

**A PROPOS DES PROPOSITIONS DE LOI
INTERPRETATIVE ET MODIFICATIVE DE LA LOI DU 16 JUIN 1993 RELATIVE A LA
REPRESSION DES VIOLATIONS GRAVES DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE**

Mon avis sur la question¹

L'horreur des crimes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité peut certainement justifier en soi la compétence universelle des juridictions belges en la matière.

Il importe en effet que ces crimes, en raison de leur caractère abominable, ne puissent pas rester impunis, qu'ils soient imprescriptibles et que l'on ne puisse élever à leur rencontre de causes de justification au sens du droit pénal commun.

C'est ce qu'a voulu consacrer le législateur belge dès 1993 en punissant ces crimes, qu'ils aient été commis en temps de paix ou en temps de guerre, en réprimant par la réclusion à perpétuité tant la commission du crime lui-même que la contribution matérielle, l'ordre, la proposition, la provocation, la participation, l'omission et la tentative de commettre de tels crimes.

Je ne peux que soutenir avec force l'intention louable et généreuse qui sous-tendait l'adoption en 1993 de la loi dite de compétence universelle, dont le champ d'application a été étendu, en 1999, à toutes les violations graves du droit international humanitaire.

Je soutiens, et le groupe cdH en séance plénière du Sénat le 30 janvier 2003 a voté pour, la proposition de loi interprétative², malgré les questions juridiques qu'elle laisse en suspens, parce que, dans l'esprit du législateur de 1993, l'intention relative à l'article 7 alinéa 1^{er} de cette loi était claire, à savoir que la présence de l'inculpé sur le territoire belge ne conditionnait ni la compétence des juridictions belges, ni la recevabilité des poursuites.

La responsabilité liée à l'absence de mise en œuvre concrète au niveau juridique de cette intention revient au législateur et non aux victimes qui ont pu raisonnablement croire, à la lecture de la loi de 1993, que l'article 7 alinéa premier de la loi de 1993 rendait les juridictions belges compétentes et leur action recevable devant ces mêmes juridictions.

Je me pose cependant la question de savoir si les modifications à cette loi qui nous sont proposées³ permettront, dans le futur, une application de la loi non discriminatoire, respectueuse des droits des parties, pourvue de la nécessaire sécurité juridique, essentielle dans tout Etat de droit, et cela tant du côté du plaignant que du côté des personnes poursuivies.

Au vu des questions juridiques essentielles laissées en suspens par le texte proposé et auxquelles les débats (fort brefs – faut-il le souligner – vu l'importance de la matière) en Commission de la Justice du Sénat n'apportèrent aucune réponse satisfaisante, je dois dire que j'en doute.

Je passerai brièvement en revue ces différentes questions juridiques :

1. D'abord en ce qui concerne l'appréciation par le Procureur fédéral : dispose-t-il en cette matière du même pouvoir d'appréciation en opportunité que celui du procureur du Roi selon le droit commun de la procédure pénale ? En d'autres termes pourrait-il décider de ne pas poursuivre non pas parce qu'il estime l'infraction non établie ou les charges insuffisantes mais parce qu'il estime les poursuites non opportunes ?

2. Ensuite, un recours contre la décision prise en opportunité par le Procureur fédéral est instauré devant la chambre des mises en accusation..

¹ Extraits de l'intervention de Clotilde Nyssens dans le débat relatif à la 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.Sénat, 2-1255) et à la proposition de loi modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire (Doc. Sénat, 2-1256), Séance plénière du Sénat du 30 janvier 2003

² Doc. Sénat, 2-1255

³ Doc. Sénat, 2-1256

La proposition renvoie, pour l'organisation de ce recours, à la procédure dite du « référé pénal », qui permet à toute personne lésée par un acte d'information relatif à ses biens d'en demander la levée au procureur du Roi. Si le procureur du Roi refuse de faire droit à la requête, un recours devant la chambre des mises en accusation est prévu. Toutefois, le recours voulu dans le cas présent n'a pas du tout la même portée et se situe à un autre niveau que le « référé pénal » : cette procédure ne peut donc pas être recopiée comme telle purement et simplement.

Par ailleurs, les délais prévus pour statuer dans le cadre du « référé pénal », à savoir quinze jours, paraissent tout à fait dérisoires au vu de l'importance et de la complexité des affaires en cause, qui comportent de surcroît inmanquablement des éléments d'extranéité. La chambre des mises en accusation ne pourra raisonnablement statuer dans ce délai sur un recours, d'autant qu'il n'y aura pas eu instruction.

Plus fondamentalement, un recours contre une décision du procureur fédéral de ne pas poursuivre peut-il être intenté devant la Chambre des mises en accusation alors que les principes généraux du droit de la procédure pénale commandent de prévoir que dans ce cas, la partie est fondée à se constituer partie civile ou à citer directement devant la juridiction de fond (c'est ce qui se passe lorsque le procureur du Roi décide de classer sans suite et que la victime n'est pas d'accord) ?

En outre, le fait qu'un recours contre une décision de classement sans suite prise au niveau de l'information puisse être intenté devant une juridiction chargée du contrôle de l'instruction constitue une entorse au principe de la séparation des fonctions de poursuite et d'instruction voulue par la Constitution.

3. Enfin, la présente proposition n'établit aucun critère de rattachement limitant la compétence des juridictions belges. Elle opte pour un système qui limite les conditions dans lesquelles les poursuites peuvent être engagées suite au dépôt d'une constitution de partie civile (du moins, c'est ainsi que je l'interprète, car, à mon sens, il est inexact de dire, que l'article 7 § 1^{er} alinéa 2 nouveau, « empêche » la constitution de partie civile).

La question fondamentale qui subsiste : Peut-on limiter ainsi le droit des victimes à se constituer partie civile ? La possibilité pour la victime elle-même de mettre l'action publique en mouvement par la constitution de partie civile est un droit fondamental inscrit dans notre Code pénal. Elle donne par ailleurs à la victime des droits spécifiques essentiels, tels le droit de consulter le dossier, ou de demander l'accomplissement de devoirs complémentaires, ou encore le droit de saisir la chambre des mises en accusation lorsque l'instruction est ouverte depuis plus d'une année.

L'intention est-elle réellement de déroger au droit commun de la procédure pénale et d'interdire la constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction . Je trouverais cette option particulièrement choquante, de manière générale au regard du droit commun de la procédure pénale, et surtout en particulier au regard de la gravité des infractions que la loi de 1993 réprime.

Par ailleurs, le texte fait référence à la notion de « partie lésée ». Cela suppose-t-il que la personne doit faire une déclaration de personne lésée au sens de notre Code de procédure pénale ? Cette question est importante car ce statut confère à la personne lésée certains droits tels que le droit d'être assisté ou représenté par un avocat, de joindre au dossier tout document que la personne estime utile, d'être informé du classement sans suite et de son motif, de la mise à l'instruction, des actes de fixation devant les juridictions d'instruction et de jugement. Le texte écarte-t-il alors de la procédure les simples plaignants ?

4. De manière générale, on peut aussi dire qu'il a manqué un examen attentif de la proposition modificative au regard du Statut de la Cour pénale internationale. Il aurait été préférable de distinguer la question de la compétence universelle dans le cadre de la loi de 93 et la question de la mise en conformité de notre droit interne avec le Statut de la Cour pénale internationale. La proposition modificative tente de faire les deux exercices en un texte, mais de manière parfois incomplète, parfois incorrecte.

Ainsi, le mécanisme de dessaisissement des juridictions belges par dénonciation des faits à la CPI ne paraît pas conforme au Statut de la CPI (art. 13 et 14). Ce mécanisme est, en effet, contraire au principe de complémentarité (et non de subsidiarité) de la CPI par rapport aux juridictions nationales.

5. Enfin, la dénonciation par le Ministre pour des motifs, que la loi n'explique pas et qui peuvent être des motifs de pure opportunité, ne prive-t-elle pas un accusé ou des parties civiles du juge belge que la loi leur assigne ? (art. 13 de la Constitution).

Ce mécanisme ne risque-t-il pas de porter atteinte au principe constitutionnel de non-discrimination (art. 11 de la Constitution), outre le fait qu'il peut y avoir violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la procédure de dessaisissement pouvant entraîner un allongement considérable du délai de juger, surtout si l'affaire revient devant les juridictions belges.

En outre, quels sont les faits « dont les autorités judiciaires sont saisies » qui peuvent être dénoncés par le Ministre ? Ne convient-il pas de mieux préciser les liens existant entre la procédure poursuivie devant le Procureur fédéral et la procédure de dénonciation par le Ministre ? Le contrôle judiciaire est-il premier par rapport au contrôle du Ministre ? Le Ministre peut-il dénoncer des faits qui sont déjà à l'instruction ? Quid des dossiers qui ont été écartés par le Procureur fédéral et pour lesquels le recours introduit devant la Chambre des mises en accusation a été déclaré irrecevable ou non fondé ?

Quels sont les critères, qui justifient ou ne justifient pas une dénonciation, qui seront appliqués par le Ministre ? Fera-t-il application, dans son appréciation, d'autres critères que celui de l'absence de tout lien de rattachement avec la Belgique ?

Le contrôle exercé par la Cour de cassation est-il le même que celui exercé par la Cour de cassation dans la procédure de dessaisissement prévue dans le Statut du tribunal pour le Rwanda ?

En outre, dans la procédure Rwanda, la Cour statue après avoir entendu l'intéressé (l'inculpé). Quid des droits de la défense dans la procédure de dessaisissement en faveur de la CPI (droit de l'inculpé mais aussi des parties civiles à être entendues, accès au dossier) ?

En conclusion, on remarque que beaucoup de questions juridiques sont laissées sans réponse par le texte proposé.

Toutefois, malgré le débat fort court, faut-il le rappeler, sur cette proposition de loi modificative et les objections juridiques, le groupe cdH a voté pour la proposition de loi en séance plénière du Sénat le 30 janvier 2003, parce que la loi instaure en définitive des filtres à la compétence universelle « par défaut ».

Car, il faut le rappeler, lutter contre l'impunité des personnes qui se sont rendues coupables de crimes particulièrement odieux ne passe pas nécessairement par un mécanisme de compétence universelle « par défaut ».

On sait qu'une compétence universelle sans liens de rattachement engendre une charge considérable de travail pour les autorités judiciaires belges. Elle peut entraver l'exercice d'une bonne administration de la justice pénale. Elle requiert un arsenal juridique de coopération judiciaire avec l'étranger, qui n'existe pas toujours. Devant l'afflux prévisible de plaintes, les autorités judiciaires belges devront faire des choix et il faut à tout prix éviter que ces choix puissent donner prise au moindre soupçon de partialité : les décisions de poursuivre ou de ne pas poursuivre ne peuvent en aucun cas risquer de paraître fondées sur des motifs politiques. Or, les filtres instaurés tant au niveau du procureur fédéral, qu'au niveau du ministre de la justice dans la proposition de loi, sont de nature juridico-politiques. L'appréciation du procureur fédéral dans les cas visés à l'article 7 § 1^{er} alinéa 2 et la possibilité donnée au Ministre de la Justice de dénoncer les dossiers ne présentant aucun lien de rattachement avec la Belgique constituent des éléments aléatoires qui peuvent aboutir, en réalité, à écarter certains dossiers, parfois sans motivation (décision du Ministre) ou à imposer, sans le dire, des critères de rattachement nationaux, sans donner à la partie civile et à l'accusé toutes les garanties d'un procès équitable ?

Je voudrais à tout prix éviter que la loi dite de compétence universelle soit inapplicable, ou que son application s'avère dans les faits inéquitable ou discriminatoire.

Cela causerait le plus grand préjudice aux personnes directement concernées par celle-ci.