

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

11 JUIN 2004

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision du titre IV de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif à des juridictions internationales

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 128, deuxième édition, du 10 avril 2003)

Proposition de révision de la Constitution concernant l'insertion, au titre IV de la Constitution, d'un article 169bis nouveau sur la Cour pénale internationale et les tribunaux pénaux

PROPOSITION DU GOUVERNEMENT

DÉVELOPPEMENTS

1. Le Gouvernement a l'honneur de soumettre à votre assentiment un projet de disposition visant à insérer un article 169bis dans la Constitution.

2. L'objet de cette disposition est l'adaptation de la Constitution aux obligations internationales de la Belgique, découlant des Statuts des juridictions pénales internationales, soit aujourd'hui la Cour pénale internationale et les Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*, comme le Tribunal pénal international

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

11 JUNI 2004

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van titel IV van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende internationale rechtscolleges

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 128, tweede uitgave, van 10 april 2003)

Voorstel tot herziening van de Grondwet houdende de invoeging van een nieuw artikel 169bis inzake het Internationaal Strafhof en de internationale strafgerechten in de titel IV van de Grondwet

VOORSTEL VAN DE REGERING

TOELICHTING

1. De Regering heeft de eer u een ontwerp van bepaling, dat strekt tot invoeging van een artikel 169bis in de Grondwet, ter goedkeuring voor te leggen.

2. Deze bepaling beoogt de aanpassing van de Grondwet aan de internationale verplichtingen van België die volgen uit de Statuten van de internationale strafgerechten, namelijk thans het Internationaal Strafhof en de internationale *ad hoc* straftribunalen, zoals het Internationaal Tribunaal voor voormalig

pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda et à l'avenir une éventuelle Cour pénale européenne ou d'autres tribunaux internationaux *ad hoc*.

3. La section de législation du Conseil d'État s'est prononcée, à plusieurs reprises, sur la question de la conformité de la Constitution par rapport à certaines obligations internationales de la Belgique.

Lors de l'examen de l'avant-projet de loi concernant la coopération avec les tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie (doc. Chambre, n° 49-359/1, session 1995-1996), devenu depuis loi du 22 mars 1996, à l'occasion de l'adoption de la loi d'assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (doc. Sénat, n° 2-329/1, session 1999-2000) ainsi que lors de l'adoption de la loi du 29 mars 2004 concernant la coopération avec la Cour pénale internationale et les tribunaux pénaux internationaux (doc. Chambre, n° 51-0564/001, session 2003-2004), cette section du Conseil d'État a mis en lumière le fait que plusieurs dispositions des Statuts de ces Tribunaux internationaux étaient en contradiction avec certaines dispositions de la Constitution.

Il s'agissait principalement de l'article 34 relatif au transfert de l'exercice de pouvoirs à des institutions de droit international public, de l'article 88 consacrant l'inviolabilité du Roi, des articles concernant les immunités, privilèges de juridiction et inviolabilité des parlementaires (articles 58, 59, 103, 120) et du droit de grâce du Roi (articles 110 et 111).

4. Les observations exprimées par la section de législation du Conseil d'État se doivent d'être nuancées par rapport à la divergence de jurisprudence relative à la primauté du droit international sur la Constitution.

Deux thèses s'opposent: l'une, défendue par la Cour de Cassation (et par la section d'administration du Conseil d'État, reconnaît la primauté du droit international par rapport au droit interne (notamment: *Cass.*, 12 février 1996 et Conseil d'État, sixième Chambre, 5 novembre 1996), y compris la Constitution, et l'autre, soutenue par la section de législation du Conseil d'État et, dans une certaine mesure, la

Joegoslavië en het Internationaal Tribunaal voor Ruanda, alsmede in de toekomst eventueel een Europees Strafgerechtshof of andere internationale *ad hoc* tribunalen.

3. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft zich herhaaldelijk uitgesproken over de overeenstemming van de Grondwet met bepaalde internationale verplichtingen van België.

Tijdens het onderzoek van het voorontwerp van wet betreffende de gerechtelijke samenwerking met het Internationaal Tribunaal voor het voormalige Joegoslavië en het Internationaal Tribunaal voor Ruanda (stuk Kamer, zittingsperiode 49, 1995-1996, nr. 359/1), sinds 22 maart 1996, naar aanleiding van de goedkeuring van het ontwerp van wet houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof, gedaan te Rome op 17 juli 1998 (stuk Senaat, zittingsperiode 50, 1999-2000, nr. 2-329/1), alsook tijdens de goedkeuring van de wet van 29 maart 2004 betreffende de samenwerking met het Internationaal Strafhof en de internationale tribunalen (stuk Kamer, zittingsperiode 51, 2003-2004, nr. 0564/001) heeft deze afdeling van de Raad van State onderstreept dat verschillende bepalingen van de Statuten van deze internationale tribunalen strijdig waren met sommige bepalingen van de Grondwet.

Het zou voornamelijk gaan om artikel 34 betreffende de overdracht van de uitoefening van bepaalde machten aan volkenrechtelijke instellingen, om artikel 88 betreffende de onschendbaarheid van de Koning, om de artikelen betreffende de immunititeiten en voorrechten en de onschendbaarheid van de parlementsleden (de artikelen 58, 59, 103, 120) en het genaderrecht van de Koning (de artikelen 110 en 111).

4. De opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State moeten worden genuanceerd ten aanzien van de tegenstelling in de rechtspraak met betrekking tot de voorrang van het internationaal recht op de Grondwet.

Er bestaan twee stellingen. De ene, verdedigd door het Hof van Cassatie en de afdeling administratie van de Raad van State, erkent de voorrang van het internationaal recht op het nationaal recht, daaronder begrepen de Grondwet, en de andere (met name *Cass.* 12 februari 1996 en Raad van de State, zesde Kamer, 5 november 1996), verdedigd door de afdeling wetgeving van de Raad van State en in zekere mate het

Cour d'arbitrage, selon laquelle la Constitution prime sur le droit international (notamment Cour d'arbitrage 6 octobre 1991, arrêt n° 26/91).

5. Il convient de souligner qu'en votant la loi du 22 mars 1996, précitée, en votant la loi d'assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale, puis en votant la loi concernant la coopération avec la Cour pénale internationale et les Tribunaux pénaux internationaux avant toute modification de la Constitution, le Parlement semble s'être rallié avec le gouvernement à la thèse selon laquelle des traités internationaux contenant des contradictions, parfois importantes, avec la Constitution peuvent être ratifiés par la Belgique et mis en œuvre par elle, sans changement préalable de la Constitution.

6. D'ailleurs, la Belgique est devenue partie notamment à la Charte des Nations Unies ou à la Convention internationale relative à la prévention et à la répression du crime de génocide sans amender la Constitution alors que certaines de leurs dispositions auraient déjà pu justifier des modifications de la Constitution.

7. C'est par souci de sécurité juridique et afin d'éviter toute controverse que le Gouvernement estime préférable d'amender la Constitution pour tenir compte du statut des juridictions pénales internationales.

8. Le présent projet de disposition insère un nouvel article dans la Constitution précisant que les dispositions de celle-ci ne portent pas atteinte à l'exécution par la Belgique de ses obligations internationales découlant du statut des juridictions pénales internationales.

9. L'expression « ne font pas obstacle » utilisée dans le nouvel article vise à éviter que les immunités octroyées par la Constitution à certaines catégories de personnes soient un obstacle à l'exercice des fonctions judiciaires des juridictions pénales internationales et à la coopération de la Belgique avec ces juridictions. Un lien est ainsi établi entre la compétence des juridictions internationales, exercée à titre supplétif pour la Cour pénale internationale ou à titre prioritaire pour les deux tribunaux internationaux créés à ce jour par le Conseil de sécurité, et l'irrecevabilité des poursuites

Arbitragehof, houdt in dat de Grondwet de overhand heeft op het internationaal recht (met name Arbitragehof 16 oktober 1991, arrest nr. 26/91).

5. Er moet worden onderstreept dat het Parlement, door de voormelde wet van 22 maart 1996 goed te keuren, door de wet houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof goed te keuren, en daarna de wet betreffende de samenwerking met het Internationaal Strafhof en de internationale straftribunalen goed te keuren voor enige wijziging van de Grondwet, zich met de regering lijkt te hebben geschaard achter de stelling dat België internationale verdragen die soms belangrijke tegenstrijdigheden vertonen met de Grondwet, kan bekrachtigen en ten uitvoer leggen zonder voorafgaande wijziging van de Grondwet.

6. Overigens, België is zonder de Grondwet te wijzigen met name partij geworden bij het Handvest van de Verenigde Naties en het Internationaal Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van genocide, terwijl sommige bepalingen ervan reeds wijzigingen aan de Grondwet zouden kunnen gerechtvaardigd hebben.

7. Wegens de rechtszekerheid en om elke discussie te voorkomen, acht de Regering het verkieslijk de Grondwet te wijzigen teneinde rekening te houden met het statuut van de internationale strafgerechten.

8. Dit ontwerp van bepaling voegt een nieuw artikel in de Grondwet dat benadrukt dat de bepalingen ervan geen afbreuk doen aan de nakoming door België van zijn internationale verplichtingen die volgen uit het statuut van de internationale strafgerechten.

9. De woorden « vormen geen beletsel », die in het nieuwe artikel worden aangewend, strekken ertoe te voorkomen dat de immuniteten die de Grondwet toekent aan bepaalde categorieën personen een hinderpaal vormen voor de uitoefening van de gerechtelijke opdrachten van de internationale strafgerechten en voor de samenwerking van België met die gerechten. Aldus ontstaat een band tussen de bevoegdheid van de internationale gerechten, die wordt uitgeoefend op subsidiaire wijze voor het Internationaal Strafhof of op prioritaire wijze voor de

devant les juridictions belges en cas d'immunités prescrites par la Constitution.

10. Les termes «juridictions pénales internationales» sont larges. Ils visent à couvrir l'ensemble des juridictions pénales internationales existantes dont le statut lie la Belgique (la Cour pénale internationale et les tribunaux *ad hoc* pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie) mais aussi, celles qui pourraient être créées.

11. Les mots «découlant des statuts (...), dans les conditions prévues par ceux-ci» permettent d'inclure le droit dérivé de ces statuts, tel que les règlements de procédure et de preuve et tout autre droit établi sur la base ou en complément du statut de ces juridictions.

12. L'usage des termes «y compris les dispositions relatives à la coopération» souligne que l'essentiel des obligations internationales de la Belgique à l'égard des juridictions pénales internationales concerne sa coopération avec celles-ci.

Telles étaient, Mesdames, Messieurs, les considérations qu'appelait le présent projet de disposition.

*
* *

Le premier ministre,

twee internationale tribunaal die de VN-Veilighedsraad tot dusver heeft opgericht, en de onontvankelijkheid van vervolgingen voor de Belgische gerechten in geval van door de Grondwet vastgestelde immuniteiten.

10. De uitdrukking «internationale straftribunalen» is ruim. Zij beogen alle bestaande internationale strafgerechten te omvatten door wiens statuut België gebonden is (het Internationaal Strafhof en de *ad hoc* tribunaal voor Ruanda en voormalig Joegoslavië), maar tevens deze die zouden kunnen opgericht worden.

11. De woorden «die volgen uit de statuten (...), onder de voorwaarden die erin zijn bepaald» bieden de mogelijkheid rekening te houden met het recht dat is afgeleid uit deze statuten, zoals de reglementen van proces- en bewijsvoering en enig ander recht vastgesteld op grond of ter aanvulling van het statuut van deze gerechten.

12. Het gebruik van de woorden «met inbegrip van de bepalingen inzake samenwerking» onderstreept, dat de voornaamste van de internationale verplichtingen van België ten opzichte van de internationale strafgerechten de samenwerking met deze betreft.

Dit zijn, dames en heren, de overwegingen bij dit ontwerp van bepaling.

*
* *

De eerste minister,

G. VERHOFSTADT.

La ministre de la Justice,

De minister van Justitie,

L. ONKELINX.

*Le ministre des Affaires étrangères,
en charge des réformes institutionnelles,*

*De minister van Buitenlandse Zaken,
belast met de institutionele hervormingen,*

L. MICHEL.

*Le ministre du Budget et des
Entreprises publiques,
en charge des réformes institutionnelles,*

*De minister van Begroting en
Overheidsbedrijven,
belast met de institutionele hervormingen,*

J. VANDE LANOTTE.

PROPOSITION**VOORSTEL**

Article unique

Enig artikel

Il est inséré, au titre IV de la Constitution, un article 169bis, rédigé comme suit :

In titel IV van de Grondwet, wordt een artikel 169bis ingevoegd, luidend als volgt :

«Art. 169bis. — Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'exécution par la Belgique de ses obligations internationales découlant des statuts des juridictions pénales internationales, dans les conditions prévues par ceux-ci, y compris les dispositions relatives à la coopération.»

«Art. 169bis. — De bepalingen van de Grondwet vormen geen beletsel voor de nakoming door België van zijn internationale verplichtingen die volgen uit de statuten van de internationale strafgerichten, onder de voorwaarden die erin zijn bepaald, met inbegrip van de bepalingen inzake samenwerking.»

Le premier ministre,

De eerste minister,

G. VERHOFSTADT.

La ministre de la Justice,

De minister van Justitie,

L. ONKELINX.

*Le ministre des Affaires étrangères,
en charge des réformes institutionnelles,*

*De minister van Buitenlandse Zaken,
belast met de institutionele hervormingen,*

L. MICHEL.

*Le ministre du Budget et des
Entreprises publiques,
en charge des réformes institutionnelles,*

*De minister van Begroting en
Overheidsbedrijven,
belast met de institutionele hervormingen,*

J. VANDE LANOTTE.