



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.444/1
van 10 november 2023

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de wijzigingen in artikel 8-2-b) en e) van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, op 14 december 2017 bij consensus aangenomen, bij Resolutie ICC-ASP/16/Res.4, tijdens de 12e plenaire zitting van de 16e sessie van de Vergadering van Staten die Partij zijn bij het Statuut van Rome, en met de wijziging in artikel 8-2-e) van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, op 6 december 2019 bij consensus aangenomen, bij Resolutie ICC-ASP/18/Res.5, tijdens de 9e plenaire zitting van de 18e sessie van de Vergadering van Staten die Partij zijn het Statuut van Rome’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.444/1
du 10 novembre 2023

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment aux amendements à l’article 8-2-b) et e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adoptés par consensus le 14 décembre 2017, par la Résolution ICC-ASP/16/Res.4, lors de la 12ème séance plénière de la 16ème session de l’Assemblée des Etats Parties au Statut de Rome, et à l’amendement à l’article 8-2-e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté par consensus le 6 décembre 2019, par la Résolution ICC-ASP/18/Res.5 lors de la 9ème séance plénière de la 18ème session de l’Assemblée des Etats Parties au Statut de Rome’

Op 7 september 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de wijzigingen in artikel 8-2-b) en e) van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, op 14 december 2017 bij consensus aangenomen, bij Resolutie ICC-ASP/16/Res.4, tijdens de 12e plenaire zitting van de 16e sessie van de Vergadering van Staten die Partij zijn bij het Statuut van Rome, en met de wijziging in artikel 8-2-e) van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, op 6 december 2019 bij consensus aangenomen, bij Resolutie ICC-ASP/18/Res.5, tijdens de 9e plenaire zitting van de 18e sessie van de Vergadering van Staten die Partij zijn het Statuut van Rome’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 november 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 november 2023.

*

Le 7 septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires étrangères, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment aux amendements à l'article 8-2-b) et e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adoptés par consensus le 14 décembre 2017, par la Résolution ICC-ASP/16/Res.4, lors de la 12ème séance plénière de la 16ème session de l'Assemblée des Etats Parties au Statut de Rome, et à l'amendement à l'article 8-2-e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté par consensus le 6 décembre 2019, par la Résolution ICC-ASP/18/Res.5 lors de la 9ème séance plénière de la 18ème session de l'Assemblée des Etats Parties au Statut de Rome’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 9 novembre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 novembre 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving het onderzoek toegespitst op de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING

2.1. Het voorontwerp sterkt ertoe om de Kamer van volksvertegenwoordigers te laten instemmen met vier wijzigingen aan het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

Het betreft in de eerste plaats de volgende drie wijzigingen aangenomen tijdens de 12^{de} plenaire zitting van de 16^e sessie van de Vergadering van de Staten die Partij zijn bij het Statuut van Rome:

- de wijziging in artikel 8-2-b) en e) van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, op 14 december 2017 bij consensus aangenomen, als bijlage I bij Resolutie ICC-ASP/16/Res.4 (artikel 2);
- de wijziging in artikel 8-2-b) en e) van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, op 14 december 2017 bij consensus aangenomen, als Bijlage II bij Resolutie ICC-ASP/16/Res.4 (artikel 3);
- de wijziging in artikel 8-2-b) en e) van het Statuut van Rome inzake het internationaal Strafhof, op 14 december 2017 bij consensus aangenomen, als Bijlage III bij Resolutie ICC-ASP/16/Res.4 (artikel 4).

Daarnaast wordt ook ingestemd met een wijziging die werd aangenomen tijdens de 9^e plenaire zitting van de 18^e sessie van de Vergadering van de Staten die Partij zijn bij het Statuut van Rome: de wijziging in artikel 8-2-e) van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, op 6 december 2019 bij consensus aangenomen, als Bijlage I bij Resolutie ICC-ASP/18/Res.5 (artikel 5).

2.2. Met de eerste drie wijzigingen wordt het gebruik van wapens die werken met microbiologische of andere biologische agentia of toxines, het gebruik van wapens die letsels toebrengen door middel van deeltjes die niet met röntgenstralen in het menselijke lichaam kunnen worden ontdekt en het gebruik van blindmakende laserwapens, zowel in de context van een internationaal gewapend conflict als een niet-internationaal gewapend conflict, bepaald als oorlogsmisdrijf waarover het Internationaal Strafhof rechtsmacht heeft.

Met de vierde wijziging wordt bepaald dat het opzettelijk gebruikmaken van uithongering van burgers als methode van oorlogsvoering, in het kader van een niet-internationaal gewapend conflict een oorlogsmisdrijf is waarover het Internationaal Strafhof rechtsmacht heeft.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

In het kader van een internationaal gewapend conflict gaat het al om een oorlogsmisdrijf dat tot de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof behoort.²

2.3. In de memorie van toelichting wordt terecht opgemerkt dat de betrokken oorlogsmisdrijven al door artikel 136^{quater}, § 1, 10°, 41°, 42° en 43°, van het Belgische Strafwetboek strafbaar worden gesteld zodat: “de bekrachtiging van de wijzigingen (...) geen enkele aanpassing van het Belgische recht vereist”.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

3.1. Aan de gemachtigde werd de volgende vraag tot nadere toelichting voorgelegd: “Gelieve een kopie over te maken van de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de betrokken verdragswijzigingen door de Werkgroep Gemengde Verdragen en de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid? (Over deze voorafgaande vormvereiste zie bv. adv.RvS 57.119/VR van 26 maart 2015³, nrs. 3.1-3.3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57119.pdf>).”

Hierop antwoordde de gemachtigde:

“Les amendements au Statut de Rome proposés pour ratification portent sur l'article 8 relatif aux crimes de guerre. La matière relève de la compétence exclusive du pouvoir fédéral en ce qu'elle relève de la politique étrangère de la Belgique en matière de lutte contre l'impunité et en faveur du développement du droit international et du droit pénal international.

Lors des précédentes procédures d'assentiment au Statut de Rome et aux premiers amendements au Statut, la matière a déjà été considérée comme exclusivement fédérale. Par ailleurs, la Belgique n'était représentée, aux Assemblées d'Etats parties lors desquelles ces amendements ont été adoptés, que par des représentants du SPF Affaires étrangères et du SPF Justice.

Étant donné que l'amendement ne concerne que les compétences fédérales, la Conférence interministérielle sur la politique étrangère et le groupe de travail traités mixtes n'ont pas été saisis.”

Hoewel met de gemachtigde kan worden ingestemd dat de thans voorliggende wijzigingen van het Statuut van Rome in beginsel inderdaad behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, ontslaat dit er op zich de federale overheid niet van de voorafgaande vormvereiste om de voorliggende wijzigingen voor te leggen aan de Werkgroep Gemengde Verdragen en aan de Interministeriële Conferentie voor het buitenlandse beleid.

De voorliggende wijzigingen hebben een technische draagwijdte waarvan de Raad van State niet in staat is om alle mogelijke implicaties in te schatten. Het valt *a priori* niet uit te sluiten dat de wijzigingen een betrokkenheid van de deelstaten zouden kunnen impliceren. Zelfs indien wordt bevestigd dat de wijzigingen aan het Statuut van Rome op zich exclusief onder de

² Artikel 8, 2, b), xxv, Statuut van Rome.

³ Adv.RvS 57.119/VR van 26 maart 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 december 2015 ‘houdende instemming met de Samenwerkingsovereenkomst inzake satellietnavigatie tussen de Europese Unie en haar lidstaten en het Koninkrijk Noorwegen, gedaan te Brussel op 22 september 2010’ (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1348/1).

federale bevoegdheid vallen, wordt zo gegarandeerd dat de andere overheden kunnen verifiëren of die wijzigingen geen indirecte gevolgen kunnen hebben voor hun bevoegdheden.⁴

3.2. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,⁵ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

BESPREKING

4. De steller van de adviesaanvraag doet er goed aan om in de memorie van toelichting een verwijzing op te nemen naar de tekst zelf van:

- de bijlagen IV, V en VI bij de Resolutie ICC-ASP/16/Res.4, zie: https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/Resolutions/ASP16/ICC-ASP-16-Res4-ENG.pdf, en van
- de bijlage II bij Resolutie ICC-ASP/18/Res.5, zie: https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/ASP18/ICC-ASP-18-Res5-ENG.pdf.

Op die manier kan de Kamer van volksvertegenwoordigers zich een duidelijker beeld vormen over de draagwijdte van de thans voorliggende wijzigingen aan het Statuut van Rome.

*

⁴ Zie o.m. de artikelen 6, § 1, II, en VI, eerste lid, 4°, en 6ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

⁵ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE

2.1. L'avant-projet a pour objet de permettre à la Chambre des représentants de donner son assentiment à quatre amendements au Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

Il s'agit en premier lieu des trois amendements suivants adoptés lors de la 12^{ème} séance plénière de la 16^{ème} session de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome :

- l'amendement à l'article 8-2-b) et e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté par consensus, le 14 décembre 2017, en Annexe I à la Résolution ICC-ASP/16/Res.4 (article 2);
- l'amendement à l'article 8-2-b) et e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté par consensus, le 14 décembre 2017, en Annexe II à la Résolution ICC-ASP/16/Res.4 (article 3);
- l'amendement à l'article 8-2-b) et e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté par consensus, le 14 décembre 2017, en Annexe III à la Résolution ICC-ASP/16/Res.4 (article 4).

Par ailleurs, l'avant-projet porte également assentiment à un amendement adopté lors de la 9^{ème} séance plénière de la 18^{ème} session de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome : l'amendement à l'article 8-2-e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté par consensus, le 6 décembre 2019, en Annexe I à la Résolution ICC-ASP/18/Res.5 (article 5).

2.2. Les trois premiers amendements définissent comme crimes de guerre relevant de la compétence de la Cour pénale internationale l'utilisation d'armes fonctionnant avec des agents microbiens ou autres agents biologiques, ainsi que des toxines, l'emploi d'armes blessant par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain et l'emploi d'armes à laser aveuglantes et ce, tant dans un contexte d'un conflit armé international que dans celui d'un conflit armé non international.

Le quatrième amendement énonce que le fait d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, dans le cadre d'un conflit armé non international, constitue un crime de guerre relevant de la compétence de la Cour pénale internationale. Dans le cadre d'un conflit

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

armé international, il s'agit déjà d'un crime de guerre relevant de la compétence de la Cour pénale internationale ².

2.3. L'exposé des motifs relève à juste titre que les crimes de guerre concernés sont déjà érigés en infraction en vertu de l'article 136^{quater}, § 1^{er}, 10°, 41°, 42° et 43°, du Code pénal belge, de sorte que : « la ratification des amendements [...] ne nécessitera aucune adaptation du droit belge ».

FORMALITÉS PRÉALABLES

3.1. La demande suivante a été formulée au délégué en vue d'obtenir des précisions : (traduction) « Prière de transmettre une copie de la qualification des amendements au traité en question, au regard de la répartition des compétences, par le groupe de travail traités mixtes et par la Conférence interministérielle de la politique étrangère (Au sujet de cette formalité préalable voir, par exemple, l'avis C.E. 57.119/VR du 26 mars 2015 ³, n^{os} 3.1-3.3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57119.pdf>) ».

Le délégué y a répondu comme suit :

« Les amendements au Statut de Rome proposés pour ratification portent sur l'article 8 relatif aux crimes de guerre. La matière relève de la compétence exclusive du pouvoir fédéral en ce qu'elle relève de la politique étrangère de la Belgique en matière de lutte contre l'impunité et en faveur du développement du droit international et du droit pénal international.

Lors des précédentes procédures d'assentiment au Statut de Rome et aux premiers amendements au Statut, la matière a déjà été considérée comme exclusivement fédérale. Par ailleurs, la Belgique n'était représentée, aux Assemblées d'Etats parties lors desquelles ces amendements ont été adoptés, que par des représentants du SPF Affaires étrangères et du SPF Justice.

Étant donné que l'amendement ne concerne que les compétences fédérales, la Conférence interministérielle sur la politique étrangère et le groupe de travail traités mixtes n'ont pas été saisis ».

Si l'on peut se rallier au point de vue du délégué selon lequel les amendements au Statut de Rome, actuellement à l'examen, relèvent en effet en principe de la compétence de l'autorité fédérale, cela ne dispense en soi pas l'autorité fédérale de la formalité préalable de soumettre les amendements à l'examen au groupe de travail traités mixtes et à la Conférence interministérielle de la politique étrangère.

Les amendements à l'examen ont une portée technique dont le Conseil d'État n'est pas en mesure d'évaluer toutes les implications possibles. On ne saurait *a priori* exclure que les amendements pourraient entraîner l'implication des entités fédérées. Même s'il est confirmé que les amendements au Statut de Rome relèvent en soi de la seule compétence fédérale, il est ainsi

² Article 8, 2, b), xxv, Statut de Rome.

³ Avis C.E. 57.119/VR du 26 mars 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 9 décembre 2015 'portant assentiment à l'Accord de coopération concernant la navigation par satellite entre l'Union européenne et ses États membres et le Royaume de Norvège, fait à Bruxelles le 22 septembre 2010' (Doc. parl., Chambre, 2014-15, n° 1348/1).

garanti que les autres autorités peuvent vérifier si ces amendements ne sont pas susceptibles d'affecter indirectement leurs compétences ⁴.

3.2. Si l'accomplissement de ces formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁵, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN

4. L'auteur de la demande d'avis serait bien avisé d'insérer dans l'exposé des motifs une référence au texte même :

- des annexes IV, V et VI à la Résolution ICC-ASP/16/Res.4, voir : https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/Resolutions/ASP16/ICC-ASP-16-Res4-FR.pdf, et de
- de l'annexe II à la Résolution ICC-ASP/18/Res.5, voir : https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/ASP18/ICC-ASP-18-Res5-FR.pdf.

De cette manière, la Chambre des représentants peut mieux cerner la portée des amendements au Statut de Rome, actuellement à l'examen.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ Voir notamment les articles 6, § 1^{er}, II, et VI, alinéa 1^{er}, 4^o, et 6^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁵ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.