ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au Développement, le 4 octobre 1974, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la Convention d'extradition entre le Royaume de Belgique et la République française, signée à Bruxelles le 24 février 1972", a donné le 13 novembre 1974 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 4e oktober 1974 door de Minister van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen het Koninkrijk België en de Franse Republiek, ondertekend te Brussel op 24 februari 1972" heeft de 13e november 1974 het volgend advies gegeven :

Le projet a pour objet de soumettre à l'assentiment des Chambres législatives la Convention d'extradition signée le 24 février 1972 entre les Gouvernements belge et français.

Ainsi que le relève l'exposé des motifs, cette Convention remplacera la Convention franco-belge du 15 août 1874 qui règle actuellement les modalités de l'extradition entre les deux pays.

Cette dernière Convention qui reprend et applique les principes contenus dans les lois des 1er octobre 1833 et 15 mars 1874 sur les extraditions, a été modifiée à plusieurs reprises; selon l'exposé des motifs, "elle ne répond plus à l'heure actuelle à l'évolution des conceptions en matière d'extradition".

La Convention nouvelle s'inspire "des principes qui ont été à la base de la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1958 et du Traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 juin 1962".

Indépendamment des stipulations relatives à l'extradition, qui figurent dans les traités ayant un objet plus large et qui ont reçu l'assentiment des Chambres législatives, le Traité d'extradition Benelux du 27 juin 1962 est le seul instrument de l'espèce qui ait été soumis à cette formalité.

.../...

En effet, la loi du 1er octobre 1833 en son article 6, tel qu'il a été modifié ultérieurement, et la loi du 15 mars 1874, en son article 6, sont à bon droit considérées comme constituant, sous réserve du respect de leur prescrit, l'assentiment anticipé des Chambres législatives aux traités d'extradition que le Roi conclut sur base des pouvoirs que lui reconnaît l'article 68 de la Constitution.

On doit dès lors se demander pour quelles raisons le Gouvernement se départit de la ligne de conduite qu'il a toujours suivie.

La raison en est qu'en l'espèce comme pour la Convention Benelux du 27 juin 1962, la Convention franco-belge du 24 février 1972, n'apparaît plus comme assurant l'exécution de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions. Si elle en reprend certains principes fondamentaux tels que la réciprocité, la double incrimination, la non extradition des nationaux, elle y déroge sur d'autres points importants. Dès lors, l'assentiment anticipé prévu par les lois du 1er octobre 1833 et du 15 mars 1874 ne joue pas en l'espèce et c'est à juste titre que le Gouvernement se propose de soumettre la Convention à l'assentiment des Chambres législatives.

*

* *

.../...

L'article 1er de la loi du 15 mars 1874 n'autorise l'extradition que pour un certain nombre de faits limitativement énumérés qui constituent généralement des infractions de droit commun. Tout ou partie de ces faits sont repris dans les traités conclus avec les Etats étrangers. Ce sont les seuls qui puissent donner lieu à l'extradition.

L'article 2 de la Convention franco-belge abandonne cette méthode et prend uniquement en considération la gravité du fait envisagé par la législation des Parties contractantes.

Tout fait quelconque, hormis les restrictions visées aux articles 4 (infraction politique) et 5 (infraction militaire) et éventuellement à l'article 6 (délit fiscal) donne lieu à l'extradition, dès l'instant où il est puni par les lois des Parties contractantes "d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'un maximum d'au moins un an ou d'une peine ou d'une mesure plus sévère".

Cette terminologie, inspirée de l'article 2 du Traité Benelux, signifie que l'extradition ne pourra être accordée que lorsque le maximum de la peine ou de la mesure de sûreté prévu par la loi est d'un an ou plus.

Au principe de la liste limitative des faits est donc substitué un système qui, par ce que l'exposé des motifs qualifie de "méthode d'élimination", a pour effet d'accroître considérablement le nombre de faits qui seront susceptibles de donner lieu à l'extradition. L'exposé des motifs ne souligne pas suffisamment l'importance et l'ampleur des modifications qui sont apportées à la législation existante quant aux faits susceptibles de donner lieu à l'extradition.

* *

.../...

Par ailleurs, l'article 2, 1., b., pourrait donner lieu à des difficultés.

Dans le système adopté par la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, la disposition n'aurait pas donné lieu à difficulté puisque la durée de l'internement était fixée par le juge.

Dans le système actuel il n'en est plus ainsi depuis qu'en vertu de la loi du 1er juillet 1964 le juge ne fixe plus la durée de l'internement, laquelle dépend de la décision qui sera prise par la commission de défense sociale.

Dans ces conditions, on peut se demander si l'internement prononcé par le juge pour une durée indéterminée doit être considéré ou non comme une mesure de sûreté d'au moins trois mois. Cette question ne trouve de réponse ni dans le texte ni dans l'exposé des motifs et ne pourrait être éclaircie que par un accord entre les Etats contractants. Ceci serait d'autant plus justifié que la question se posera nécessairement devant les juridictions françaises àla suite d'une mesure de sûreté prononcée en Belgique.

En ce qui concerne l'article 5, l'intention des parties contractantes serait, d'après les renseignements fournis au Conseil d'Etat, d'exclure de la procédure d'extradition tous les faits prévus et sanctionnés par le Code pénal militaire, qui ne sont pas en même temps des faits relevant du droit commun, c'est-à-dire les crimes et délits

.../...

proprement militaires tels que: abandon de poste, insubordination, révolte, désertion, etc. ainsi que de prendre en considération au point de vue du minimum de la peine, les peines prévues par le Code pénal ordinaire et non celles prévues par le Code pénal militaire.

Le Conseil d'Etat observe que cette interprétation ne ressort pas du texte de la Convention.

*
* *

En ce qui concerne la rédaction de l'exposé des motifs certaines observations de forme doivent être faites.

Le commentaire qui explicite le principe de la réciprocité dans sa version tant française que néerlandaise n'est guère compréhensible et devrait être remanié et l'expression "qualités personnelles" que l'on ne retrouve d'ailleurs pas dans le texte de la Convention, devrait y être précisée.

Le qualificatif "extraditionnel" qui est un néologisme, devrait être remplacé par une expression mieux appropriée.

Enfin l'expression "dualité d'incrimination est fautive et doit être remplacée par l'expression "La double incrimination".

Het ontwerp heeft tot doel de instemming van de Wetgevende Kamers te verkrijgen voor de Uitleveringsovereenkomst, op 24 februari 1972 tussen de Belgische en de Franse Regering ondertekend.

Zoals er in de memorie van toelichting op wordt gewezen, komt deze Overeenkomst in de plaats van de Frans - Belgische Overeenkomst van 15 augustus 1874 die thans de werkwijze inzake uitlevering tussen beide landen regelt.

Laatstbedoelde Overeenkomst die de beginselen van de wetten van 1 oktober 1833 en 15 maart 1874 op de uitleveringen heeft overgenomen en toepast, is bij herhaling gewijzigd; volgens de memorie van toelichting "beantwoordt zij thans niet meer aan de evolutie van de opvattingen inzake uitleveringen".

De nieuwe Overeenkomst laat zich leiden door de "beginselen die ten grondslag liggen aan de Europese Uitleveringsovereenkomst van 13 december 1958 en door het Benelux-Verdrag van 27 juni 1962 aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken".

Ongeacht de bepalingen inzake uitlevering die voorkomen in verdragen met ruimere opzet die de instemming van de Wetgevende Kamers hebben verkregen, is het Benelux-Uitleveringsverdrag van 27 juni 1962 de enige oorkonde van dat soort die aan die formaliteit onderworpen is geweest. De wet van 1 oktober 1833 in haar artikel 6, zoals het later gewijzigd is, en de wet van 15 maart 1874, in haar artikel 6

.../...

worden immers terecht beschouwd, onder voorbehoud dat hun voorschriften worden nageleefd, als de van tevoren verleende instemming van de Wetgevende Kamers met de uitleveringsverdragen welke de Koning sluit op grond van de macht die artikel 68 van de Grondwet hem toekent.

De vraag is dan ook om welke redenen de Regering afwijkt van de gedragslijn die zij tot dusver altijd heeft gevolgd.

Zoals voor het Benelux-Verdrag van 27 juni 1962 het geval was, is ook hier de reden dat de Frans-Belgische Overeenkomst van 24 februari 1972 niet meer kan worden geacht de uitvoering te zijn van de wet van 15 maart 1874 op de uitleveringen. Ofschoon zij sommige grondbeginselen ervan overneemt, zoals de wederkerigheid, de dubbele telastelegging, het niet uitleveren van onderdanen, wijkt zij er op andere belangrijke punten van af. De van te voren verleende instemming, bedoeld in de wetten van 1 oktober 1833 en van 15 maart 1874, geldt hier dus niet en de Regering heeft dan ook terecht gemeend de instemming van de Wetgevende Kamers voor de Overeenkomst te moeten vragen.

*

* *

Artikel 1 van de wet van 15 maart 1874 staat uitlevering alleen toe voor een bepaald aantal feiten waarvan het een beperkende opsomming geeft en die doorgaans misdrijven van gemeen recht zijn. Die feiten zijn geheel of gedeeltelijk overgenomen in de met vreemde staten gesloten verdragen. Alleen zij kunnen aanleiding geven tot uitlevering.

.../...

Artikel 2 van de Frans-Belgische Overeenkomst stapt van die methode af en houdt alleen rekening met de ernst van het door de wetgeving van de Verdragsluitende Partijen beoogde feit.

Ieder feit, buiten de beperkingen bedoeld in de artikelen 4 (politiek misdrijf) en 5 (militair misdrijf) en eventueel in artikel 6 (belastingmisdrijf), geeft aanleiding tot uitlevering wanneer het volgens de wetten van de Verdragsluitende Partijen strafbaar is "met een vrijheidsstraf of een veiligheidsmaatregel waarvan het maximum ten minste een jaar bedraagt of met een zwaardere straf of maatregel".

Deze terminologie, die uitgaat van artikel 2 van het Benelux-Verdrag, betekent dat uitlevering maar zal kunnen worden toegestaan als het in de wet bepaalde maximum van de straf of van de veiligheidsmaatregel een jaar of meer is.

In de plaats van de beperkende lijst van de feiten komt dus een stelsel dat, door hetgeen de memorie van toelichting "schiftingsmaatstaven" noemt, tot gevolg heeft dat het aantal feiten waarvoor uitlevering zal kunnen plaatshebben, aanzienlijk zal verhogen. De memorie van toelichting legt niet voldoende nadruk op de belangrijkheid en de omvang van de wijzigingen die in de bestaande wetgeving worden aangebracht wat betreft dé feiten die tot uitlevering aanleiding kunnen geven.

Anderzijds zou artikel 2, 1. b) moeilijkheden kunnen opleveren.

.../...

Volgens de regeling van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, zou de bepaling geen moeilijkheid hebben opgeleverd aangezien de duur van de internering door de rechter werd bepaald.

In de huidige regeling is dat niet meer zo, want sedert de wet van 1 juli 1964 wordt de duur van de internering niet meer door de rechter bepaald; hoelang de internering duurt, hangt nu af van de beslissing die door de commissie tot bescherming van de maatschappij zal worden genomen.

Onder die omstandigheden kan men zich afvragen of de door de rechter voor onbepaalde tijd bevolen internering al dan niet moet worden beschouwd als een veiligheidsmaatregel voor ten minste drie maanden. Deze aangelegenheid is niet geregeld in de tekst of in de memorie van toelichting en zij kan maar worden opgehelderd door een akkoord tussen de Overeenkomstsluitende Staten, des te meer daar het probleem zich noodzakelijk voor de Franse rechtbanken zal voordoen als in België een veiligheidsmaatregel is bevolen.

Wat nu artikel 5 betreft : naar aan de Raad van State is verklaard, zou het in de bedoeling van de Overeenkomstsluitende Partijen liggen om buiten de uitleveringsprocedure te houden alle in het Militair Strafwetboek bedoelde en strafbaar gestelde feiten die niet tevens onder het gemeen recht vallen, met name de eigenlijke militaire misdaden en wanbedrijven zoals : het verlaten van een post,

.../...

insubordinatie, muiterij, desertie, enz., en om, ten aanzien van de strafmaat, de straffen bepaald in het gewone Strafwetboek en niet die bepaald in het Militair Strafwetboek in aanmerking te nemen.

De Raad van State wijst erop dat die interpretatie niet blijkt uit de tekst van de Overeenkomst.

*

* *

Bij de redactie van de memorie van toelichting zijn een aantal vormopmerkingen te maken.

De commentaar op het beginsel van de wederkerigheid is, zowel in de Nederlandse als in de Franse versie nauwelijks verstaanbaar en zou moeten worden herwerkt; de woorden "persoonlijke hoedanigheden", die overigens in de tekst van de Overeenkomst niet voorkomen zouden moeten worden verduidelijkt.

Het in de Franse tekst gebruikte hoedanigheidswoord "extraditionnel" is een neologisme; men vervange het door een meer geschikte term of wending.

De term "tweevoudige telastelegging" is verkeerd en moet worden vervangen door de term "dubbele telastelegging".

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président de chambre,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
J. van den BOSSCHE,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

F. RIGAUX,

J. TRUYENS, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. van den BOSSCHE.

Le rapport a été présenté par M. E. RONSMANS, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :

kamervoorzitter,

staatsraden,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. van den BOSSCHE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. RONSMANS, adjunct-auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. MASQUELIN.