

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.671/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 27 décembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours ^(*), sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 1^{er} octobre 1833 sur les extraditions et la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions", a donné le 6 février 2006 l'avis suivant :

^(*) Par la lettre de la Vice-Première Ministre du 27 décembre 2005.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Dispositif

Article 2

(Article 6, en projet)

1. L'avant-projet de loi présentement examiné, en raison de son objet qui est de mieux articuler le droit interne de l'extradition avec des instruments internationaux récents, démontre une fois encore ¹ qu'au cours des cent-vingt-cinq dernières années, la fonction de la législation belge en matière d'extradition s'est progressivement transformée.

En effet, la législation belge sur l'extradition, tant la loi du 1^{er} octobre 1833 sur les extraditions que celle du 15 mars 1874 sur les extraditions, avait pour objectif d'indiquer les conditions dans lesquelles le Gouvernement était autorisé à accorder une extradition, mais son souci essentiel était de définir les limites dans lesquelles le Gouvernement pouvait conclure des traités avec les autres États en matière d'extradition.

Aujourd'hui, le Gouvernement veille systématiquement à procurer aux traités d'extradition l'assentiment des chambres, comme le prescrit le texte actuel de la Constitution.

(¹) Voir, entre autres, l'avis 28.316/2, donné le 7 décembre 1998, sur un projet devenu la loi du 3 juillet 2000 portant assentiment à la Convention établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, et à l'Annexe, faites à Dublin le 27 septembre 1996 (Doc. parl., Sénat, session 1999-2000, n° 2-206/1, pp. 30-36).

Au demeurant, les principes placés au centre des traités récemment négociés par la Belgique ne sont plus nécessairement ceux que l'on trouve à la base de la législation du 19^e siècle :

- la loi du 15 mars 1874, précitée, ne permet au Gouvernement que de consentir à l'extradition d'étrangers - et non de Belges - et pour autant qu'il existe un traité conclu sur la base de la réciprocité entre la Belgique et l'État requérant;
- la même loi, en son article 1^{er}, § 2, limite aussi l'extradition aux cas où les faits reprochés sont punis tant par l'État requérant que par la Belgique;
- quant à la loi du 1^{er} octobre 1833, précitée, son article 6 impose, de façon explicite, qu'il soit "expressément stipulé dans ces traités" qu'aucune extradition n'aura lieu pour un délit politique.

C'est précisément cette dernière limitation, à savoir l'exclusion de l'extradition pour délit politique, qui serait atténuée par l'avant-projet de loi, pour tenir compte de l'évolution du droit international.

Il reste à vérifier si le texte en projet permet d'atteindre l'objectif poursuivi sans nuire à la sécurité juridique ni aux prérogatives des chambres législatives.

2. Dans l'avis 28.316, précité, le Conseil d'État a déjà fait observer qu' :

"Il n'est (...) pas de bonne législation de laisser subsister dans le corpus législatif belge des lois qui, déjà démodées quant à la technique des rapports entre le traité, la loi et le Gouvernement, établissent en outre des principes incompatibles avec les règles, elles aussi essentielles, portées par des traités multilatéraux aussi importants (...).

Il serait donc judicieux de revoir la législation pour la faire explicitement passer de la vision qui l'a inspirée, selon laquelle il fallait encadrer par la loi les traités que le Gouvernement avait à conclure, à la vision qui a cours aujourd'hui, où ce sont les traités qui, une fois reçu l'assentiment du parlement, doivent en raison de leur niveau supérieur de force obligatoire, encadrer la loi. La fonction de cette dernière est alors de veiller à permettre aux autorités judiciaires et administratives qui interviennent en matière d'extradition d'exécuter correctement le traité.

.../...

(...) une toilette de la loi actuelle serait utile pour clarifier les rapports effectifs qu'elle entretient avec les traités passés ou à venir."

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis, loin de s'inscrire dans la démarche de toilette des textes préconisée par le Conseil d'État, persévère à vouloir modifier tant la loi du 1^{er} octobre 1833, précitée, que celle du 15 mars 1874, également précitée.

Ce faisant, le texte en projet recèle plusieurs difficultés.

3.1. L'empêchement à l'extradition que constitue le délit politique, n'est pas levé par le texte en projet, en présence d'une convention autorisant une réserve dont le Gouvernement n'aurait pas fait usage; comme en convient le fonctionnaire délégué, on se trouve en dehors du champ d'application de l'article 6, alinéa 2, deuxième phrase, en projet, et c'est la primauté du droit international conventionnel qui permet d'écarter l'alinéa 1^{er} du même article. Or c'est précisément l'antinomie qu'il convient d'éviter, lorsque c'est possible, spécialement à l'occasion de l'introduction de nouveaux textes en droit belge.

3.2. Lorsque le Gouvernement se propose d'élever des réserves à l'occasion de la ratification d'un traité, ces réserves sont portées à la connaissance des chambres législatives, au moment où leur assentiment au traité est demandé²; ces réserves peuvent déterminer l'adoption de la loi d'assentiment.

Dans cette hypothèse, le retrait ultérieur des réserves par le Gouvernement peut susciter des controverses :

- les prérogatives de contrôle des chambres législatives sont atteintes par cette initiative;

(2) Voir par exemple, les réserves énoncées à l'occasion de la discussion de la loi du 30 mars 2004 portant assentiment à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, et à l'Annexe, adoptées à New York le 9 décembre 1999 (Doc. parl., Sénat, session 2003-2004, n° 3-338/1) et à l'occasion de la discussion de la loi du 26 avril 2005 portant assentiment à la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, fait à New York le 15 décembre 1997 (Doc. parl., Sénat, session 2004-2005, n° 3-965/1).

- la place que les réserves occupent dans la hiérarchie des sources du droit est particulière puisque les chambres les ont approuvées implicitement lors du vote de la loi d'assentiment ³;
- le retrait des réserves ne se concilierait pas avec le principe de l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} octobre 1833, précitée.

Dans un tel contexte, l'invocation de la primauté du droit international, quant à ses effets dans l'ordre interne, serait sujette à discussion.

4. C'est pourquoi, il paraît préférable de ne pas compléter l'article 6, alinéa 2, de la loi du 1^{er} octobre 1833, précitée, par une seconde phrase, comme le fait l'avant-projet de loi, qui crée une fiction non dénuée d'ambiguïté, mais de prévoir dans une disposition autonome que sont levées les réserves formulées, par le passé, concernant les conventions précisément énumérées emportant actuellement dérogation à l'alinéa 1^{er}, de l'article 6, précité. Ainsi, le sort de ces réserves est clairement déterminé.

Par la suite, le législateur procédera, au cas par cas, une loi postérieure pouvant déroger à une loi antérieure.

La méthode ainsi préconisée garantit mieux la clarté du droit interne qui présuppose l'absence de contrariété entre le droit interne et le droit conventionnel, chaque fois que c'est possible, ainsi que la sauvegarde des prérogatives des chambres.

Article 4

Il conviendrait de mieux circonscrire, dans l'exposé des motifs, la notion de "déni flagrant de justice", utilisée à l'alinéa 2.

⁽³⁾ Voir, entre autres, J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, pp. 198-203.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.671/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 december 2005 door de Vice-Eerste Ministre en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijftien dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 1 oktober 1833 op de uitleveringen en van de uitleveringswet van 15 maart 1874", heeft op 6 februari 2006 het volgende advies gegeven :

^(*) Bij brief van Vice-Eerste Minister van 27 december 2005.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Dispositief

Artikel 2

(Ontworpen artikel 6)

1. Het thans onderzochte voorontwerp van wet, dat tot doel heeft het interne uitleveringsrecht beter af te stemmen op de recente internationale akten, bewijst eens te meer ¹ dat de rol van de Belgische wetgeving inzake uitlevering in de loop van de laatste honderd vijftientig jaar geleidelijk gewijzigd is.

De Belgische wetgeving inzake uitlevering, zowel de wet van 1 oktober 1833 op de uitleveringen als de uitleveringswet van 15 maart 1874, had immers tot doel te bepalen onder welke voorwaarden de Regering een uitlevering mocht inwilligen, maar het wezenlijke oogmerk ervan was om de grenzen af te bakenen waarbinnen de Regering met andere Staten verdragen betreffende uitlevering mocht sluiten.

Thans draagt de Regering er systematisch zorg voor dat de Kamers hun instemming betuigen met de uitleveringsverdragen, zoals in de huidige tekst van de Grondwet wordt voorgeschreven.

⁽¹⁾ Zie, onder meer, advies 28.316/2 van 7 december 1998 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 juli 2000 houdende instemming met de Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende uitlevering tussen de Lidstaten van de Europese Unie, en Bijlage, gedaan te Dublin op 27 september 1996 (Gedr. St., Senaat, zitting 1999-2000, nr. 2-206/1, blz. 30-36).

De hoofdprincipes van de verdragen die België onlangs heeft aangegaan, zijn overigens niet noodzakelijk meer dezelfde als die welke aan de wetgeving van de 19e eeuw ten grondslag liggen :

- krachtens de voormelde wet van 15 maart 1874 kan de Regering alleen uitlevering van vreemdelingen - en niet van Belgen - toestaan voorzover er een verdrag bestaat gesloten op grondslag van wederkerigheid tussen België en de verzoekende Staat;
- in artikel 1, § 2, van dezelfde wet wordt uitlevering eveneens beperkt tot de gevallen waarin de ten laste gelegde feiten zowel door de verzoekende Staat als door België gestraft worden;
- in artikel 6 van de voormelde wet van 1 oktober 1833 wordt uitdrukkelijk bepaald dat "in die verdragen (...) uitdrukkelijk (zal) worden bedongen" dat wegens een politiek delict niet wordt uitgeleverd.

Precies die laatste beperking, namelijk de niet-uitlevering wegens een politiek delict, zou door het voorontwerp van wet worden afgezwakt teneinde rekening te houden met de ontwikkeling van het internationaal recht.

Er moet nog worden nagegaan of de ontworpen tekst de mogelijkheid biedt om het nagestreefde doel te bereiken zonder dat wordt geraakt aan de rechtszekerheid of aan de prerogatieven van de wetgevende kamers.

2. In het voormelde advies 28.316 heeft de Raad van State reeds het volgende opgemerkt :

"Uit wetgevingstechnisch oogpunt is het (...) niet goed onder de Belgische wetten er zodanige te laten bestaan die niet alleen reeds achterhaald zijn wat betreft de techniek van de verhoudingen tussen het verdrag, de wet en de Regering, maar die bovendien beginselen vastleggen welke onverenigbaar zijn met evenzo essentiële voorschriften van multilaterale verdragen die even belangrijk zijn (...).

Het zou dus raadzaam zijn de wetgeving te herzien om haar uitdrukkelijk af te brengen van de opvatting die eraan ten grondslag ligt, namelijk dat voor de door de Regering te sluiten verdragen een wettelijk kader dient te worden geschapen, ten voordele van de thans heersende opvatting, dat het de verdragen zijn die, zodra het Parlement ermee ingestemd heeft, doordat ze een hogere rangorde

.../...

innemen, een kader dienen te scheppen voor de wet. De wet heeft in dat geval tot doel de gerechtelijke en administratieve overheden die inzake uitlevering optreden, in staat te stellen het verdrag correct toe te passen.

(...) een bewerking van de huidige wet (zou nuttig zijn) om de werkelijke verhoudingen tussen die wet en de bestaande of toekomstige verdragen te vereenvoudigen."

3. In het om advies voorgelegde voorontwerp van wet wordt de werkwijze die door de Raad van State wordt aanbevolen, namelijk een bewerking van de teksten, helemaal niet gevolgd, maar wordt vastgehouden aan een wijziging van de voormelde wet van 1 oktober 1833 en van de eveneens voormelde wet van 15 maart 1874.

Daardoor kan de ontworpen tekst tot verscheidene moeilijkheden leiden.

3.1. De grond tot niet-uitlevering die een politiek delict vormt, wordt niet opgeheven door de ontworpen regeling nu er een verdrag bestaat dat de mogelijkheid biedt om een voorbehoud te maken waarvan de Regering geen gebruik zou hebben gemaakt; de gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat men zich buiten de werkingssfeer van het ontworpen artikel 6, tweede lid, tweede zin, bevindt en dat de voorrang van het internationaal verdragsrecht de mogelijkheid biedt voorbij te gaan aan het eerste lid van datzelfde artikel. Tegenspraak is echter precies hetgeen zo mogelijk moet worden voorkomen, in het bijzonder wanneer nieuwe regelingen in het Belgisch recht worden ingevoerd.

3.2. Wanneer de Regering ter gelegenheid van de bekrachtiging van een verdrag van plan is voorbehoud te maken, wordt aan de wetgevende kamers, wanneer die om instemming met het verdrag worden verzocht ², meegedeeld op welke punten voorbehoud wordt gemaakt; dat voorbehoud kan bepalen of de wet houdende instemming met een verdrag wordt goedgekeurd.

(2) Zie bijvoorbeeld het voorbehoud dat op verschillende punten is gemaakt bij de bespreking van de wet van 30 maart 2004 houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999 (Gedr. St., Senaat, zitting 2003-2004, nr. 3-338/1) en bij de bespreking van de wet van 26 april 2005 houdende instemming met het Internationaal Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, gedaan te New York op 15 december 1997 (Gedr. St., Senaat, zitting 2004-2005, nr. 3-965/1).

In dat geval kunnen controversen ontstaan wanneer de Regering haar voorbehoud achteraf intrekt :

- de toetsingsprerogatieven van de wetgevende kamers worden door dat initiatief geschonden;
- de plaats die het voorbehoud inneemt in de hiërarchie van de rechtsbronnen is bijzonder, aangezien de kamers het voorbehoud impliciet hebben goedgekeurd bij het aannemen van de wet houdende instemming met een verdrag ³;
- het intrekken van het voorbehoud zou niet verenigbaar zijn met het beginsel van artikel 6, eerste lid, van de voormelde wet van 1 oktober 1833.

Daarbij zal de aanvoering van de voorrang van het internationaal recht, wat de uitwerking ervan in de interne rechtsorde betreft, vatbaar zijn voor discussie.

4. Daarom lijkt het verkieslijk artikel 6, tweede lid, van de voormelde wet van 1 oktober 1833 niet aan te vullen met een tweede zin, zoals in het voorontwerp van wet, omdat daardoor een enigszins dubbelzinnige fictie ontstaat, maar lijkt het beter om in een autonome bepaling te stellen dat het vroeger gemaakte voorbehoud bij de nauwkeurig opgesomde verdragen, dat nu leidt tot een afwijking van het voormelde artikel 6, eerste lid, wordt opgeheven. Aldus wordt duidelijk bepaald wat er met dat voorbehoud geschiedt.

Achteraf dient de wetgever elk geval afzonderlijk te behandelen, aangezien bij een latere wet kan worden afgeweken van een vroegere wet.

De aldus aanbevolen werkwijze garandeert meer duidelijkheid in het interne recht waarin, telkens wanneer het mogelijk is, ervan uitgegaan wordt dat er geen tegenspraak bestaat tussen het interne recht en het verdragsrecht, en garandeert een betere bescherming van de prerogatieven van de kamers.

⁽³⁾ Zie, onder meer, J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, blz. 198-203.

Artikel 4

Het begrip "flagrante rechtsweigerings", dat wordt gebruikt in het tweede lid, zou beter moeten worden omschreven in de memorie van toelichting.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY, staatsraad.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS