies gegeven :

Objet de la proposition

La proposition examinée se présente comme une mise en oeuvre de l'article 84 de la Constitution en vertu duquel l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi.

Les développements de la proposition de loi indiquent qu'il s'agit de mettre fin à une interprétation controversée de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire.

Selon cette disposition :

"Les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions prévues à la présente loi, indépendamment du lieu où celles-ci auront été commises."

Les travaux préparatoires de la loi du 16 juin 1993 ¹, précitée, soulignent que la volonté du législateur est d'instaurer une compétence universelle ² au profit des juridictions belges afin qu'elles soient en mesure de juger ces violations graves du droit international humanitaire "indépendamment de la nationalité de l'auteur et du lieu de perpétration de l'infraction, et sans qu'aucune formalité particulière ne soit requise (ni plainte, ni avis officiel)".

Deux thèses sont actuellement défendues en ce qui concerne l'interprétation de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1993, précitée.

(1) Doc. parl., Sénat, sess. 1990-1991, n° 1317/1, p. 15.

(2) La compétence universelle procède du principe "aut dedere aut judicare", au terme duquel les Etats sont contraints soit d'extrader vers l'Etat compétent ou de transférer à la juridiction internationale compétente, soit de poursuivre et de juger eux-mêmes les auteurs des infractions graves contenues dans certaines conventions internationales.

Selon une très large majorité de la doctrine ³, l'article 7, alinéa 1^{er}, précité, consacre une règle de compétence universelle autonome, la recevabilité des poursuites n'étant pas liée à la présence sur le territoire belge de la personne présumée coupable des infractions visées par la loi du 16 juin 1993, précitée.

Par contre, dans des arrêts récents, la Chambre des mises en accusation de la Cour d'Appel de Bruxelles ⁴ a jugé que l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1993, précitée, doit être lu en combinaison avec les articles 12, alinéa 1^{er}, et 12bis du Chapitre II du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale.

L'article 12, alinéa 1^{er}, prévoit :

"Sauf dans les cas prévus aux articles 6, n° 1 et 2, 10, n° 1 et 2 ainsi qu'à l'article 10bis, la poursuite des infractions dont il s'agit dans le présent chapitre n'aura lieu que si l'inculpé est trouvé en Belgique."

L'article 12bis, remplacé par la loi du 18 juillet 2001, dispose :

"... les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions commises hors du territoire du Royaume et visées par une convention internationale liant la

⁽³⁾ Andries A., David E., Van Den Wijngaert C. Verhaegen J., "Commentaire de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves au droit international humanitaire", Rev. Dr. Pén., 1994, pp.1170-1176; F. Tulkens et M. van de Kerchove, "Introduction au droit pénal", éd. Story-Scientia, 1998, p. 220; P. d'Argent, "La loi du 10 février 1999 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire", J.T., 1999, p. 554; Vandermeersch D., "Les poursuites et le jugement des infractions de droit humanitaire en droit belge", Rev. Dr. Pén., 2001, dossier n° 6, pp.149-150; H-D. Bosly et D. Vandermeersch, "Droit de la procédure pénale", éd. La Charte, 2^{ème} éd., 2001, p. 69; L. De Smet et F. Naert, De wet betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht : een internationaalrechtelijk perspectief, Working Paper Nr. 13 - November 2001, Instituut voor Internationaal Recht, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, p. 20; J. Wouters et H. Panken, Waar naartoe met de Genocidewet ?, Working Paper Nr. 30 - September 2002, Instituut voor Internationaal Recht, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, p. 14.

⁽⁴⁾ Voir en ce sens les arrêts des 16 avril 2002 (affaire Yerodia) et 26 juin 2002 (affaires Sharon et Gbagbo).

Belgique, lorsque cette convention lui impose, de quelque manière que ce soit, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice des poursuites." ⁵.

Se fondant sur ces dispositions, la Chambre des mises en accusation a jugé que des poursuites à charge de personnes présumées coupables d'infractions à la loi du 16 juin 1993, précitée, n'étaient recevables que si elles étaient trouvées sur le territoire belge ⁶.

Observations générales

1. La notion de loi interprétative

1.1. Selon la doctrine :

"... interpréter une loi, c'est dégager le sens exact d'un texte législatif qui serait peu clair et, le cas échéant, en déterminer la portée, c'est-à-dire le champ d'application temporel, spatial et juridique. (...) Interpréter une loi par voie d'autorité, ou ce qui revient au même l'interpréter de manière authentique, c'est en donner une interprétation par voie de disposition générale, obligatoire (...)." ⁷.

Dans plusieurs avis, la section de législation du Conseil d'Etat a rappelé les principes qui régissent le recours à une loi interprétative en insistant sur le caractère exceptionnel du procédé.

(5) Voir l'avis du Conseil d'Etat 30.776/2 du 24 janvier 2001.

(6) L'arrêt dans l'affaire Yerodia a été cassé pour vice de procédure par la Cour de cassation le 20 novembre 2002, en cause *Kashala Raphaël c/ Yerodia Ndombasi*.

(7) J. Velu, "Droit public", T I, éd. Bruylant, Bruxelles, 1986, p. 587.
Voyez aussi : J. Barthélemy, "De l'interprétation des lois par le législateur", RDP, 1908, p. 465; L. Patras, "L'interprétation en droit public interne", Paris, 1962, p. 25; J. Van Nieuwenhove, "Interpretatieve wetten en behoorkijk regelgeving, T.v.W., 1999, pp. 127-136.

Cette compétence emporte que :

"... le législateur peut interpréter une loi ancienne de manière telle que celle-ci doit être réputée avoir eu, en tout temps et pour tous, le sens indiqué dans la loi interprétative, quitte le cas échéant, à affecter, de la sorte, des situations juridiques acquises entre-temps⁸, sans qu'il faille pour autant, conformément à l'article 7 du Code judiciaire, revenir sur des décisions juridictionnelles entre-temps passées en force de chose jugée."⁹.

La doctrine estime même que le législateur ne peut adopter une loi interprétative "pour la seule raison qu'il estime inopportune la jurisprudence des cours et tribunaux relative à une loi sans mettre en question d'aucune façon l'exactitude du sens et de la portée donnés par ceux-ci à cette loi. Il a été précisé au cours des travaux préparatoires de la révision de l'article 28¹⁰ de la Constitution¹¹ que l'interprétation authentique n'est pas possible si une norme est claire et qu'il ne peut y avoir lieu à pareille interprétation que si le sens de la norme est douteux, si, notamment, il est contredit par les travaux préparatoires ou leur silence; toujours selon le Constituant de 1980, cette interprétation doit s'inspirer des textes de la norme à interpréter et des travaux préparatoires; dans le doute, il est plus opportun de modifier la norme plutôt que de l'interpréter (...). Il n'est pas contestable que l'interprétation authentique d'une loi se justifie lorsque, malgré l'intervention de la Cour de cassation, les divergences existant au sein du Pouvoir judiciaire quant à l'interprétation d'une loi créent une insécurité juridique qui porte atteinte tant à l'intérêt général qu'aux intérêts des justiciables, ou lorsque, en l'absence de divergences au sein du Pouvoir judiciaire quant à l'interprétation d'une loi, le Pouvoir législatif considère que l'interprétation donnée

(8) Doc. parl., Sénat, sess. ext. 1979, n° 261/1, annexe 1, avis du Conseil d'Etat du 31 mai 1979, p. 17.

(9) Avis de la section de législation 23.600/1/V, donné le 26 juillet 1994 sur un avant-projet de loi "interprétative de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général". Voir également : Cass., 4 novembre 1996, Pas., 1996, I., p. 411.

(10) Devenu l'article 84 de la Constitution.

(11) Doc. parl., Sénat, sess. ext. 1979, n° 100/25, p. 4.

par les cours et tribunaux s'écarter du sens et de la portée qui, selon lui, doivent être reconnus à cette loi" ¹².

1.2. Comme l'a, par ailleurs, souligné la Cour d'arbitrage :

"... une disposition législative est interprétative lorsqu'elle explicite et clarifie, avec effet rétroactif, une autre disposition législative." ¹³.

Une telle loi n'a donc pas pour objet d'ajouter des règles nouvelles à l'ordonnancement juridique existant. Elle fait corps avec la loi interprétée qui est réputée avoir eu, dès l'origine, le sens que lui donne la loi interprétative ¹⁴.

Dans la mesure où la loi interprétative a une portée rétroactive, il convient toutefois que le législateur ne recoure à ce procédé que dans le respect des principes constitutionnels et conventionnels qui s'imposent à lui. Il sera particulièrement attentif à cet égard aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui consacrent tant le principe de la non-rétroactivité de la loi en matière pénale que le principe de la prévisibilité de la procédure pénale.

(12) J. Velu, op. cit., p. 600. Voir dans le même sens M. Uyttendaele, "Précis de droit constitutionnel belge", éd. Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 283. Voir également : Cass., 17 février 2000, Pas., 2000, I, p. 134 (" (...) une loi interprétative est une loi qui, sur un point où la règle de droit est incertaine ou controversée, vient consacrer une solution qui aurait pu être adoptée par la jurisprudence").

(13) Cour d'arbitrage, 19 mai 1993, arrêt n° 37/93.

(14) "L'interprétation peut certes consister à «réécrire» une phrase obscure ou à «ajouter» quelques mots à une expression imprécise, mais elle ne peut être utilisée pour améliorer de manière générale la rédaction d'un texte ou pour en combler les lacunes. Son rôle est uniquement de préciser, d'expliciter, de clarifier le sens d'une règle existante lorsqu'une réelle difficulté d'interprétation se présente". Voir avis 30.111/2 du 5 juin 2000 sur un avant-projet de loi "interprétant et modifiant certaines dispositions de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale et de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale et de la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale" (Doc. parl., Chambre, sess. 2000-2001, n° 1329).

2. L'intention du législateur de 1993 et les interprétations de la jurisprudence

2.1. Selon les travaux préparatoires de la loi du 16 juin 1993, précitée :

"L'article 9 ¹⁵ affirme le principe de la compétence universelle auquel les signataires des Conventions de Genève ont souscrit. Il en résulte que les juridictions belges seront toujours compétentes, lorsqu'il s'agira d'infractions graves énumérées dans la loi, indépendamment de la nationalité de l'auteur et du lieu de perpétration de l'infraction, et sans qu'aucune formalité particulière ne soit requise (ni plainte, ni avis officiel).

En vertu des Conventions, les juridictions belges devront également être compétentes même dans le cas où l'auteur présumé de l'infraction n'est pas trouvé sur le territoire belge. Cette possibilité n'apparaît pas dans le texte de l'article 9. Toutefois, il n'a pas semblé opportun de préciser ce point dans une disposition particulière de la présente loi. En effet, on a par ailleurs déposé un autre projet de loi en vue de l'approbation de la Convention internationale contre la prise d'otages, lequel prévoit la suppression de l'article 12 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale (qui contient l'exigence selon laquelle la personne doit en principe être trouvée sur le territoire belge, pour l'application des critères de compétence extra-territoriale)." ¹⁶.

2.2. Ce passage des travaux préparatoires est à l'origine d'interprétations divergentes de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1993, précitée.

D'une part, lors de son réquisitoire dans l'affaire "Yerodia" ¹⁷, le ministère public donne l'interprétation suivante de ce passage des travaux préparatoires :

"Attendu qu'une première lecture de ce passage des travaux préparatoires permettrait de penser que le législateur aurait considéré que l'article 12 du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale était en principe d'application ¹⁸;

(15) Devenu l'article 7 de la loi du 16 juin 1993, précitée.

(16) Doc. parl., Sénat, sess. 1990-1991, n° 1317/1, pp. 15-16.

(17) Extrait du réquisitoire, J.M.L.B., 2002/21, pp. 922-923.

(18) Notons que le projet de loi annoncé dans les travaux préparatoires de l'article 7 de la loi du 16 juin 1993 et tendant notamment à l'abrogation de l'article 12 du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale n'a finalement pas été déposé, en raison des remarques formulées par le Conseil d'Etat (avis 19.822/2 du 29 octobre 1990 sur un avant-projet de loi "portant approbation de la Convention internationale contre la prise d'otages, faite à New York le 17 décembre 1979").

Attendu que l'on pourrait en inférer que, dans l'esprit du législateur de 1993, les dispositions du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale avaient vocation à régir la poursuite des infractions prévues à ladite loi; qu'il s'ensuivrait, dans cette hypothèse, que l'absence d'abrogation de l'article 12 du Titre préliminaire - abrogation envisagée par le législateur, qui y a ensuite renoncé - rendrait la disposition de l'alinéa 1^{er} de cet article applicable aux infractions à la loi de 1993;

Attendu cependant que l'article 12, alinéa 1^{er}, du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale prévoit expressément que la règle qu'il édicte ne concerne que les infractions visées au Chapitre II dudit Titre préliminaire;

Attendu qu'aucune disposition du Chapitre II du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale ne vise les infractions à la loi du 16 juin 1993;

Que, dans ces conditions, les considérations exprimées dans les travaux préparatoires de l'article 7 de la loi du 16 juin 1993 au sujet de l'abrogation projetée de l'article 12 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale apparaissent comme un obiter dictum des auteurs de la loi, qui n'implique nullement que ceux-ci aient considéré que les règles auxquelles le Chapitre II du Titre préliminaire du Code de procédure pénale subordonne l'exercice de l'action publique du chef d'infractions commises hors du territoire du Royaume avaient, d'une manière quelconque vocation pour s'appliquer."

D'autre part, dans ses arrêts précités, la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles donne une toute autre interprétation de ce même passage des travaux préparatoires de la loi du 16 juin 1993 :

"Attendu qu'il en ressort que si le législateur belge a bien manifesté son intention d'étendre les effets de la compétence universelle des juges belges, même au cas où l'auteur présumé n'est pas trouvé sur le territoire belge, il a en réalité lié la recevabilité de cette poursuite à la suppression de l'article 12 du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale dans le cadre d'une autre loi en gestation;

Qu'ainsi contrairement à ce qui a été soutenu, l'exposé des motifs de la loi du 16 juin 1993 ne précise nullement que les juridictions belges sont compétentes «même dans le cas où l'auteur présumé de l'infraction n'est pas trouvé sur le territoire belge», mais paraît indiquer que ces juridictions devront l'être et le seront lorsque l'article 12 du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale sera supprimé (...);

Attendu que certes l'intitulé d'une loi ou d'un arrêté royal ne contient qu'une indication générale et n'a pas le caractère d'une disposition normative (Cass.(1^{re} Chambre) 28 janvier 1967, Pas. 1967, I, p. 650);

Que l'on doit toutefois considérer que les règles contenues dans le chapitre II du Titre préliminaire du Code de procédure pénale constituent le droit commun en matière de procédure pénale et plus particulièrement en ce qui concerne les règles qui sont relatives à la recevabilité de l'action publique à raison des crimes et délits commis hors du territoire du Royaume;

Que les règles qui y sont visées doivent donc recevoir application dans tous les cas où des lois spéciales n'y dérogent pas de manière expresse;

Attendu que si le législateur avait estimé qu'aucune disposition du Chapitre II du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale ne devait trouver application en matière de compétence universelle, on ne perçoit guère la raison pour laquelle il aurait prévu, dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 16 juin 1993, la suppression de la règle de procédure pénale visée à l'article 12 dudit Code.".

2.3. Compte tenu des divergences d'interprétation de la volonté du législateur telle qu'exprimée dans les travaux préparatoires de la loi de 1993, le recours au mécanisme d'une loi interprétative serait en principe admissible. Toutefois, indépendamment de la question de savoir si une telle loi n'est pas de nature à porter atteinte à la légitime confiance que doit pouvoir avoir l'auteur présumé d'une infraction dans la prévisibilité de la procédure pénale, il y a lieu de s'interroger si l'interprétation proposée se concilie avec le contexte légal actuel.

3. Contexte légal actuel

3.1. Il convient d'accorder une attention particulière à la loi - intervenue entre-temps - du 18 juillet 2001 portant modification de l'article 12bis de la loi du 17 avril 1878 contenant le Titre préliminaire du Code de procédure pénale. Comme l'article 12, l'article 12bis est inséré dans le Chapitre II du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale consacré à l'exercice de l'action publique pour des crimes et des délits commis hors du territoire du Royaume et est rédigé comme suit :

"Les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions commises hors du territoire du Royaume et visées par une convention internationale liant la Belgique, lorsque cette convention lui impose, de quelque manière que ce soit, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice des poursuites.".

3.2. La chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles l'a d'ailleurs relevé :

"Attendu que l'application de l'article 12 est certes limitée aux «infractions dont il s'agit dans le présent chapitre»; qu'il y a toutefois lieu de prendre en considération l'insertion depuis le 18 juillet 2001 de l'article 12bis dans ce chapitre II du Titre préliminaire;

Que le législateur de 2001 a donc étendu de manière significative la portée du chapitre II du Titre préliminaire du Code de procédure pénale;

Attendu que, puisque l'article 12bis fait partie du chapitre II, la poursuite des infractions visées à cet article, notamment, depuis le 18 juillet 2001, «les infractions commises hors du territoire du royaume et visées par une convention internationale liant la Belgique, lorsque cette convention lui impose, de quelque manière que ce soit, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice des poursuites», n'aura lieu que si l'inculpé est trouvé en Belgique;"

3.3. Selon l'exposé des motifs ¹⁹ du projet de loi modifiant l'article 12bis, précité :

"La Belgique a ratifié et s'apprête à ratifier un nombre important de conventions des Nations Unies en matière de droit international pénal. Ces conventions contiennent toutes des règles obligatoires d'extension de compétence des juridictions des Etats Parties (...). L'article 12bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale avait déjà introduit en droit belge pour répondre à de telles obligations à l'égard de la Convention de Vienne sur la protection physique des matières nucléaires. La modification proposée vise à transformer cet article en disposition d'application générale, de façon à éviter de devoir adapter la rédaction de cet article chaque fois que la Belgique devient partie à une convention de droit international pénal contenant des obligations à caractère juridictionnel. (...)

Par ce biais, un des objectifs principaux de cette proposition est de répondre de façon systématique aux obligations internationales classiques en la matière constituant une mise en oeuvre du principe «aut dedere aut judicare» selon lequel, lorsque l'auteur présumé de l'acte incriminé par la convention qui est d'application a été trouvé sur le territoire belge et n'a pas été extradé vers l'un des Etats compétents en vertu de cette convention, il doit être poursuivi en Belgique sans avoir égard à sa nationalité, à la nationalité de sa victime ou au lieu de commission de l'infraction."

⁽¹⁹⁾ Doc. parl., Chambre, sess. 2000-2001, n° 1178/1, pp. 3 et 5.

Dans son avis 30.776/2, du 24 janvier 2001, donné sur ce projet de loi, la section de législation avait fait observé que :

"... le nouveau texte proposé pour l'article 12bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale ne dispose plus que les juridictions belges sont compétentes pour autant que «l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur le territoire belge et que le Gouvernement belge n'a pas accordé l'extradition à cet Etat», contrairement à ce qu'énonce aujourd'hui ledit article 12bis.

L'exposé des motifs explique que l'article 12bis nouveau devra se lire en combinaison avec l'article 12 du Titre préliminaire du Code, qui indique que la poursuite des infractions n'aura lieu que si l'"inculpé" est trouvé en Belgique." ²⁰.

Les travaux préparatoires de la loi du 18 juillet 2001 indiquent clairement que les infractions dont il est question dans l'article 12bis ne pourront être poursuivies en Belgique que si leur auteur présumé est trouvé sur le territoire belge, l'article 12, alinéa 1^{er}, du Titre préliminaire du Code de procédure pénale n'étant pas modifié pour insérer parmi les exceptions à la règle qu'il consacre, l'article 12bis, précité ²¹.

Par ailleurs, ces mêmes travaux préparatoires considèrent que l'article 12bis a une portée générale et concerne toutes les conventions internationales liant la Belgique qui lui imposent de respecter le principe "aut dedere aut judicare".

3.4. Parmi les conventions internationales qui ont été citées en exemple de l'application de l'article 12bis par le Ministre de la Justice, il est notamment question de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide

⁽²⁰⁾ Doc. parl., Chambre, sess. 2000-2001, n° 1178/1, p. 8.

⁽²¹⁾ D. Vandermeersch, op. cit., p. 59 : "Cette exigence (à savoir si l'inculpé est trouvé en Belgique) s'applique également aux extensions obligatoires de compétences imposées par les conventions internationales (article 12bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale).".

faite à Paris le 9 décembre 1948²² laquelle est précisément mise en oeuvre par la loi du 16 juin 1993, précitée²³.

L'article 12bis, précité, s'applique également aux crimes de guerre visés par la loi du 16 juin 1993, précitée, du moins en ce qui concerne les infractions consacrées par les Conventions de Genève du 12 août 1949 et commises dans le cadre d'un conflit armé international (protocole additionnel I à ces conventions)²⁴.

En revanche, l'article 12bis ne s'applique formellement pas aux autres crimes visés dans la loi du 16 juin 1993 et pour la répression desquels la Belgique a mis en oeuvre une compétence universelle autonome établie en dehors de toute obligation internationale l'obligeant à étendre sa compétence juridictionnelle.

Ces hypothèses concernent, d'une part, les crimes contre l'humanité tels que définis par l'article 7 du statut de la Cour pénale internationale fait à Rome le 17 juillet 1998²⁵ et, d'autre part, les crimes de guerre consacrés par les Conventions de Genève de 1949 et le Protocole additionnel I à ces Conventions dès lors qu'ils sont

(22) Doc. parl., Chambre, sess. 2000-2001, n° 1178/2, p. 7 (Annexe).

(23) Bien que cette Convention ne comprenne pas une disposition faisant obligation aux Etats parties de poursuivre eux-mêmes les infractions qu'elle consacre, il est néanmoins admis qu'une telle obligation résulte d'une règle coutumière internationale. Voyez Cour internationale de Justice, arrêt du 11 juillet 1996, Rec. 1996, p. 616, § 31 : "l'obligation qu'a chaque Etat de prévenir et de réprimer le crime de génocide n'est pas limitée territorialement par la Convention". Voir également De Smet L. et Naert Fr., "De wet betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht : een internationaalrechtelijk perspectief", Tijdschrift voor Strafrecht, 2002, pp. 106-124.

(24) L'article 49, alinéa 2, de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne du 12 août 1949 dispose : "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 pourra aussi, si elle le préfère, et selon les conditions prévues par sa propre législation, les remettre pour jugement à une autre partie contractante intéressée à la poursuite, pour autant que cette partie contractante ait retenu contre lesdites personnes des charges suffisantes."

(25) Si le préambule du statut de la Cour pénale internationale indique "qu'il est du devoir de chaque Etat de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux", aucune disposition de la Convention n'impose aux Etats parties d'instaurer une compétence universelle.

commis dans le cadre d'un conflit armé non international (Protocole additionnel II à la Convention de Genève) ²⁶.

Il s'ensuit qu'en ce qui concerne les infractions graves au droit pénal international humanitaire relevant du champ d'application de la loi du 16 juin 1993, précitée, l'insertion dans le chapitre II du Titre préliminaire du Code de procédure pénale d'un article 12bis par la loi du 18 juillet 2001, précitée, entraîne la création d'un double régime de recevabilité des poursuites lorsque l'auteur présumé des infractions n'est pas trouvé sur le territoire de la Belgique : si l'infraction relève d'une convention internationale imposant à la Belgique l'instauration d'une règle de compétence universelle obligatoire, la poursuite sera irrecevable en vertu de l'article 12bis, précité, combiné avec l'article 12; en revanche, si l'infraction relève d'une convention internationale n'imposant pas une telle obligation à la Belgique, la poursuite sera ou non recevable selon l'interprétation qui sera donnée à l'article 7 de la loi du 16 juin 1993, précitée.

L'insertion de l'article 12bis dans le Titre préliminaire du Code de procédure pénale et l'absence de toute dérogation explicite à l'article 12 du même titre pour les infractions visées par les conventions internationales auxquelles l'article 12bis se réfère, conduit, pour les infractions relevant de ces conventions, à écarter toute interprétation selon laquelle l'article 7 de la loi du 16 juin 1993, précitée, dérogerait à l'article 12 du Titre préliminaire, précité. Ledit article 12bis énonce, en effet, pour les infractions auxquelles il s'applique, une règle qui déroge à l'article 7 de la loi du 16 juin 1993, précitée, dans l'interprétation que la proposition examinée entend lui donner.

(26) Sur ce que l'exigence d'une compétence universelle n'est point conventionnellement imposée pour les crimes de guerre commis dans le cadre des conflits armés non internationaux définis dans le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève de 1949, voyez D. Vandermeerch, "La compétence universelle en droit belge", in Poursuites pénales et extraterritorialité, La Charte, 2002, pp. 49 et 51.

4. Conclusion

Le recours à une loi interprétative pour dégager le sens exact de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1993, précitée, ne pourrait plus se concevoir que pour une partie du champ d'application de cette disposition depuis qu'a été adoptée la loi du 18 juillet 2001, précitée.

En effet, en insérant l'article 12bis dans le chapitre II du Titre préliminaire du Code de procédure pénale - lequel doit nécessairement être combiné avec l'article 12 du même chapitre - cette loi du 18 juillet 2001 a profondément modifié la portée de l'article 7 de la loi du 16 juin 1993, précitée, en énonçant une règle de compétence des juridictions belges pour les "infractions commises hors du territoire du royaume et visées par une convention internationale liant la Belgique, lorsque cette convention lui impose (...) de soumettre l'affaire à ses autorités pour l'exercice des poursuites". Les infractions ainsi visées - et que recouvrait aussi la loi du 16 juin 1993, précitée - ne peuvent dorénavant être poursuivies que si leur auteur présumé est trouvé sur le territoire belge.

Certes, pour les autres infractions (non visées par l'article 12bis), la loi du 16 juin 1993, précitée, conserve sa pertinence. Pour cette parcelle résiduaire du champ d'application de l'article 7 de cette loi, une loi interprétative pourrait dès lors être envisagée. Il n'en reste pas moins que le recours à un tel procédé risque de poser la question de la légitime confiance de l'auteur présumé de l'une de ces infractions dans la prévisibilité de la procédure pénale et, plus fondamentalement, de l'incidence qu'une telle loi interprétative pourrait avoir au regard du principe de la non-rétroactivité de la loi en matière pénale.

En outre, cette loi interprétative aboutirait à une situation particulièrement incohérente : pour les infractions visées par l'article 12bis, précité, c'est-à-dire celles pour lesquelles obligation est faite à la Belgique de les soumettre pour poursuite à ses autorités nationales, l'auteur présumé ne pourrait être poursuivi devant les juridictions belges que s'il est trouvé sur le territoire belge. En revanche, cette dernière condition ne serait pas requise pour les infractions régies par la loi du 16 juin 1993, précitée, et pour lesquelles une même obligation de poursuite ne serait pas imposée à la Belgique de telle sorte que leur auteur présumé pourrait être poursuivi devant les juridictions belges sans qu'il doive pour autant être trouvé sur le territoire du Royaume.

Afin de rétablir la sécurité juridique ainsi que la cohérence des textes applicables, il serait préférable que le législateur réaménage, par une loi modificative, l'articulation de la loi du 16 juin 1993, précitée, avec les articles 12, alinéa 1^{er}, et 12bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale. C'est d'ailleurs cette voie qu'il emprunte dans la seconde proposition de loi ²⁷, soumise également à l'examen de la section de législation.

⁽²⁷⁾ Proposition de loi "modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire" (Doc. parl., Sénat, sess. 2001-2002, n° 1256/1) inscrite au Conseil d'Etat sous le numéro de rôle 34.154/2.

Onderwerp van het voorstel

Het onderzochte voorstel dient zich aan als een uitvoering van artikel 84 van de Grondwet, krachtens hetwelk alleen de wet een authentieke uitlegging van de wetten kan geven.

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat het de bedoeling is een einde te maken aan een controversiële interpretatie van artikel 7, eerste lid, van de wet van 6 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

In die bepaling staat :

"De Belgische rechtbanken zijn bevoegd om kennis te nemen van de in deze wet omschreven misdrijven, ongeacht de plaats waar deze gepleegd zijn."

In de parlementaire voorbereiding van de genoemde wet van 16 juni 1993 ¹ wordt onderstreept dat de wetgever een universele bevoegdheid ² wil invoeren ten gunste van de Belgische rechtbanken opdat ze uitspraak kunnen doen over die ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht "ongeacht de nationaliteit van de dader en de plaats waar het misdrijf gepleegd is, en zonder dat enige bijzondere formaliteit is vereist (geen aanklacht, geen officiële kennisgeving)".

Tegenwoordig worden twee stellingen over de interpretatie van artikel 7, eerste lid, van de genoemde wet van 16 juni 1993 verdedigd.

(1) Gedr. St., Senaat, zitting 1990-1991, nr. 1317/1, blz. 15.

(2) De universele bevoegdheid vloeit voort uit het principe "aut dedere aut judicare", volgens hetwelk Staten verplicht zijn om de daders van in bepaalde internationale verdragen vervatte ernstige misdrijven hetzij uit te leveren aan de bevoegde Staat of over te dragen aan het bevoegde internationaal rechtscollege, hetzij te vervolgen en zelf uitspraak over hen te doen.

Volgens verreweg de meeste rechtsgeleerden ³ bekrachtigt het voormelde artikel 7, eerste lid, een regel van autonome universele bevoegdheid, waarbij de ontvankelijkheid van de vervolgingen niet afhankelijk is van de vraag of de vermoedelijke dader van misdrijven genoemd in de voormelde wet van 16 juni 1993 zich op het Belgische grondgebied bevindt.

Daarentegen heeft in recente arresten de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Brussel ⁴ geoordeeld dat artikel 7, eerste lid, van de genoemde wet van 16 juni 1993 moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 12, eerste lid, en 12bis van hoofdstuk II van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 12, eerste lid, bepaalt :

"Behoudens in de gevallen van artikel 6, nrs. 1 en 2, artikel 10, nrs. 1 en 2, alsmede van artikel 10bis, heeft de vervolging van de misdrijven waarvan sprake in dit hoofdstuk, alleen plaats wanneer de verdachte in België wordt gevonden."

Artikel 12bis, dat is vervangen bij de wet van 18 juli 2001, bepaalt:

"De Belgische gerechten zijn bevoegd om kennis te nemen van misdrijven gepleegd buiten het grondgebied van het Koninkrijk en bedoeld in een internationaal verdrag waardoor België is gebonden wanneer het krachtens dat

(3) A. Andries, E. David, C. Van Den Wijngaert, J. Verhaegen, "Commentaire de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves au droit international humanitaire", Rev. Dr. Pén., 1994, blz. 1170-1176; F. Tulkens en M. van de Kerchove, "Introduction au droit pénal", uitgeverij Story-Scientia, 1998, blz. 220; P. d'Argent, "La loi du 10 février 1999 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire", JT, 1999, blz. 554; D. Vandermeersch, "Les poursuites et le jugement des infractions de droit humanitaire en droit belge", Rev. Dr. Pén., 2001, dossier nr. 6, blz. 149-150; H-D. Bosly en D. Vandermeersch, "Droit de la procédure pénale", uitgeverij La charte, tweede uitgave, 2001, blz. 69; L. De Smet en F. Naert, De wet betreffende de bestrafing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht : een internationaalrechtelijk perspectief, Working Paper Nr. 13 - November 2001, Instituut voor Internationaal Recht, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, blz. 20; J. Wouters en H. Pansen, waar naartoe met de Genocidewet ? Working Paper Nr. 30 - September 2002, Instituut voor Internationaal Recht, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, blz. 14.

(4) Zie in die zin de arresten van 16 april 2002 (zaak-Yerodia) en 26 juni 2002 (zaken Sharon en Gbagbo).

verdrag op enigerlei wijze wordt verplicht de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voor te leggen teneinde vervolging in te stellen." ⁵.

Op basis van die bepalingen heeft de kamer van inbeschuldigingstelling geoordeeld dat vervolgingen van vermoedelijke schuldigen van overtredingen van de voormelde wet van 16 juni 1993, alleen ontvankelijk zijn als die schuldigen op het Belgische grondgebied worden aangetroffen ⁶.

Algemene opmerkingen

1. Het begrip interpretatieve wet

1.1. Volgens de rechtsleer betekent het interpreteren van een wet :

"... interpréter une loi, c'est dégager le sens exact d'un texte législatif qui serait peu clair et, le cas échéant, en déterminer la portée, c'est-à-dire le champ d'application temporel, spatial et juridique. (...) Interpréter une loi par voie d'autorité, ou ce qui revient au même l'interpréter de manière authentique, c'est en donner une interprétation par voie de disposition générale, obligatoire (...)." ⁷

In verscheidene adviezen heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State herinnerd aan de beginselen die moeten worden gehuldigd als met een interpretatieve wet wordt gewerkt, waarbij ze heeft beklemtoond dat die werkwijze uitzonderlijk moet blijven.

Die bevoegdheid houdt in dat :

"... de wetgever een vroegere wet zo mag uitleggen dat deze geacht moet worden steeds en voor eenieder de betekenis, vermeld in de interpretatieve wet, te hebben gehad, in voorkomend geval aldus ingrijpend in inmiddels verworven

(5) Zie advies 30.776/2 d.d. 24 januari 2001 van de Raad van State.

(6) Het arrest in de zaak-Yerodia is wegens een procedurefout door het Hof van Cassatie vernietigd op 20 november 2002 in de zaak Kashala Raphaël/Yerodia Ndombasi.

(7) J. Velu, "Droit public", deel I, uitgeverij Bruylant, Brussel, 1986, blz. 587. Zie ook J. Barthélemy, "De l'interprétation des lois par le législateur", RDP, 1908, blz. 465; L. Patras, "L'interprétation en droit public interne", Parijs, 1962, blz. 25; J. Van Nieuwenhove, "Interpretatieve wetten en behoorlijk regelgeving", T.v.W., 1999, blz. 127-136.

rechtstoestanden⁸, zonder dat zulks evenwel, overeenkomstig artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek, ertoe kan leiden dat wordt teruggekomen op inmiddels in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen."⁹.

In de rechtsleer wordt zelfs de mening verkondigd dat de wetgever geen interpretatieve wet kan aannemen "pour la seule raison qu'il estime inopportune la jurisprudence des cours et tribunaux relative à une loi sans mettre en question d'aucune façon l'exactitude du sens et de la portée donnés par ceux-ci à cette loi. Il a été précisé au cours des travaux préparatoires de la révision de l'article 28¹⁰ de la Constitution¹¹ que l'interprétation authentique ... doivent être reconnus à cette loi"¹².

1.2. Zoals het Arbitragehof bovendien heeft onderstreept :

"... Een wetsbepaling is interpretatief wanneer zij, met terugwerkende kracht, een andere wetsbepaling uitlegt en verklaart."¹³.

⁽⁸⁾ Gedr. St., Senaat, BZ 1979, nr. 261/1, bijlage 1, advies van de Raad van State van 31 mei 1979, blz. 17.

⁽⁹⁾ Advies 23.600/1/V d.d. 26 juli 1994 van de afdeling wetgeving over een voorontwerp van wet "tot interpretatie van de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn".

⁽¹⁰⁾ Zie eveneens : Cass., 4 November 1996, Arr. Cass., 1996, blz. 411. Huidig artikel 84 van de Grondwet.

⁽¹¹⁾ Gedr. St., Senaat, BZ 1979, nr. 100/25, blz. 4.

⁽¹²⁾ J. Velu, op. cit., blz. 600. Zie in dezelfde zin M. Uyttendaele, "Précis de droit constitutionnel belge", uitgeverij Bruylant, Brussel, 2001, blz. 283. Zie eveneens : Cass., 17 februari 2000, Arr. Cass., 2000, blz. 134 ("(...) dat een uitleggingswet een wet is die betreffende een punt waar de rechtsregel onzeker of betwist is, een oplossing geeft, die door de rechtspraak had kunnen worden aangenomen"). Arbitragehof, 19 mei 1993, arrest nr. 37/93.

⁽¹³⁾ Arbitragehof, 19 mei 1993, arrest nr. 37/93.

Zulk een wet heeft dus niet tot doel nieuwe rechtsregels toe te voegen aan de bestaande rechtsordening. Ze vormt één geheel met de wet die wordt uitgelegd en die wordt geacht van bij het begin de betekenis te hebben gehad die eraan wordt gegeven door de interpretatieve wet ¹⁴.

Voorzover de interpretatieve wet terugwerkende kracht heeft, mag de wetgever echter slechts met zo'n wet werken als hij de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beginselen naleeft. Daarbij moet hij in het bijzonder acht slaan op de bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarin zowel het beginsel vervat is dat strafwetten niet mogen terugwerken, als het beginsel dat de strafprocedure voorzienbaar moet zijn.

2. Bedoeling van de wetgever van 1993 en uitlegging en in de rechtspraak

2.1. In de parlementaire voorbereiding van de genoemde wet van 16 juni 1993 staat :

"Artikel 9 ¹⁵ bevestigt het principe van de universele bevoegdheid, dat door de ondertekenaars van de Verdragen van Genève is onderschreven. Daaruit volgt dat, wanneer het gaat om in de wet genoemde ernstige inbreuken, de Belgische rechtbanken steeds bevoegd zullen zijn, ongeacht de nationaliteit van de dader en de plaats waar het misdrijf gepleegd is, en zonder dat enige bijzondere formaliteit is vereist (geen aanklacht, geen officiële kennisgeving).

Krachtens de Verdragen zullen de Belgische rechtbanken zelfs ingeval de vermoedelijke dader van het misdrijf niet op het Belgisch grondgebied aangetroffen wordt, bevoegd dienen te zijn. Deze mogelijkheid blijkt niet uit de tekst van artikel 9. Het werd echter niet gelegen geacht, dat punt in een bijzondere bepaling van deze wet te verduidelijken. Een ander wetsontwerp werd immers anderzijds ingediend met het oog op de goedkeuring van het Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, waarin voorzien wordt in de afschaffing van artikel 12 van de

(14) "Uitleggen kan weliswaar betekenen dat een onduidelijke zin wordt "herschreven" of dat enkele woorden worden toegevoegd aan een vage formulering, maar mag niet dienen om de redactie van een regeling in het algemeen te verbeteren of om de leemten ervan aan te vullen. De bedoeling ervan is enkel de betekenis van een bestaande regel te preciseren, nader te omschrijven, te verduidelijken wanneer er daadwerkelijk een interpretatieprobleem rijst.". Zie advies 30.111/2 van 5 juni 2000 over een voorontwerp van wet "tot interpretatie en wijziging van sommige bepalingen van de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen en de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken" (Gedr. St., Kamer, zitting 2000-2001, nr. 1329).

(15) Het huidige artikel 7 van de voormelde wet van 16 juni 1993.

Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering (dat voor de toepassing van de criteria inzake extraterritoriale bevoegdheid de vereiste inhoudt dat de persoon principieel op het Belgisch grondgebied moet worden aangetroffen)." ¹⁶.

2.2. Die passage uit de parlementaire voorbereiding leidt tot uiteenlopende interpretaties van artikel 7, eerste lid, van de genoemde wet van 16 juni 1993.

Tijdens zijn requisitoir in de zaak-Yerodia ¹⁷ heeft het openbaar ministerie die passage uit de parlementaire voorbereiding als volgt geïnterpreteerd :

"Attendu qu'une première lecture de ce passage des travaux préparatoires permettrait de penser que le législateur aurait considéré que l'article 12 du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale était en principe d'application ¹⁸;

Attendu que l'on pourrait en inférer que, dans l'esprit du législateur de 1993, les dispositions du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale avaient vocation à régir la poursuite des infractions prévues à ladite loi; qu'il s'ensuivrait, dans cette hypothèse, que l'absence d'abrogation de l'article 12 du Titre préliminaire - abrogation envisagée par le législateur, qui y a ensuite renoncé - rendrait la disposition de l'alinéa 1^{er} de cet article applicable aux infractions à la loi de 1993;

Attendu cependant que l'article 12, alinéa 1^{er}, du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale prévoit expressément que la règle qu'il édicte ne concerne que les infractions visées au Chapitre II dudit Titre préliminaire;

Attendu qu'aucune disposition du Chapitre II du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale ne vise les infractions à la loi du 16 juin 1993;

Que, dans ces conditions, les considérations exprimées dans les travaux préparatoires de l'article 7 de la loi du 16 juin 1993 au sujet de l'abrogation projetée de l'article 12 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale apparaissent comme un obiter dictum des auteurs de la loi, qui n'implique nullement que ceux-ci aient considéré que les règles auxquelles le Chapitre II du Titre préliminaire du Code de procédure pénale subordonne l'exercice de l'action publique du chef d'infractions commises hors du territoire du Royaume avaient, d'une manière quelconque vocation pour s'appliquer."

(16) Gedr. St., Senaat, zitting 1990-1991, nr. 1317/1, blz. 15-16.

(17) Uittreksel uit het requisitoir, JMLB, 2002/21, blz. 922-923.

(18) Het zij op gewezen dat het wetsontwerp hetwelk in uitzeg gesteld is in de parlementaire voorbereiding van artikel 7 van de wet van 16 juni 1993 en dat inzonderheid strekte tot opheffing van artikel 12 van de voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering, uiteindelijk niet is ingediend vanwege de opmerkingen gemaakt door de Raad van State (advies 19.822/2 van 29 oktober 1990 over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, opgemaakt te New York op 17 december 1979)".

Anderzijds geeft de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Brussel in haar genoemde arresten een heel andere uitlegging van diezelfde passage uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 juni 1993 :

"Attendu qu'il en ressort que si le législateur belge a bien manifesté son intention d'étendre les effets de la compétence universelle des juges belges, même au cas où l'auteur présumé n'est pas trouvé sur le territoire belge, il a en réalité lié la recevabilité de cette poursuite à la suppression de l'article 12 du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale dans le cadre d'une autre loi en gestation;

Qu'ainsi contrairement à ce qui a été soutenu, l'exposé des motifs de la loi du 16 juin 1993 ne précise nullement que les juridictions belges sont compétentes «même dans le cas où l'auteur présumé de l'infraction n'est pas trouvé sur le territoire belge», mais paraît indiquer que ces juridictions devront l'être et le seront lorsque l'article 12 du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale sera supprimé (...);

Attendu que certes l'intitulé d'une loi ou d'un arrêté royal ne contient qu'une indication générale et n'a pas le caractère d'une disposition normative (Cass.(1re Chambre) 28 janvier 1967, Pas. 1967, I, p. 650);

Que l'on doit toutefois considérer que les règles contenues dans le chapitre II du Titre préliminaire du Code de procédure pénale constituent le droit commun en matière de procédure pénale et plus particulièrement en ce qui concerne les règles qui sont relatives à la recevabilité de l'action publique à raison des crimes et délits commis hors du territoire du Royaume;

Que les règles qui y sont visées doivent donc recevoir application dans tous les cas où des lois spéciales n'y dérogent pas de manière expresse;

Attendu que si le législateur avait estimé qu'aucune disposition du Chapitre II du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale ne devait trouver application en matière de compétence universelle, on ne perçoit guère la raison pour laquelle il aurait prévu, dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 16 juin 1993, la suppression de la règle de procédure pénale visée à l'article 12 dudit Code."

2.3. Gezien die uiteenlopende interpretaties van de bedoeling van de wetgever, zoals die is weergegeven in de parlementaire voorbereiding van de wet van 1993, is het in beginsel geoorloofd dat gebruik wordt gemaakt van een interpretatieve wet. Los van de vraag of zulk een wet geen afbreuk kan doen aan de voorzienbaarheid van de strafprocedure die voor de vermoedelijke dader van een strafbaar feit moet bestaan, rijst de vraag of de voorgestelde uitlegging te rijmen valt met de huidige wettelijke context.

3. Huidige wettelijke context

3.1. Er dient in het bijzonder aandacht te worden geschonken aan de wet van 18 juli 2001 houdende wijziging van artikel 12bis van de wet van 17 april 1878 houdende de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering, die ondertussen tot stand is gekomen. Net zoals artikel 12 is artikel 12bis ingevoegd in hoofdstuk II van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, dat gaat over de strafvordering wegens misdaden of wanbedrijven buiten het grondgebied van het Rijk gepleegd. Het luidt als volgt :

"De Belgische gerechten zijn bevoegd om kennis te nemen van misdrijven gepleegd buiten het grondgebied van het Koninkrijk en bedoeld in een internationaal verdrag waardoor België is gebonden wanneer het krachtens dat verdrag op enigerlei wijze wordt verplicht de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voor te leggen teneinde vervolging in te stellen."

3.2. De kamer van inbeschuldigingstelling bij het hof van beroep te Brussel heeft daarop trouwens gewezen :

"Attendu que l'application de l'article 12 est certes limitée aux «infractions dont il s'agit dans le présent chapitre»; qu'il y a toutefois lieu de prendre en considération l'insertion depuis le 18 juillet 2001 de l'article 12bis dans ce chapitre II du Titre préliminaire;

Que le législateur de 2001 a donc étendu de manière significative la portée du chapitre II du Titre préliminaire du Code de procédure pénale;

Attendu que, puisque l'article 12bis fait partie du chapitre II, la poursuite des infractions visées à cet article, notamment, depuis le 18 juillet 2001, «les infractions commises hors du territoire du royaume et visées par une convention internationale liant la Belgique, lorsque cette convention lui impose, de quelque manière que ce soit, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice des poursuites», n'aura lieu que si l'inculpé est trouvé en Belgique;"

3.3. In de memorie van toelichting ¹⁹ bij het genoemde ontwerp van wet houdende wijziging van artikel 12bis staat het volgende :

"Een aanzienlijk aantal verdragen van de Verenigde Naties inzake internationaal strafrecht zijn door België reeds geratificeerd of staan op het punt te worden geratificeerd. Al deze verdragen bevatten dwingende regels inzake bevoegdheidsuitbreiding van de gerechten van de verdragsluitende staten (...). Artikel 12 bis van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering was reeds in het Belgische recht ingevoegd om aan dergelijke verplichtingen ten aanzien van het Verdrag van Wenen inzake externe beveiliging van kernmateriaal tegemoet

⁽¹⁹⁾ Gedr. St., Kamer, zitting 2000-2001, nr. 1178/1, blz. 3 en 5.

te komen. De voorgestelde wijziging is erop gericht dit artikel in een bepaling van algemene toepassing om te zetten teneinde te voorkomen dat de inhoud ervan moet worden aangepast wanneer België toetreedt tot een verdrag inzake internationaal strafrecht waarin verplichtingen betreffende de rechtsmacht zijn opgenomen.(...).

Eén van de hoofddoelen van dit voorstel is zodoende erop gericht stelselmatig te voldoen aan de traditionele internationale verplichtingen terzake en vormt een toepassing van het beginsel "aut dedere aut judicare" op grond waarvan de vermoedelijke dader van het feit dat krachtens het geldende verdrag strafbaar wordt gesteld, in België moet worden vervolgd ingeval hij op het Belgische grondgebied is gevonden en niet aan een van de overeenkomstig dat laatste verdrag bevoegde Staten is uitgeleverd, zulks ongeacht zijn nationaliteit, die van het slachtoffer en de plaats waar het strafbare feit is gepleegd."

De afdeling wetgeving heeft in haar advies 30.776/2, dat ze op 24 januari 2001 over dat ontwerp van wet heeft uitgebracht, het volgende opgemerkt :

"De voor artikel 12 bis van de voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering voorgestelde nieuwe tekst bepaalt niet meer dat de Belgische gerechten bevoegd zijn voor zover de «vermoedelijke dader van het misdrijf zich op Belgisch grondgebied bevindt en de Belgische Regering de uitlevering aan die Staat niet toelaat», in tegenstelling tot wat thans in artikel 12bis wordt gesteld.

In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat het nieuwe artikel 12bis zal moeten worden gelezen in samenhang met artikel 12 van de voorafgaande Titel van het Wetboek, waarin wordt bepaald dat strafbare feiten slechts worden vervolgd indien de «verdachte» in België wordt gevonden." ²⁰.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 juli 2001 wordt duidelijk aangegeven dat de misdrijven waarvan sprake in artikel 12bis alleen in België vervolgd kunnen worden indien de vermoedelijke dader ervan op het Belgische grondgebied wordt aangetroffen, aangezien artikel 12, eerste lid, van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering niet zo is gewijzigd dat het genoemde artikel 12bis is opgenomen bij de uitzonderingen op de regel die bij dat artikel 12 worden vastgelegd ²¹.

Bovendien wordt er in diezelfde parlementaire voorbereiding van uitgegaan dat artikel 12bis een algemene strekking heeft en alle internationale verdragen betreft waardoor België gebonden is en waarbij het verplicht wordt het beginsel "aut dedere aut judicare" na te leven.

(20) Gedr. St., Kamer, zitting 2000-2001, nr. 1178/1, blz. 8

(21) D. Vandermeersch, op. cit., blz. 59 : "Cette exigence (à savoir si l'inculpé est trouvé en Belgique) s'applique également aux extensions obligatoires de compétences imposées par les conventions internationales (article 12bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale).".

3.4. Wat de internationale verdragen aangaat die door de Minister van Justitie als voorbeeld zijn genoemd omtrent de toepassing van artikel 12bis, is er onder meer sprake van het Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide, aangenomen te Parijs op 9 december 1948²², dat precies bij de genoemde wet van 16 juni 1993 ten uitvoer wordt gelegd²³.

Het genoemde artikel 12bis is ook van toepassing op de oorlogsmisdaden bedoeld in de genoemde wet van 16 juni 1993, ten minste wat betreft de misdrijven vastgelegd in de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 en begaan in het kader van een internationaal gewapend conflict (aanvullend protocol I bij die verdragen)²⁴.

Artikel 12bis is daarentegen niet uitdrukkelijk van toepassing op de andere misdaden genoemd in de wet van 16 juni 1993, voor de bestraffing waarvan België een autonome universele bevoegdheid heeft ingevoerd los van enige internationale verplichting die België oplegt zijn rechtsprekende bevoegdheid uit te breiden.

Het gaat daarbij enerzijds om de misdaden tegen de mensheid, zoals bepaald in artikel 7 van het statuut van het Internationale Strafgerechtshof, gedaan te Rome op

(22) Gedr. St., Kamer, zitting 2000-2001, nr. 1178/2, blz. 7 (Bijlage).

(23) Ook al bevat dat Verdrag geen bepaling waarbij de verdragsstaten verplicht worden zelf de misdrijven die het omschrijft, te vervolgen, wordt aangenomen dat zulk een verplichting voortvloeit uit een regel van internationaal gewoonterecht. Zie Internationaal Gerechtshof, arrest van 11 juli 1996, Rec. 1996, blz. 616, § 31 : "l'obligation qu'a chaque Etat de prévenir et de réprimer le crime de génocide n'est pas limitée territorialement par la Convention". Zie ook L. De Smet en Fr. Naert, "De wet betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht : een internationaalrechtelijk perspectief", Tijdschrift voor Strafrecht, 2002, blz. 106-124.

(24) Artikel 49, tweede lid, van het Verdrag van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde, van 12 augustus 1949, stipuleert : "Iedere Hoge Verdragsluitende Partij is verplicht personen die ervan verdacht worden één van deze ernstige inbreuken te hebben gepleegd, dan wel bevel tot het plegen daarvan te hebben gegeven, op te sporen en moet hen, ongeacht hun nationaliteit, voor haar eigen gerechten brengen. Zij kan hen ook, indien zij daaraan de voorkeur geeft, en overeenkomstig de bepalingen van haar eigen wetgeving, ter berechting overleveren aan een andere bij de vervolging belang hebbende Hoge Verdragsluitende Partij, mits deze Verdragsluitende Partij een met voldoende bewijzen gestaafde telastlegging welke een vervolging rechtvaardigt, tegen de betrokken personen inbrengt."

17 juli 1998 ²⁵, en anderzijds om de oorlogsmisdaden vastgelegd in de Verdragen van Genève van 1949 en in Aanvullend Protocol I bij die Verdragen wanneer ze begaan worden in het kader van een niet-internationaal gewapend conflict (Aanvullend protocol II bij het Verdrag van Genève) ²⁶.

Daaruit volgt dat, wat betreft de ernstige schendingen van het internationaal humanitair strafrecht die tot de werkingssfeer van de genoemde wet van 16 juni 1993 behoren, door het invoegen van een artikel 12bis in hoofdstuk II van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering bij de genoemde wet van 18 juli 2001, een dubbele regeling inzake de ontvankelijkheid van vervolging in het leven wordt geroepen in het geval dat de vermoedelijke dader van de misdrijven niet op het grondgebied van België aangetroffen wordt : indien het misdrijf valt onder een internationaal verdrag dat België ertoe verplicht een bepaling inzake verplichte universele bevoegdheid in te voeren, zal de vervolging onontvankelijk zijn krachtens het genoemde artikel 12bis, juncto artikel 12; indien het misdrijf daarentegen valt onder een internationaal verdrag dat niet zulk een verplichting oplegt aan België, zal de vervolging al dan niet ontvankelijk zijn naargelang van de uitlegging die gegeven wordt van artikel 7 van de genoemde wet van 16 juni 1993.

Invoeging van artikel 12bis in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en ontstentenis van uitdrukkelijke afwijking van artikel 12 van dezelfde titel voor de misdrijven genoemd in de internationale verdragen waarnaar artikel 12bis verwijst, leidt voor de misdrijven die onder die verdragen vallen, tot afwijzing van iedere interpretatie luidens welke artikel 7 van de genoemde wet van 16 juni 1993 afwijkt van het genoemde artikel 12 van de Voorafgaande Titel. In dat artikel 12bis staat immers, voor de misdrijven waarop het van toepassing is, een bepaling die afwijkt van artikel 7 van de

(25) Ook al staat in de preambule van het statuut van het internationale strafrechtshof "dat het de plicht is van elke Staat om zijn rechtsmacht in strafzaken uit te oefenen over degenen die verantwoordelijk zijn voor internationale misdrijven", geen enkele bepaling van het Verdrag legt de lidstaten op een universele bevoegdheid in te voeren.

(26) Dat voor oorlogsmisdaden begaan naar aanleiding van niet-internationale gewapende conflicten omschreven in Aanvullend Protocol II bij de verdragen van Genève van 1949 geen vereiste van universele bevoegdheid bij verdrag wordt voorgeschreven, vergelijk D. Vandermeersch, "La compétence universelle et droit belge", in *Poursuites pénales et extra-territorialité*, La Charte, 2002, blz. 49 en 51.

genoemde wet van 16 juni 1993, volgens de uitlegging die het voorliggende voorstel daarvan wil geven.

4. Besluit

Het gebruik van een interpretatieve wet om de juiste betekenis van artikel 7, eerste lid, van de meergenoemde wet van 16 juni 1993 weer te geven, kan sedert de goedkeuring van de genoemde wet van 18 juli 2001 nog slechts voor een gedeelte van de werkingssfeer van deze bepaling.

Immers, door invoeging van artikel 12bis in hoofdstuk II van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering - dat noodzakelijkerwijze in onderling verband moet worden gelezen met artikel 12 van hetzelfde hoofdstuk - heeft de wet van 18 juli 2001 de strekking van artikel 7 van de genoemde wet van 16 juni 1993 grondig gewijzigd, doordat ze als regel geeft dat de Belgische rechtbanken bevoegd zijn voor de "misdrijven gepleegd buiten het grondgebied van het Koninkrijk en bedoeld in een internationaal verdrag waardoor België is gebonden wanneer het krachtens dat verdrag (...) wordt verplicht de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voor te leggen teneinde vervolging in te stellen". De misdrijven die hier worden bedoeld - en waarop ook de wet van 16 juni 1993 toepassing vond - kunnen voortaan alleen nog vervolgd worden als de vermoedelijke dader ervan op het Belgische grondgebied wordt aangetroffen.

Voor de overige misdrijven (die niet bedoeld worden in artikel 12bis) blijft de meergenoemde wet van 16 juni 1993 weliswaar gelden. Voor dit resterende deel van de werkingssfeer van artikel 7 van die wet zou dan ook een interpretatieve wet overwogen kunnen worden. Dat neemt niet weg dat, wanneer van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, de vraag kan rijzen naar de voorzienbaarheid van de strafprocedure die voor de vermoedelijke dader van één van die misdrijven moet bestaan en, meer speciaal, naar de gevolgen die zulk een interpretatieve wet kan hebben uit het oogpunt van het beginsel dat strafwetten geen terugwerkende kracht hebben.

Die interpretatieve wet zou bovendien een zeer onsamenhangende situatie doen ontstaan : voor de misdrijven bedoeld in het genoemde artikel 12bis, dat wil zeggen de misdrijven die België verplicht aan zijn nationale autoriteiten moet voorleggen met het

.../...

oog op vervolging, zou de vermoedelijke dader alleen voor een Belgische rechtbank vervolgd kunnen worden indien hij op het Belgische grondgebied wordt aangetroffen. Laatstgenoemde voorwaarde zou daarentegen niet gelden voor de misdrijven die vallen onder de genoemde wet van 16 juni 1993, en waarvoor niet eenzelfde vervolgingsplicht zou zijn opgelegd aan België, zodat de vermoedelijke dader ervan vóór de Belgische rechtbanken kan worden vervolgd, zonder dat hij daarom op het grondgebied van het Rijk aangetroffen hoeft te worden.

Om de rechtszekerheid en de onderlinge samenhang van de toepasselijke regelingen te herstellen, zou het beter zijn dat de wetgever er door middel van een wijzigingswet voor zorgt dat de genoemde wet van 16 juni 1993 beter afgestemd wordt op de artikelen 12, eerste lid, en 12bis van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering. Die werkwijze past hij trouwens toe in het tweede wetsvoorstel, dat tevens voor onderzoek aan de afdeling wetgeving is voorgelegd ²⁷.

⁽²⁷⁾ Voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht" (Gedr. St., Senaat, zitting 2001-2002, nr. 1256/1), ingeschreven bij de Raad van State onder rolnummer 34.154/2.

Les chambres réunies étaient composées de

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Messieurs
de Heren

W. DEROOVER,

premier président du Conseil d'Etat, président,
eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitter,

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

D. ALBRECHT,

P. LEMMENS,

J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

M. BAGUET,

Madame
Mevrouw

Messieurs
de Heren

F. DELPÉRÉE,

J. van COMPERNOLLE,

H. COUSY,

A. SPRUYT,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,

Mesdames
Mevrouwen

B. VIGNERON,

A.-M. GOOSSENS,

greffier,
griffier,
greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Les rapports ont été présentés par Mme P. VANDERNACHT et M. W. PAS, auditeurs. Les notes du bureau de coordination ont été rédigées et exposées par Mme A.-F. BOLLY et M. L. VAN CALENBERGH, référendaires.

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT en de H. W. PAS, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door Mevr. A.-F. BOLLY en de H. L. VAN CALENBERGH, referendarissen.

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

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

LE GREFFIER - LE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

W. DEROOVER