

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

22 FÉVRIER 2000

**Projet de loi portant assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, fait à Rome le 17 juillet 1998**

## RAPPORT

FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DES RELATIONS EXTÉRIEURES  
ET DE LA DÉFENSE  
PAR M. **DEVOLDER**  
ET MME **LALOY**

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

Le vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères déclare que le projet de loi qui est soumis pour approbation au Sénat concerne l'assentiment parlementaire au Statut de la Cour pénale internationale, adopté le 17 juillet 1998 à Rome. L'objet de ce traité est d'instituer une Cour permanente chargée de la répression des violations les plus graves du droit international humanitaire commises par des person-

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Colla, président; Dallemagne, Mme De Roeck, MM. Destexhe, Geens, Kelchtermans, et Devolder et Mme Laloy, rapporteurs.

2. Membre suppléant : M. Santkin.

3. Autres sénateurs : MM. Moens et Morael.

*Voir:*

Documents du Sénat :

2-329 - 1999/2000 :

N° 1: Projet de loi.

# BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

22 FEBRUARI 2000

**Wetsontwerp houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof, gedaan te Rome op 17 juli 1998**

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN  
EN VOOR DE LANDSVERDEDIGING  
UITGEBRACHT  
DOOR DE HEER **DEVOLDER**  
EN MEVROUW **LALOY**

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

De vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken verklaart dat het wetsontwerp dat ter goedkeuring aan de Senaat wordt voorgelegd, betrekking heeft op de instemming door het Parlement met het statuut van het Internationaal Strafgerechtshof, goedgekeurd te Rome op 17 juli 1998. Dit verdrag strekt ertoe een permanent Internationaal Gerechtshof op te richten belast met de bestraffing van de

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Colla, voorzitter; Dallemagne, mevrouw De Roeck, de heren Destexhe, Geens, Kelchtermans, en Devolder en mevrouw Laloy, rapporteurs.

2. Plaatsvervanger : de heer Santkin.

3. Andere senatoren : de heren Moens en Morael.

*Zie:*

Stukken van de Senaat :

2-329 - 1999/2000 :

Nr. 1: Wetsontwerp.

nes physiques. La Cour aura un caractère subsidiaire par rapport aux juridictions répressives nationales.

La Cour pourra connaître des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre les plus graves commis aussi bien dans le cadre d'un conflit armé international que dans le cadre d'un conflit armé non international ou encore du crime d'agression, pour autant, dans ce dernier cas, que l'Assemblée générale des États parties adopte une définition de ce crime. Le Statut permet toutefois à tout nouvel État partie de déclarer qu'il ne reconnaît pas automatiquement la compétence de la Cour pour les crimes de guerre pour une période ne pouvant excéder la septième année suivant l'entrée en vigueur du Statut à l'égard du déclarant.

La Cour ne pourra exercer sa juridiction que lorsque ces crimes n'auront pas été jugés au préalable par une juridiction nationale ou lorsque les enquêtes et poursuites menées au niveau national n'ont pas abouti en raison du manque de volonté ou de l'incapacité des organes chargés de l'enquête ou des poursuites de les mener véritablement à bien.

La Cour, composée de dix-huit juges répartis en chambres d'instruction, de première instance et d'appel, pourra être saisie de trois manières différentes.

Elle pourra être saisie d'une situation couvrant une ou plusieurs infractions, par le Conseil de sécurité, ou par un État partie au Statut. Mais elle pourra également être saisie directement par le Procureur de la Cour, agissant d'initiative, en toute indépendance, sous le seul contrôle des juges eux-mêmes, concernant un ou plusieurs crimes relevant de sa compétence.

Lorsque la Cour est saisie par un État partie ou par le procureur agissant d'initiative, une condition supplémentaire devra toutefois être réalisée: il faudra que l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise ou l'État de la nationalité de la personne poursuivie soit partie au Statut de la Cour ou qu'un de ces deux États aient reconnu la compétence de la Cour dans le cadre de l'affaire examinée.

Il s'agit cependant d'une condition très large puisque la reconnaissance de la juridiction de la Cour est automatique dès lors qu'un État devient partie au statut et, qu'à terme, le Statut a vocation à l'universalité des États parties. En outre, aucune réserve permanente au Statut n'est autorisée.

Le fonctionnement de la Cour est essentiellement autonome et son financement dépendra à la fois de

meest ernstige schendingen van het humanitair recht gepleegd door natuurlijke personen. Het Gerechtshof is van subsidiaire aard ten overstaan van de nationale strafgerichten.

Het Hof kan kennis nemen van misdaden als genocide, misdaden tegen de mensheid, de meest ernstige oorlogsmisdaden die zijn gepleegd in het kader van zowel een internationaal gewapend conflict als een niet-internationaal gewapend conflict. Verder kan het Hof ook kennis nemen van agressiemisdaden op voorwaarde dat de Algemene Vergadering van de Verdragsluitende Staten een omschrijving van die misdaad goedkeurt. Het Statuut biedt evenwel elke nieuwe Verdragsluitende Staat de mogelijkheid te verklaren dat hij de rechtsmacht van het Hof over oorlogsmisdaden niet automatisch erkent gedurende een periode van ten hoogste zeven jaar na de inwerkingtreding van het statuut voor de betrokken Staat.

Het Hof kan zijn rechtsmacht enkel uitoefenen als de misdaden vooraf niet door een nationaal rechtscollege zijn berecht of als de nationaal ingestelde onderzoeken en ingestelde vervolgingen niet tot een resultaat hebben geleid. Dit kan zijn omdat de wil daartoe ontbrak of omdat de diensten belast met het onderzoek en de vervolging daartoe niet in staat zijn.

Zaken kunnen op drie wijzen aanhangig worden gemaakt bij het Hof dat bestaat uit achttien rechters verdeeld over onderzoekskamers, kamers van eerste aanleg en beroepskamers.

De Veiligheidsraad, of een Verdragsluitende Staat kunnen een toestand die betrekking heeft op een veelheid van misdaden bij het Hof aanhangig maken. De procureur van het Hof heeft evenwel de mogelijkheid om op eigen initiatief, in alle onafhankelijkheid en enkel onder toezicht van de rechters zelf, één of meer misdaden die onder zijn bevoegdheid vallen bij het Hof aanhangig te maken.

Indien een zaak bij het Hof aanhangig wordt gemaakt door een Verdragsluitende Staat of door de procureur, moet een bijkomende voorwaarde worden vervuld. De Staat op het grondgebied waarvan het misdrijf is gepleegd of de Staat waarvan de vervolgte persoon de nationaliteit heeft, moet het Statuut van het Hof ondertekend hebben of een van beide Staten moet de bevoegdheid van het Hof in het kader van de behandelde zaak erkend hebben.

De bedoelde voorwaarde is echter zeer ruim verwoord. De rechtsmacht van het Hof wordt immers automatisch erkend zodra de Staat partij wordt bij het Statuut van het Internationaal Strafgerechtshof. Het is ook de bedoeling dat het Statuut in de toekomst voor alle lidstaten van de Verenigde Naties zou gelden. Bij het Statuut mag trouwens geen enkel blijvend voorbehoud worden gemaakt.

Het Hof werkt hoofdzakelijk autonoom en wordt zowel gefinancierd door de Verenigde Naties als via

l'organisation des Nations unies et des contributions des États parties, voire de contributions volontaires d'origine publique ou privée. Enfin, si le Conseil de sécurité peut suspendre momentanément le fonctionnement de la Cour, il ne peut le faire que par le biais de l'adoption d'une résolution explicite, à la majorité de ses membres sans veto pour une durée maximum de douze mois renouvelable, ce qui pourrait se comprendre, par exemple, dans le cadre de négociations de paix menées par la Communauté internationale.

## II. DISCUSSION

Le ministre des Affaires étrangères souligne que jusqu'à présent, six États ont ratifié le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Il s'agit des îles Fidji, du Ghana, de l'Italie, de Saint-Marin, du Sénégal et de Trinidad et Tobago.

Notre pays pourrait donc être le deuxième État membre de l'Union européenne à ratifier ce Statut, qui entrera en vigueur soixante jours après que soixante États l'aient ratifié. La mise en place de la Cour pénale internationale constituera un progrès important dans le cadre de la politique de respect des droits de l'homme.

Un intervenant se demande si l'on ne pourra poursuivre que les ressortissants des États parties au Statut de la Cour.

Un autre membre se réjouit de la création d'une Cour internationale permanente chargée de réprimer les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression.

C'est grâce à l'évolution du contexte international et, en particulier, à la fin de la guerre froide, que l'on a pu aborder la question de l'impunité des auteurs de ce genre de crimes.

Le membre demande au ministre si la Cour pourra connaître des crimes qui ont été commis avant l'entrée en vigueur de son Statut, à quelles conditions les poursuites pourront être exercées et quelles seront les sanctions éventuelles.

Un troisième intervenant fait remarquer que les États-Unis n'ont pas signé le Statut de la Cour. Quelle sera alors l'efficacité de celle-ci ?

Le ministre des Affaires étrangères répond que la Cour peut être saisie de trois manières: par le Conseil de sécurité, par un État partie ou par le Procureur agissant d'initiative.

Si la Cour est saisie par le Conseil de sécurité, il n'y a pas de restriction particulière. Par contre, si elle est saisie par un État partie ou par le procureur agissant d'initiative, il faut que l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise ou l'État de la nationalité de la personne poursuivie soit partie au Statut de la

bijdragen van de Verdragsluitende Staten en vrijwillige bijdragen van openbare en particuliere oorsprong. Hoewel de Veiligheidsraad de werking van het Hof tijdelijk kan verlammen, kan dit enkel door middel van een resolutie die zonder veto is goedgekeurd door een meerderheid van zijn leden en ten hoogste voor een verlengbare termijn van twaalf maanden. Dit zou bijvoorbeeld mogelijk zijn in het kader van vredesonderhandelingen gevoerd door de internationale gemeenschap.

## II. BESPREKING

De minister van Buitenlandse Zaken merkt op dat tot op heden zes Staten het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof hebben geratificeerd: de Fidji-eilanden, Ghana, Italië, San Marino, Senegal en Trinidad en Tobago.

Ons land zou dus de tweede lidstaat van de Europese Unie kunnen zijn die dit Statuut ratificeert. Het treedt in werking zestig dagen nadat zestig Staten het hebben geratificeerd. De installatie van het Internationaal Strafgerechtshof is een belangrijke stap voorwaarts voor de naleving van de mensenrechten.

Een spreker vraagt zich af of men enkel onderdanen van de Verdragsluitende Staten zal kunnen vervolgen.

Een ander lid verheugt zich over de oprichting van een permanent Internationaal Hof dat tot taak heeft genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden en agressie te bestraffen.

Dankzij de gewijzigde internationale context en in het bijzonder dankzij het einde van de koude oorlog heeft men zich kunnen buigen over de kwestie van de straffeloosheid van de daders van dit soort misdaden.

Het lid vraagt aan de minister of het Hof kennis kan nemen van misdaden die zijn begaan vóór de inwerkingtreding van zijn Statuut, op welke voorwaarden de vervolging kan worden ingesteld en wat de eventuele straffen zijn.

Een derde spreker merkt op dat de Verenigde Staten het Statuut van het Hof niet hebben ondertekend. Hoe doeltreffend zal het Hof dan nog zijn ?

De minister van Buitenlandse Zaken antwoordt dat zaken op drie wijzen aanhangig kunnen worden gemaakt bij het Hof: door de Veiligheidsraad, door een Verdragsluitende Staat of door de procureur die op eigen initiatief handelt.

Wordt een zaak bij het Hof aanhangig gemaakt door de Veiligheidsraad, dan zijn er geen bijzondere beperkingen. Wordt een zaak bij het Hof aanhangig gemaakt door een Verdragsluitende Staat of door de procureur die op eigen initiatief handelt, dan moet de Staat op het grondgebied waarvan het misdrijf is

Cour, ou qu'un de ces deux États aient reconnu la compétence de la Cour dans le cadre de l'affaire examinée.

Quant à la compétence *rationae temporis*, l'article 11 prévoit que la Cour ne peut connaître des faits commis avant l'entrée en vigueur du Statut.

Les négociations qui ont mené à la signature du Statut ont été très difficiles et l'absence de rétroactivité est le résultat d'un compromis.

En outre, à la demande de la France, l'on a prévu un *opting out* de sept ans pour les crimes de guerre (article 124). En d'autres termes, un État partie peut déclarer que, pour une période de sept ans à partir de l'entrée en vigueur du Statut à son égard, il n'accepte pas la compétence de la Cour en ce qui concerne les crimes de guerre, lorsqu'il est allégué qu'un crime a été commis sur son territoire ou par ses ressortissants.

Un membre fait observer que la France a ainsi voulu éviter que ses militaires engagés dans des opérations de maintien de la paix ne soient accusés de crimes de guerre.

Le ministre des Affaires étrangères souligne en outre que la Cour pénale internationale ne pourra connaître que des crimes commis par des personnes physiques. C'est la Cour internationale de justice de La Haye qui est compétente pour juger les États. Le problème était précisément que l'on ne disposait que d'instruments habilités à trancher des litiges entre les États, comme la Cour internationale de justice, ou de tribunaux *ad hoc* ayant une compétence limitée dans le temps et dans l'espace, comme les tribunaux internationaux pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie.

Le ministre des Affaires étrangères regrette, par ailleurs, que les États-Unis n'aient pas signé le Statut. Il estime toutefois que si la majorité des pays membres de l'ONU ratifient la convention, les États-Unis se sentiront isolés et reverront peut-être leur position.

Une membre attire enfin l'attention sur le fait que la convention contient des dispositions qui ne sont pas conciliables avec certains articles de la Constitution.

Le ministre des Affaires étrangères confirme que selon le Conseil d'État, l'article 27, qui fonde la Cour pénale internationale à exercer sa compétence à l'égard de toute personne, quels que soient les immunités et les privilèges dont elle jouit dans l'ordre juridique interne et international à l'égard de poursuites pénales et d'actes y afférents, est contraire à l'ar-

gepleegd of de Staat waarvan de vervolgte persoon de nationaliteit heeft, het Statuut van het Hof ondertekend hebben of moet een van beide Staten de bevoegdheid van het Hof in het kader van de behandelde zaak erkend hebben.

In artikel 11 wordt de bevoegdheid van het Hof *rationae temporis* omschreven en wordt bepaald dat het Hof geen kennis kan nemen van feiten die zich hebben voorgedaan vóór de inwerkingtreding van het Statuut.

De onderhandelingen die geleid hebben tot de ondertekening van het Statuut zijn zeer moeilijk verlopen. Het ontbreken van de retroactiviteit is het resultaat van een compromis.

Daarenboven werd, op verzoek van Frankrijk, voorzien in een *opt out*-regeling van zeven jaar voor oorlogsmisdrijven (artikel 124). Een verdragspartij kan zich gedurende zeven jaar, te rekenen van de inwerkingtreding van het Statuut voor die partij, onttrekken aan de rechtsmacht van het Hof over oorlogsmisdrijven wanneer wordt aangevoerd dat een misdaad op het grondgebied van die verdragspartij of door haar onderdanen is gepleegd.

Een lid merkt op dat Frankrijk op die manier heeft willen voorkomen dat Franse militairen die betrokken zijn bij vredehandhavingsoperaties, beschuldigd worden van oorlogsmisdaden.

De minister van Buitenlandse Zaken onderstreept daarenboven dat het Internationaal Strafgerechtshof slechts kennis kan nemen van misdaden die gepleegd zijn door natuurlijke personen. Om Staten te berechten is het Internationaal Gerechtshof van Den Haag bevoegd. Het probleem was nu precies dat men slechts over instrumenten beschikte om geschillen tussen Staten te beslechten, zoals het Internationaal Gerechtshof, of over *ad hoc*-rechtbanken met een in de tijd en in de ruimte beperkte rechtsmacht, zoals het internationaal tribunaal voor Rwanda en dat voor ex-Joegoslavië.

De minister van Buitenlandse Zaken betreurt overigens dat de Verenigde Staten het Statuut niet ondertekend hebben. Hij is evenwel van mening dat indien de meerderheid van de VN-leden het verdrag ratificeert, de Verenigde Staten zich geïsoleerd zullen voelen en misschien hun standpunt zullen herzien.

Een lid vestigt tenslotte de aandacht op het feit dat het Statuut bepalingen bevat die onverenigbaar zijn met sommige artikelen van de Grondwet.

De minister van Buitenlandse Zaken bevestigt dat volgens de Raad van State artikel 27 strijdig is met artikel 88 van de Grondwet, dat de onschendbaarheid van de Koning vastlegt. Dat artikel 27 verleent het Internationaal Strafgerechtshof rechtsmacht ten aanzien van eenieder, ongeacht de onschendbaarheid en de voorrechten die de betrokkene in de nationale

ticle 88 de la Constitution, qui consacre l'inviolabilité du Roi.

L'article 27 du Statut de la Cour est également contraire aux articles 58 et 120 de la Constitution qui concernent la responsabilité des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions, et à l'article 103, alinéa 5, concernant la responsabilité pénale des ministres.

Le Conseil d'État a par ailleurs indiqué que l'article 108 du Statut de Rome serait également incompatible avec le principe de l'indépendance des juridictions belges consacré par l'article 151 de la Constitution. L'article 108 du Statut dispose en effet que le condamné détenu par l'État chargé de l'exécution de la peine ne peut être poursuivi, condamné ou extradé vers un État tiers pour un comportement antérieur à son transfèrement dans l'État chargé de l'exécution, à moins que la Cour n'ait n'approuvé ces poursuites, cette condamnation ou cette extradition à la demande de l'État chargé de l'exécution. Si l'État chargé de l'exécution de la peine était la Belgique, une limitation serait ainsi apportée à l'indépendance de nos tribunaux.

L'on a dès lors le choix entre deux stratégies :

— soit l'on reporte le processus d'assentiment parlementaire au Statut et l'on modifie d'abord la Constitution, ce qui ne serait pas satisfaisant du point de vue politique car la Belgique perdrait le rôle moteur qu'elle joue en matière de droit international humanitaire;

— soit l'on ratifie le Statut et, comme le suggère le Conseil d'État, l'on prévoit, dans la prochaine déclaration de révision de la Constitution, une adaptation de la Constitution belge aux prescrits du Statut de Rome. De l'avis même du Conseil d'État, cette adaptation pourrait être réalisée par l'insertion d'une disposition unique, rédigée comme suit : « l'État adhère au Statut de la Cour pénale internationale, fait à Rome le 17 juillet 1998 ».

Le ministre des Affaires étrangères fait remarquer que si la Belgique ratifie le Statut de Rome, les dispositions de ce Statut auront un effet direct et primeront le droit interne belge, en ce compris la Constitution.

Il faudra par ailleurs procéder à un certain nombre d'adaptations de la législation belge. Toutefois, le Statut ne devant entrer en vigueur que le premier jour du mois suivant soixante jours après sa ratification par soixante États, notre pays dispose d'un certain temps pour réaliser cette adaptation.

Le ministre des Affaires étrangères conclut en déclarant qu'une ratification rapide permettrait à la

of internationale rechtsorde geniet met betrekking tot strafvervolging en daarmee verbonden handelingen.

Artikel 27 van het Statuut van het Hof is eveneens in strijd met de artikelen 58 en 120 van de Grondwet, die betrekking hebben op de onschendbaarheid van de parlementsleden in de uitoefening van hun functie en met artikel 103, vijfde lid, betreffende de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers.

De Raad van State heeft daarenboven opgemerkt dat artikel 108 van het Statuut van Rome eveneens onverenigbaar is met het beginsel van de onafhankelijkheid van de Belgische gerechten die bekrachtigd wordt door artikel 151 van de Grondwet. Artikel 108 van het Statuut bepaalt immers dat een veroordeelde persoon die is gedetineerd in de Staat belast met de tenuitvoerlegging van de straf, niet kan worden vervolgd, veroordeeld of uitgeleverd aan een derde Staat wegens gedragingen begaan voorafgaand aan zijn overbrenging naar de Staat belast met de tenuitvoerlegging, tenzij het Hof op verzoek van die laatste Staat die vervolging, veroordeling of uitlevering heeft goedgekeurd. Indien de Staat die met de tenuitvoerlegging van de straf belast is België zou zijn, dan wordt aldus de onafhankelijkheid van onze gerechten beperkt.

Men heeft derhalve de keuze tussen twee strategieën :

— men stelt de procedure voor de parlementaire instemming met het Statuut uit en men wijzigt eerst de Grondwet, wat vanuit politiek oogpunt weinig voldoening geeft omdat België dan niet langer de stuwende kracht kan zijn op het gebied van het internationaal humanitair recht;

— of men ratificeert het Statuut en men bepaalt, zoals de Raad van State voorstelt, in de volgende verklaring tot herziening van de Grondwet dat de Belgische Grondwet zal worden aangepast aan de bepalingen van het Statuut van Rome. Volgens de Raad van State kan die aanpassing geschieden door de invoering in de Grondwet van een nieuwe bepaling, luidende : « De Staat treedt toe tot het Statuut van het Internationaal Strafgerechtshof, opgemaakt te Rome op 17 juli 1998 ».

De minister van Buitenlandse Zaken merkt op dat indien België het Statuut van Rome ratificeert, de bepalingen van het Statuut rechtstreekse werking hebben en voorrang hebben op het Belgische interne recht, met inbegrip van de Grondwet.

De Belgische wetgeving zal op een aantal punten moeten worden aangepast. Daar het Statuut pas in werking zal treden de eerste dag van de maand volgend op de zestigste dag na de ratificatie van het Statuut door zestig landen, beschikt ons land nog over enige tijd om onze wetgeving aan te passen.

De minister van Buitenlandse Zaken verklaart tot besluit dat België door een snelle ratificering een voor-

Belgique de se distinguer de façon exemplaire au sein de la Communauté internationale par son engagement en faveur du respect du droit international humanitaire et lui conférerait une position privilégiée dans le cadre des négociations à venir relatives aux neuf instruments qui sont annexés au Statut, comme le règlement de procédure et de preuve, la définition des éléments constitutifs des crimes ou la définition de l'agression.

### III. VOTES

Les articles 1<sup>er</sup> et 2, ainsi que l'ensemble du projet de loi ont été adoptés à l'unanimité des 8 membres présents.

Confiance a été faite aux rapporteurs pour la rédaction du présent rapport.

*Les rapporteurs,*  
Jacques DEVOLDER,  
Marie-José LALOY.

*Le président,*  
Marcel COLLA.

beeldfunctie kan hebben in de internationale gemeenschap en zich zou kunnen onderscheiden door zijn inzet voor het doen naleven van het internationaal humanitair recht. Die houding zou België een bevoorrechte positie geven in het kader van de komende onderhandelingen over de negen akten die bij het Statuut zijn gevoegd, zoals het reglement voor de proces- en bewijsvoering, de definitie van de bestanddelen van de misdaden en de omschrijving van agressie.

### III. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2, alsmede het wetsontwerp in zijn geheel worden door de 8 aanwezige leden eenparig aangenomen.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteurs voor het opstellen van dit verslag.

*De rapporteurs,*  
Jacques DEVOLDER,  
Marie-José LALOY.

*De voorzitter,*  
Marcel COLLA.