

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

15 juillet 2003

SESSION EXTRAORDINAIRE 2003

PROPOSITION DE LOI

**abrogeant la loi du 16 juin 1993 relative
à la répression des violations graves
du droit international humanitaire**

(déposée par MM. Gerolf Annemans et
Bart Laeremans et
Mme Gerda Van Steenberge)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

15 juli 2003

BUITENGEWONE ZITTING 2003

WETSVOORSTEL

**tot afschaffing van de wet van 16 juni 1993
betreffende de bestraffing van
ernstige schendingen van het
internationaal humanitair recht**

(ingediend door de heren Gerolf Annemans
en Bart Laeremans en
mevrouw Gerda Van Steenberge)

RÉSUMÉ

La loi dite «de compétence universelle», dont la noble ambition était de permettre le jugement d'auteurs de crimes contre l'humanité, a déjà eu une multitude d'effets indésirables et a notamment provoqué de sérieuses turbulences dans nos relations diplomatiques. L'accord de gouvernement récemment conclu propose de nouvelles modifications à cette loi, mais les auteurs se demandent si ces propositions ont un sens et préconisent l'abrogation de la loi. Tout d'abord, la réputation de la loi empêcherait son maintien, mais, en outre, cette loi n'aurait plus aucune utilité une fois apportées les dernières modifications proposées.

SAMENVATTING

De zogenaamde «genocidewet», die het nobele doel had het berechten van auteurs van misdaden tegen de menselijkheid mogelijk te maken op grond van universele bevoegdheid, heeft heel wat ongewenste effecten gehad, met inbegrip van zwaar verstoorde diplomatieke relaties. Zij werd tot tweemaal toe bijgestuurd, zonder veel resultaat echter. In het recentste regeerakkoord worden nieuwe wijzigingen voorgesteld, maar de auteurs vragen zich af dit wel zinvol is en bepleiten in de plaats het afschaffen van de wet. Ten eerste zou de reputatie van de wet haar voortbestaan in de weg staan, maar bovendien zou de wet bijvoorbeeld geen nut meer hebben na de voorgestelde nieuwe wijzigingen.

<i>cdH</i>	: <i>Centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V</i>	: <i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
<i>ECOLO</i>	: <i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i>
<i>FN</i>	: <i>Front National</i>
<i>MR</i>	: <i>Mouvement Réformateur</i>
<i>N-VA</i>	: <i>Nieuw - Vlaamse Alliantie</i>
<i>PS</i>	: <i>Parti socialiste</i>
<i>SP.a - SPIRIT</i>	: <i>Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.</i>
<i>VLAAMS BLOK</i>	: <i>Vlaams Blok</i>
<i>VLD</i>	: <i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000 : *Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*
QRVA : *Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
CRIV : *Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)*

CRIV : *Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)*
CRABV : *Beknopt Verslag (op blauw papier)*
PLEN : *Plenum (witte kaft)*
COM : *Commissievergadering (beige kaft)*

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 50 0000/000 : *Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif*
QRVA : *Questions et Réponses écrites*
CRIV : *Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)*

CRIV : *Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)*
CRABV : *Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)*
PLEN : *Séance plénière (couverture blanche)*
COM : *Réunion de commission (couverture beige)*

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
<i>Natieplein 2</i>	<i>Place de la Nation 2</i>
<i>1008 Brussel</i>	<i>1008 Bruxelles</i>
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.deKamer.be</i>	<i>www.laChambre.be</i>
<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>	<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>

DÉVELOPPEMENTS

La loi du 16 juin 1993, dont l'intitulé est «Loi relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire» depuis le 23 mars 1999, est une illustration parfaite du dicton selon lequel l'enfer est pavé de bonnes intentions. Cette loi a été adoptée à la suite du mouvement d'indignation justifié soulevé par les violations graves du droit international humanitaire en Afrique centrale et en ex-Yougoslavie et avait pour objectif, honorable s'il en est, d'empêcher l'impunité de ceux qui se rendent coupables de tels crimes ressortissant au droit international.

Le problème posé par la loi belge tient au fait qu'elle confère une juridiction universelle aux tribunaux belges, ce qui signifie qu'elle ne requiert aucun élément de rattachement à notre pays pour la poursuite et le jugement des crimes visés. Ni le lieu où le crime a été commis, ni la nationalité du suspect ou de la victime ne jouent aucun rôle, ce qui fait de la loi belge un exemple unique au monde. La Belgique lilliputienne s'est ainsi érigée en conscience universelle, faisant montre d'une défiance absolue à l'égard des appareils juridiques du reste de la communauté internationale ainsi que d'un sentiment déplacé de supériorité, voire d'une attitude impérialiste.

La loi de compétence universelle, d'une portée déjà exorbitante, a encore été durcie par l'article 5, C, de la loi du 10 février 1999, qui prévoit que l'immunité liée à une qualité officielle n'empêche pas l'application de la loi. La conséquence en a été que les chefs d'État et les ministres de puissances étrangères ont été déclarés hors-la-loi et qu'une avalanche de plaintes d'inspiration politique ont été déposées, encouragées par la possibilité que le droit belge offre aux victimes d'infractions d'initier elles-mêmes la procédure pénale en déposant plainte avec constitution de partie civile devant un juge d'instruction. Indépendamment encore du fait que l'appareil judiciaire belge ne dispose ni du personnel ni des moyens pour jouer les tribunaux universels et que, même sans la loi de compétence universelle, les tribunaux belges doivent faire face à un énorme arriéré, la Belgique s'est vu admonester par la Cour de justice internationale de La Haye, le 14 février 2002, pour méconnaissance de l'immunité reconnue aux dirigeants politiques étrangers.

Non seulement la Belgique se couvre de ridicule par ses prétentions universelles, mais, en outre, l'application de la loi de compétence universelle préjudicie gra-

TOELICHTING

De wet van 16 juni 1993, waarvan het opschrift sinds 23 maart 1999 luidt '*Wet betreffende de bestrafing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht*', is de perfecte illustratie van het gezegde dat de weg naar de hel geplaveid is met goede voornemens. De 'genocidewet' kwam tot stand naar aanleiding van de terechte verontwaardiging over ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht in Centraal-Afrika en Ex-Joegoslavië en had het eerbare oogmerk de straffeloosheid te verhinderen van degenen die zich schuldig maken aan dergelijke internationaalrechtelijke misdaden.

Het probleem met de Belgische genocidewet is dat zij de Belgische rechtbanken universele rechtsmacht verleent, wat inhoudt dat er voor de vervolging en berechting van de geviseerde misdaden in België geen enkel aanknopingspunt met ons land dient te bestaan. De plaats van de misdaad, noch de nationaliteit van de verdachte of van het slachtoffer spelen daarbij enige rol, waarmee de Belgische genocidewet een unicum is in de wereld. 'Liliputter' België riep zich op die manier uit tot het wereldgeweten, blijk gevende van een abso-luut wantrouwen in de juridische apparaten van de rest van de internationale statengemeenschap en van een misplaatst superioriteitsgevoel, ja zelfs van een imperialistische houding.

De reeds verstrekkende genocidewet werd nog aangescherpt door artikel 5, C, van de wet van 10 februari 1999, waarbij bepaald werd dat de immuniteit welke verbonden is aan een officiële hoedanigheid, niet in de weg staat aan de toepasselijkheid van de wet. Het gevolg was dat staatshoofden en ministers van vreemde mogendheden vogelvrij verklaard werden en dat er een lawine van politiek geïnspireerde klachten op gang kwam, in de hand gewerkt door de mogelijkheid die het Belgische recht aan de slachtoffers van misdrijven biedt om door het indienen van een klacht met burgerlijke partijstelling bij een onderzoeksrechter zelf de straf-procedure op gang te brengen. Nog afgezien van het feit dat het Belgische justitiële apparaat de mensen noch de middelen heeft om wereldrechtbank te spelen en dat de Belgische rechtbanken ook zonder genocidewet met een aanzienlijke achterstand te kampen hebben, werd België omwille van de miskenning van de immuniteit van buitenlandse politieke leiders op 14 februari 2002 terechtgewezen door het Internationaal Gerechtshof in Den Haag.

Niet alleen maakt België zich met zijn universele pretenties volkomen belachelijk, bovendien brengt de toepassing van de genocidewet zware schade toe aan

vement aux relations diplomatiques avec de nombreux États et (ce qui est inéluctable) aux intérêts économiques de la Belgique en général et de la Flandre, avec son économie ouverte, en particulier. Les incidents diplomatiques se succèdent à un rythme endiablé. Qu'il nous suffise de rappeler, à ce propos, la commotion qui frappa Israël après que le premier ministre israélien Ariel Sharon eut été accusé du chef de sa prétendue participation aux massacres des camps de réfugiés de Sabra et Chatila. Il y eut en outre des plaintes à l'encontre de l'ex-président américain George Bush senior, de l'actuel Vice-président Dick Cheney, de l'actuel ministre des Affaires étrangères Colin Powell et de Norman Schwarzkopf, commandant en chef des troupes américaines pendant la guerre du Golf de 1991, à l'encontre de Tommy Franks, commandant en chef de l'armée américaine durant la dernière guerre en Irak, et, plus récemment encore, à l'encontre de l'actuel Président américain George Bush junior, d'une série de hauts fonctionnaires des États-Unis et du premier ministre britannique Tony Blair. A la suite de ce torrent de plaintes et de l'attitude sans nuances de la Belgique concernant la question irakienne, les relations avec les États-Unis, en particulier, sont au plus bas, à tel point même que, le 12 juin dernier, le ministre américain de la Défense Donald Rumsfeld a menacé de faire déménager l'OTAN de Bruxelles si la loi de compétence universelle n'était pas rapidement modifiée et que, le 19 juin dernier, un porte-parole du département américain des Affaires étrangères a demandé explicitement à la Belgique d'abroger la loi en question.

Le 23 avril 2003, afin de répondre aux griefs américains, la loi de compétence universelle a été modifiée en ce sens que, d'une part, la compétence universelle est demeurée intacte, mais que, d'autre part, le ministre de la Justice pourrait désormais soustraire des plaintes à la justice belge et les renvoyer dans le pays dont l'auteur présumé possède la nationalité. Ce mécanisme a cependant été jugé anticonstitutionnel par le Conseil d'État, pour le motif que son application entraîne une ingérence intolérable du pouvoir exécutif dans les affaires du pouvoir judiciaire et viole par conséquent le principe de la séparation des pouvoirs. Les Américains ne furent absolument pas impressionnés par cette construction douteuse et chancelante, dans laquelle ils ne peuvent trouver aucune garantie.

Sous les incessantes pressions américaines, les partis mauves ont décidé, au cours des négociations pour la formation d'un gouvernement, d'adapter une fois encore la loi de compétence universelle. Le but est d'abandonner le principe de la juridiction universelle et d'exiger, pour que la plainte soit jugée recevable, un

de diplomatieke betrekkingen met tal van staten en – wat onvermijdelijk is – aan de economische belangen van België in het algemeen en van Vlaanderen met zijn open economie in het bijzonder. De diplomatieke incidenten volgden elkaar in ras tempo op. Het volstaat hier te herinneren aan de commotie die in Israël ontstond nadat de Israëlische premier Ariël Sharon werd aangeklaagd voor zijn vermeende aandeel in het bloedbad dat werd aangericht in de Palestijnse vluchtelingenkampen Sabra en Chatila. Verder waren er de klachten tegen de Amerikaanse ex-president George Bush senior, huidige vice-president Dick Cheney, huidige minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell en Norman Schwarzkopf, opperbevelhebber van de Amerikaanse troepen tijdens de Golfoorlog van 1991, tegen Tommy Franks, de VS-opperbevelhebber tijdens de laatste oorlog in Irak, en, nog recenter, tegen huidige VS-president George Bush junior, een reeks hoge VS-functionarissen en de Britse premier Tony Blair. Met name de relaties met de Verenigde Staten hebben door deze stroom van klachten en door de ongenueanceerde houding van België in de kwestie-Irak een absoluut dieptepunt bereikt, in zoverre zelfs dat VS-minister van Defensie Donald Rumsfeld op 12 juni jongstleden dreigde met de verhuizing van de Navo uit Brussel als de genocide-wet niet snel zou gewijzigd worden, en dat op 19 juni jongstleden een woordvoerder van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken uitdrukkelijk vroeg dat België de omstrede wet zou afschaffen.

Op 23 april 2003 werd de genocidewet, om tegemoet te komen aan de Amerikaanse grieven, in die zin gewijzigd dat enerzijds de universele rechtsmacht onverlet werd gelaten, maar anderzijds de minister van Justitie klachten op basis van de genocidewet voortaan aan het Belgische gerecht kan onttrekken en kan verwijzen naar het land waarvan de vermoedelijke dader de nationaliteit bezit. Deze regeling werd evenwel door de Raad van State bestempeld als ongrondwettelijk, omdat de toepassing ervan leidt tot een onaanvaardbare inmenging van de uitvoerende macht in de aangelegenheden van de rechterlijke macht en aldus inbreuk maakt op de scheiding der machten. De Amerikanen waren alles behalve onder de indruk van deze juridisch wankel en bedenkelijke constructie, waaraan zij geen enkele garantie kunnen ontleenen.

Onder aanhoudende Amerikaanse druk hebben de paarse partijen in de loop van het voorbije formatie-beraad besloten om andermaal aan de genocidewet te sleutelen. Het is daarbij de bedoeling het principe van de universele rechtsmacht op te geven en voor de ontvankelijkheid van een klacht een duidelijke band met

élément de rattachement clair avec la Belgique, ce qui implique ou bien que les faits se soient produits en Belgique, ou bien que le suspect soit belge ou réside en Belgique, ou bien que la victime soit belge ou réside en Belgique depuis trois ans au moins. En outre, la plainte à l'encontre d'un suspect étranger serait irrecevable si celui-ci est un ressortissant d'un pays où existe une incrimination des crimes de guerre, des crimes de génocide ou des crimes contre l'humanité et où un procès équitable est garanti.

La question qui se pose est de savoir si tout cela suffira à rompre l'impasse diplomatique, vu la valeur symbolique que la loi de compétence universelle a acquise au cours des ans. En outre, selon la solution proposée par les négociateurs gouvernementaux, le premier président de la Cour d'appel doit se prononcer, dans le cadre de la décision sur la recevabilité des plaintes, sur la qualité de l'ensemble du système juridique d'un pays, ce qui risque très fort de causer de nouveaux conflits diplomatiques.

La présente proposition de loi a dès lors pour but d'abroger formellement la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire. Les modifications envisagées font en effet de cette loi une coquille vide, de sorte qu'il serait incompréhensible que la Belgique continue de compromettre ses intérêts diplomatiques et économiques pour une loi inutile.

Il n'y a en effet aucune raison sensée de conserver ce monument superflu de correction politique. L'«impunité» des auteurs ne peut plus être invoquée pour justifier le maintien de la loi. Si les critères au respect desquels la poursuite est subordonnée aux termes du régime proposé par les négociateurs gouvernementaux sont remplis, la Belgique peut en effet déjà exercer sa juridiction, soit en vertu de l'article 3 du Code pénal (pour les infractions commises en Belgique), soit en vertu de l'article 7 du Code d'instruction criminelle (pour les crimes et délits commis à l'étranger par des Belges, si le fait est incriminé par la loi du pays où il a été commis), soit en vertu de l'article 10, 5°, de ce dernier Code (pour les crimes commis à l'étranger, par des étrangers, contre un ressortissant belge, si le fait est puni, par la législation du pays où il a été commis, d'une peine dont le maximum est supérieur à cinq ans de privation de liberté).

On a toutefois la nette impression que, craignant de perdre la face, les négociateurs n'ont pas osé prendre la décision de tirer pour de bon un trait sous cette loi.

België te eisen, wat inhoudt dat hetzij de feiten in België hebben plaats gevonden, hetzij de verdachte Belg is of in België verblijf houdt, hetzij het slachtoffer Belg is of sinds minstens drie jaar in België verblijf houdt. Bovendien zou de klacht tegen een buitenlandse verdachte niet ontvankelijk zijn, indien deze onderdaan is van een land dat oorlogsmisdaden, genocide of misdaden tegen de menselijkheid strafbaar stelt én een eerlijk proces waarborgt.

De vraag is of dit alles, gezien de symboolwaarde die de genocidewet in de loop der jaren heeft verkregen, volstaat om de diplomatieke impasse te doorbreken. Bovendien dient de eerste voorzitter van het Hof van beroep zich in de door de regeringsonderhandelaars naar voren geschoven oplossing bij de beslissing over de ontvankelijkheid van de klachten uit te spreken over de deugdelijkheid van het hele juridische systeem van een land, wat gemakkelijk kan leiden tot nieuwe diplomatieke conflicten.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt er dan ook toe de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht formeel af te schaffen. De voorgenomen wijzigingen maken van de genocidewet een lege doos, zodat niet in te zien valt waarom men voor een zinloze wet zijn diplomatieke en economische belangen nog langer op het spel zou zetten.

Er is overigens geen enkele zinnige reden te bedenken om dit overbodige monument van politieke correctheid in stand te houden. De 'straffeloosheid' van de daders kan niet langer gehanteerd worden als argument dat pleit voor het behoud van de wet. Indien de criteria voor vervolging in de door de regeringsonderhandelaars voorgestelde regeling vervuld zijn, heeft België immers reeds rechtsmacht, hetzij op grond van artikel 3 van het Strafwetboek (voor in België gepleegde misdrijven), hetzij op grond van artikel 7 van het Wetboek van Strafvordering (voor de door Belgen in het buitenland gepleegde misdaden en wanbedrijven, indien op het feit straf is gesteld door de wet van het land waar het feit gepleegd is), hetzij op grond van artikel 10, 5°, van laatstgenoemd Wetboek (voor de door vreemdelingen in het buitenland tegen een Belgisch onderdaan gepleegde misdaden, indien het feit strafbaar is krachtens de wetgeving van het land waar het gepleegd werd met een straf waarvan het maximum vijf jaar vrijheidsberoving overtreft).

Het lijkt er echter sterk op dat de regeringsonderhandelaars er uit schrik voor gezichtsverlies voor terugdeinzen om eens en voorgoed een streep te trek-

L'abrogation formelle de la loi serait un signe de courage politique et contribuerait à la normalisation, ô combien nécessaire, de nos relations avec une part importante de la communauté internationale.

ken onder deze wet. De formele afschaffing van de wet zou getuigen van politieke moed én zou bijdragen tot de hoog noodzakelijke normalisering van onze verstoorde betrekkingen met een belangrijk deel van de internationale gemeenschap.

Gerolf ANNEMANS (VLAAMS BLOK)

Bart LAEREMANS (VLAAMS BLOK)

Gerda VAN STEENBERGE (VLAAMS BLOK)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

La loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire, modifiée par les lois du 10 février 1999 et du 23 avril 2003, est abrogée.

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

10 juillet 2003

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

De wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, gewijzigd bij de wetten van 10 februari 1999 en 23 april 2003, wordt opgeheven.

Art. 3

Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

10 juli 2003

Gerolf ANNEMANS (VLAAMS BLOK)
Bart LAEREMANS (VLAAMS BLOK)
Gerda VAN STEENBERGE (VLAAMS BLOK)