ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 23 novembre 1995, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant assentiment aux actes internationaux suivants :

a) Convention européenne d'extradition, faite à Paris le 13 décembre 1957;

b) Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition, fait à Strasbourg le 15 octobre 1975;

c) Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition, fait à Strasbourg le 17 mars 1978;

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 november 1995 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende instemming met volgende internationale akten :

a) Europees Verdrag betreffende uitlevering, opgemaakt te Parijs op 13 december 1957;

b) Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering, opgemaakt te Straatsburg op 15 oktober 1975;

c) Tweede Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering, opgemaakt te Straatsburg op 17 maart 1978;

d) Accord entre les Etats membres des Communautés européennes relatif à la simplification et à la modernisation des modes de transmission des demandes d'extradition, fait à San Sebastian le 19 avril 1989",

a donné le 22 avril 1996 l'avis suivant :

d) Akkoord tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen betreffende de vereenvoudiging en de modernisering van de wijze van toezending van uitleveringsverzoeken, opgemaakt te San Sebastian op 19 april 1989",

heeft op 22 april 1996 het volgend advies gegeven :

Observation générale.

Lorsque le Conseil d'Etat, section de législation doit examiner un projet de loi portant assentiment de traités internationaux, il est généralement admis que les traités eux-mêmes ne doivent pas être soumis à son avis.

Conformément à l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation doit être consultée sur l'avant-projet de loi d'approbation, lequel doit être accompagné du texte du traité et de tous les autres documents soumis à l'approbation des Chambres législatives.

L'examen de la section de législation ne porte qu'exceptionnellement sur les stipulations du traité lui-même; il se limite à quelques questions précises qui font s'il y a lieu, l'objet d'observations.

Il revient à la section de législation de vérifier notamment si l'instrument international ne contient pas de stipulations qui soient contraires à la Constitution, si ces stipulations ne nécessitent pas des mesures législatives ou réglementaires internes d'adaptation, de transposition, d'habilitation ou d'exécution ou encore si la ratification, l'adhésion ou l'acceptation de l'instrument ne crée pas un conflit de traités.

a. En ce qui concerne ce dernier point, plusieurs instruments internationaux gravitent autour de la Convention européenne en matière d'extradition et ses deux protocoles.

Il s'agit notamment de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977 et de l'Accord entre les Etats membres des Communautés européennes concernant l'application de la dite Convention, fait à Dublin le 4 décembre 1979. Cette Convention énumère en son article 1er les infractions qui ne peuvent être qualifiées "d'infractions politiques".

En son article 2, elle ajoute que les Etats contractants peuvent ne pas considérer ou au contraire, considérer comme infractions politiques des actes graves de violence qui ne sont pas visés par l'article 1er et qui sont dirigés contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ou contre des biens ...

Cette notion "d'infraction politique" est importante puisqu'en vertu de l'article 3 de la Convention européenne en matière d'extradition, celle-ci ne sera pas accordée si elle porte sur une infraction qui a ce caractère.

Les deux Conventions se combinent sans difficulté puisqu'il est prévu au paragraphe 4 de l'article 3 de la Convention européenne d'extradition que l'application de cet article n'affectera pas les obligations que les Etats contractants auront à assumer aux termes d'autres conventions internationales.

Toutefois, si des difficultés devaient surgir, il convient alors de prendre en considération l'article 3 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme qui prévoit que "les dispositions de tous Traités et Accords

d'extradition applicables entre les Etats contractants, y compris la Convention européenne d'extradition, sont en ce qui concerne les relations entre Etats contractants modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente convention".

Au moment du dépôt de son instrument de ratification concernant la Convention européenne pour la répression du terrorisme, la Belgique a fait une déclaration comme cela lui était permis en vertu de l'article 13.1 de la convention :

"RESERVES ET DECLARATIONS.

BELGIQUE.

Le Gouvernement belge, se référant à l'article 13.1 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, déclare ce qui suit :

A l'exception des infractions commises à l'occasion de prises d'otages et toutes infractions connexes, la Belgique se réserve le droit de refuser l'extradition en ce qui concerne toute infraction, énumérée dans l'article premier, qu'elle considère comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des motifs politiques; dans ces cas, la Belgique s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris le fait :

a) qu'elle a créé un danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes; ou bien

b) qu'elle a atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée; ou bien

c) que des moyens cruels ou perfides ont été utilisés par sa réalisation".

Dans sa loi d'assentiment du 2 septembre 1985, la Belgique a inclu un article 2 libellé comme suit :

"Pour l'application des dites Conventions, les tribunaux belges sont compétents et la loi pénale belge s'applique aux infractions visées à l'article premier de la Convention européenne du 27 janvier 1977, lorsqu'une demande d'extradition est introduite par un Etat contractant et que l'auteur présumé n'est pas extradé".

Cette disposition a été justifiée par le fait que la Convention prévoit que si un Etat n'extrade pas l'auteur d'une infraction visée à l'article 1er, par exemple, parce qu'il s'agit d'un de ses nationaux, il doit prendre les mesures nécessaires pour établir la compétence de ses autorités (article 6) et pour soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale (article 7).

Bien que l'article 3, § 4, de la Convention européenne d'extradition dispose qu'il "n'affectera pas les obligations que les parties auront assumées ou assumeront aux termes de toute autre Convention internationale de caractère multilatéral", il conviendrait cependant que l'auteur du projet reprenne dans l'exposé des motifs, la déclaration précitée faite par l'Etat belge.

b. L’exposé des motifs indique également qu’à certains égards la loi belge n’est pas tout à fait en conformité avec les dispositions de la Convention européenne d’extradition et ses Protocoles.

Ainsi, l’article 7 de la Convention est relatif au lieu de perpétration de l’infraction et prévoit que la "partie requise pourra refuser d’extrader l’individu réclamé à raison d’une infraction qui, selon sa législation, a été commise en tout ou en partie sur son territoire ou en un lieu assimilé à son territoire".

Ceci n’est pas explicitement consacré par un texte légal belge.

De même l’article 8 relatif aux poursuites en cours pour les mêmes faits et qui autorise la partie requise à refuser l’extradition, n’a pas son équivalent en droit belge.

Il convient également de modifier la loi du 15 mars 1874 en ce qui concerne l’aspect procédural de l’extradition. Les différents instruments internationaux examinés tentent de simplifier davantage la communication des documents requis dans le cadre des demandes d’extradition.

Si au départ, la Convention européenne d’extradition prônait la voie diplomatique, son deuxième Protocole a plutôt consacré en priorité les relations directes entre les ministères de la Justice des Parties requise et requérante.

Enfin, l'Accord de San Sebastian améliore encore sensiblement la transmission des pièces en consacrant le recours à la télécopie.

A la lumière des engagements internationaux que la Belgique a pris en matière d'extradition, il serait utile qu'elle clarifie son droit interne.

Le fonctionnaire délégué a conclu en écrivant :

> "A cet égard, il faut rappeler que les dispositions de la convention - comme celles du traité Benelux ou de la convention Schengen, qui sont également dérogatoires par rapport à la loi sur les extraditions de 1874 - constituent la base juridique suffisante dans le cadre de la procédure d'extradition et que la modification de la loi belge n'est dès lors pas nécessaire pour donner effet aux conventions qui seraient ratifiées par la Belgique dans ce domaine : ce sont les dispositions des conventions qui seront applicables aux relations avec les autres Etats parties à ces conventions. Cela étant dit, la multiplication des instruments applicables en la matière pose la question de l'opportunité de l'adaptation du droit interne pour éviter les controverses dans l'interprétation des dispositions applicables et rendre l'application de ces dispositions par les autorités concernées plus facile. Le ministère de la justice procède actuellement à une étude des réformes législatives possibles dans ce sens".

Observations particulières.

Intitulé.

Il conviendrait de simplifier l'intitulé du projet de la manière suivante :

"Projet de loi portant assentiment à la Convention européenne d'extradition, faite à Paris, le 13 décembre 1957, à ses Protocoles additionnels 1 et 2 faits à Strasbourg, les 15 octobre 1975 et 17 mars 1978 ainsi qu'à l'Accord entre les Etats membres des Communautés européennes relatif à la simplification et à la modernisation des modes de transmission des demandes d'extradition, fait à San Sebastian le 19 avril 1989".

Dispositif.

Article 1er.

En vertu de l'article 83 de la Constitution, il appartient au législateur de qualifier les textes déposés au Parlement.

Toutefois, cette obligation se limite à rattacher le projet ou la proposition de loi soit à l'article 74, soit à l'article 77, soit à l'article 78 de la Constitution.

Les autres précisions ne sont donc pas utiles.

Il convient de maintenir uniquement la référence à l'article 77 de la Constitution.

Article 2.

Le texte néerlandais de l'article 2 devrait être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Algemene opmerking.

Er wordt algemeen aangenomen dat wanneer de Raad van State, afdeling wetgeving, een ontwerp van wet houdende instemming met internationale verdragen moet onderzoeken, over de verdragen zelf geen advies hoeft te worden verstrekt.

Overeenkomstig artikel 3 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moet de afdeling wetgeving worden geraadpleegd over het voorontwerp van goedkeuringswet, dat vergezeld moet gaan van de tekst van het verdrag en van alle andere stukken die ter fine van goedkeuring bij de Wetgevende Kamers worden ingediend.

Het is uitzonderlijk dat het onderzoek, door de afdeling wetgeving, betrekking heeft op de bepalingen van het verdrag zelf; het onderzoek beperkt zich tot enkele precieze punten, waarover zo nodig opmerkingen worden gemaakt.

Het staat aan de afdeling wetgeving om inzonderheid na te gaan of het internationale instrument bepalingen bevat die strijdig zijn met de Grondwet, of die bepalingen geen interne wettelijke of verordenende maatregelen inzake aanpassing, omzetting, machtiging of uitvoering vereisen, en of de bekrachtiging van, de toetreding tot of de aanvaarding van het instrument geen tegenstrijdigheid onder verdragen doet ontstaan.

a. Wat dit laatste punt betreft, moet erop gewezen worden dat verscheidene internationale instrumenten verband houden met het Europees Verdrag betreffende uitlevering en zijn twee protocollen.

Het betreft inzonderheid het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, gedaan te Straatsburg op 27 januari 1977, en de Overeenkomst tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen betreffende de toepassing van het genoemde Verdrag, gedaan te Dublin op 4 december 1979. Artikel 1 van dit Verdrag somt de strafbare feiten op die niet als een "politiek delict" mogen worden beschouwd.

Artikel 2 van dit Verdrag stelt dat het de Verdragsluitende Staten vrij staat ernstige daden van geweld die niet in artikel 1 zijn bedoeld en die tegen het leven of de vrijheid van personen of tegen goederen gericht zijn, al dan niet als een politiek delict te beschouwen.

Het begrip "politiek delict" is belangrijk, daar uitlevering niet wordt toegestaan indien ze betrekking heeft op een strafbaar feit dat als een politiek delict wordt beschouwd, zulks krachtens artikel 3 van het Europees Verdrag betreffende uitlevering.

De twee verdragen zijn zonder probleem onderling verenigbaar, daar artikel 3, lid 4, van het Europees Verdrag betreffende uitlevering bepaalt dat de toepassing van dat artikel de verplichtingen die de Verdragsluitende Partijen op zich zullen moeten nemen uit hoofde van andere internationale overeenkomsten, niet zal aantasten.

Indien evenwel moeilijkheden zouden rijzen, moet artikel 3 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme in aanmerking worden genomen, dat voorschrijft : "De bepalingen in alle tussen de Verdragsluitende Staten van toepassing zijnde uitleveringsverdragen en afspraken, met inbegrip van het Europees Verdrag betreffende uitlevering, worden wat de betrekkingen tussen Verdragsluitende Staten betreft, gewijzigd voor zover zij onverenigbaar zijn met het onderhavige Verdrag".

België heeft in de neerlegging van zijn akte van bekrachtiging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme een verklaring gedaan, zoals het daartoe gerechtigd was krachtens artikel 13, punt 1, van het Verdrag :

"VOORBEHOUDEN EN VERKLARING.

BELGIE.

Onder verwijzing naar artikel 13.1 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, verklaart de Belgische regering wat volgt :

Met uitzondering van de strafbare feiten die bij gijzelingen worden gepleegd en van de daarmee samenhangende strafbare feiten, behoudt België zich het recht voor de uitlevering te weigeren voor elk in artikel 1 genoemd strafbaar feit dat zij beschouwt als een politiek delict, als een met een politiek delict samenhangend feit of als een feit ingegeven door politieke motieven; in deze gevallen neemt België de verplichting op zich om bij de beoordeling van de aard van het strafbaar feit naar behoren rekening te houden met kenmerken die het een bijzonder gewicht verlenen zoals :

a) dat door het feit gemeen gevaar is ontstaan voor het leven of de vrijheid van personen dan wel gevaar dat personen lichamelijk letsel oplopen; of

b) dat door het feit personen zijn geschaad die niets hebben uit te staan met de achterliggende motieven; of

c) dat wrede of verraderlijke middelen zijn gebruikt bij het plegen van het feit".

België heeft in de goedkeuringswet van 2 september 1985 een artikel 2 ingevoegd, luidende :

"Voor de toepassing van voornoemde Verdragen zijn de Belgische rechtbanken bevoegd en is de Belgische strafwet van toepassing op de strafbare feiten bedoeld in artikel 1 van het Europees Verdrag van 27 januari 1977, wanneer een verzoek tot uitlevering door een Verdragsluitende Staat is ingediend en de vermoedelijke dader niet wordt uitgeleverd".

Deze bepaling is toen verantwoord door het feit dat het Verdrag stelt dat wanneer een Staat de dader van een in artikel 1 bedoeld strafbaar feit niet uitlevert, bijvoorbeeld omdat het een onderdaan betreft, deze Staat de maatregelen moet nemen die nodig zijn om de bevoegdheid van zijn autoriteiten vast te leggen (artikel 6) en om de zaak aan de voor vervolging bevoegde autoriteiten over te dragen (artikel 7).

Artikel 3, lid 4, van het Europees Verdrag betreffende uitlevering bepaalt weliswaar dat "het de verplichtingen die de Partijen op zich hebben genomen of zullen nemen uit hoofde van andere internationale overeenkomsten van multilaterale aard niet (aantast)", doch de steller van

de tekst behoort niettemin in de memorie van toelichting de voornoemde, door België gedane verklaring over te nemen.

b. De memorie van toelichting stelt eveneens dat de Belgische wet in verscheidene opzichten niet volkomen in overeenstemming is met de bepalingen van het Europees Verdrag betreffende uitlevering en de protocollen ervan.

Zo heeft artikel 7 van het Verdrag betrekking op de plaats waar het strafbare feit is gepleegd; dit artikel schrijft voor : "De aangezochte Partij kan weigeren een persoon uit te leveren voor een strafbaar feit dat volgens de wetgeving van die Partij geheel of ten dele op haar grondgebied of op een daarmede gelijkgestelde plaats is gepleegd".

Zulks wordt niet uitdrukkelijk vastgelegd in een Belgische wettekst.

Zo heeft ook artikel 8, dat de vervolging ter zake van dezelfde feiten betreft en dat het de aangezochte Partij mogelijk maakt de uitlevering te weigeren, geen equivalent in het Belgisch recht.

Tevens moet de wet van 15 maart 1874 worden gewijzigd op het stuk van de procedure in verband met uitlevering. De verschillende internationale instrumenten die zijn onderzocht, beogen het mededelen van de in het kader van de verzoeken tot uitlevering vereiste documenten verder te vereenvoudigen.

Aanvankelijk stond het Europees Verdrag betreffende uitlevering de diplomatieke weg voor, doch het tweede protocol geeft de voorkeur aan de rechtstreekse betrekkingen tussen het Ministerie van Justitie van de aangezochte en van de verzoekende partij.

Tot slot verbetert het Akkoord van San Sebastian aanzienlijk de toezending van de stukken doordat het voorziet in het gebruik van faxtoestellen.

In het licht van de internationale verbintenissen die België inzake uitlevering heeft aangegaan, zou het wenselijk zijn dat het Belgische interne recht vereenvoudigd wordt.

De gemachtigde ambtenaar heeft als volgt besloten :

> "A cet égard, il faut rappeler que les dispositions de la convention - comme celles du traité Benelux ou de la convention Schengen, qui sont également dérogatoires par rapport à la loi sur les extraditions de 1874 - constituent la base juridique suffisante dans le cadre de la procédure d'extradition et que la modification de la loi belge n'est dès lors pas nécessaire pour donner effet aux conventions qui seraient ratifiées par la Belgique dans ce domaine : ce sont les dispositions des conventions qui seront applicables aux relations avec les autres Etats parties à ces conventions. Cela étant dit, la multiplication des instruments applicables en la matière pose la question de l'opportunité de l'adaptation du droit interne pour éviter les controverses dans l'interprétation des dispositions applicables et rendre l'application de ces dispositions par les autorités concernées plus facile. Le ministère de la justice procède actuellement à une étude des réformes législatives possibles dans ce sens".

Bijzondere opmerkingen.

Opschrift.

Het opschrift van het ontwerp dient als volgt te worden vereenvoudigd :

"Ontwerp van wet houdende instemming met het Europees Verdrag betreffende uitlevering, gedaan te Parijs op 13 december 1957, met de aanvullende protocollen 1 en 2, gedaan te Straatsburg op 15 oktober 1975 en 17 maart 1978, alsook met het Akkoord tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen betreffende de vereenvoudiging en de modernisering van de wijze van toezending van uitleveringsverzoeken, gedaan te San Sebastian op 19 april 1989".

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Krachtens artikel 83 van de Grondwet staat het aan de wetgever om de teksten die bij het Parlement zijn ingediend, nader te omschrijven.

Die verplichting betekent evenwel alleen dat het ontwerp of het voorstel van wet in verband moet worden gebracht met artikel 74, artikel 77 of artikel 78 van de Grondwet.

Andere preciseringen zijn dus overbodig.

Alleen de verwijzing naar artikel 77 van de Grondwet moet behouden blijven.

Artikel 2.

In de inleidende zin schrijve men : "... zullen volkomen gevolg hebben :".

Net zoals in het opschrift vervange men bovendien de woorden "opgemaakt te" door de woorden "gedaan te".

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren	J.-J. STRYCKMANS,	président, voorzitter,
	Y. BOUCQUEY, Y. KREINS,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	J. DE GAVRE, P. GOTHOT,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	J. GIELISSEN,	greffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.