

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.474/2
DU 10 DÉCEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 17 novembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, fait à Washington D.C. le 25 juin 2008", a donné l'avis suivant :

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.

Observations générales

I. Nécessité de l'assentiment parlementaire à l'Instrument conclu entre la Belgique et les États-Unis ⁽¹⁾

1. L'article 3, paragraphe 1, de l'Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique ⁽²⁾ soumis à assentiment dispose ce qui suit :

"L'Union européenne, conformément au traité sur l'Union européenne, et les États-Unis d'Amérique veillent à ce que les dispositions du présent accord s'appliquent, dans les conditions ci-après, aux traités bilatéraux d'extradition en vigueur entre les États membres et les États-Unis d'Amérique (...)".

Suit la mention des articles 4 à 14 de l'Accord qui sont déclarés applicables, selon le cas, "en lieu et place des dispositions des traités bilatéraux (...)" ou "en l'absence, dans les traités bilatéraux, de dispositions autorisant (ou régissant) (...)" ou "en plus des dispositions des traités bilatéraux (...)". Sur le plan formel, mais non matériel, l'Accord - à tout le moins ses articles 4 à 14 ⁽³⁾ - font donc office de protocole additionnel modifiant ou complétant la Convention d'extradition entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique, signée à Bruxelles le 27 avril 1987. Cependant, par la force des choses, l'Accord ne se présente pas comme un texte modifiant la Convention du 27 avril 1987, précitée.

⁽¹⁾ Instrument visé par l'article 3, § 2, de l'Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition signé le 25 juin 2003, concernant l'application de la Convention d'extradition entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique, signé le 27 avril 1987.

⁽²⁾ Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, fait à Washington D.C. le 25 juin 2003 (JOUE, L181, 19 juillet 2003).

⁽³⁾ L'on ignore quel est le statut des autres articles de l'Accord par rapport aux traités bilatéraux.

L'article 3, § 2, a), de l'Accord dispose que

"L'Union européenne, conformément au traité sur l'Union européenne, veille à ce que chaque État membre reconnaisse, par l'échange d'un instrument écrit entre cet État membre et les États-Unis d'Amérique, que son accord bilatéral d'extradition en vigueur avec les États-Unis d'Amérique s'applique de la manière décrite dans le présent article."

Dans le respect de cette disposition, la Belgique et les États-Unis ont conclu un traité international : il s'agit de l'Instrument précité ⁽⁴⁾.

2. L'avant-projet n'envisage que l'assentiment à l'Accord entre l'Union européenne et les États-Unis et non à l'Instrument conclu entre la Belgique et les États-Unis.

Selon l'exposé des motifs,

"Ni les instruments bilatéraux ni les annexes à ces instruments ne revêtent une valeur juridique pour la Belgique; ils ne doivent, dès lors, pas être soumis à la procédure d'assentiment."

Or, même si l'Instrument (en ce compris son annexe à laquelle il se réfère) se présente matériellement comme le corollaire de l'Accord précité, il comprend bien des engagements bilatéraux entre la Belgique et les États-Unis et constitue donc un traité au sens de l'article 167, § 2, de la Constitution belge.

En conséquence, l'absence de ratification de l'Instrument et d'assentiment à ce dernier n'est pas conforme aux règles par lesquelles la Belgique peut s'engager sur le plan international, ni aux règles relatives à l'entrée en vigueur des conventions internationales dans l'ordre juridique interne telles qu'elles résultent de l'article 167, § 2, de la Constitution.

Au demeurant, l'article 5, a), de l'Instrument conclu entre la Belgique et les États-Unis précise notamment que

"Le présent Instrument est soumis à l'accomplissement par les États-Unis d'Amérique et par le Royaume de Belgique de leurs procédures internes applicables respectives en vue de son entrée en vigueur. Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement du Royaume de Belgique échangent à cet égard des instruments indiquant l'accomplissement de ces mesures."

⁽⁴⁾ Cet acte ne permet pas d'en identifier les signataires.

Enfin, on voit mal comment les États-Unis pourraient ratifier un texte qui ne lierait pas formellement la Belgique.

En conclusion, l'Instrument précité doit faire l'objet d'un assentiment parlementaire et d'une ratification par le Roi.

II. Articulation entre l'Accord conclu entre l'Union européenne et les États-Unis et l'Instrument conclu entre la Belgique et les États-Unis

L'articulation entre l'Accord conclu entre l'Union européenne et les États-Unis et l'Instrument conclu entre la Belgique et les États-Unis, telle qu'elle est prévue par l'Instrument, soulève des difficultés.

Ainsi, par exemple, la version intégrée de la Convention annexée à l'Instrument permet en son article 2, paragraphe 2, l'extradition pour l'exécution d'une peine prononcée si celle-ci est une peine privative de liberté d'au moins un an ou une peine plus sévère, alors que l'article 4, paragraphe 1, de l'Accord prévoit une peine d'au moins 4 mois. Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord prévoit que, "si l'extradition est accordée pour une infraction pouvant donner lieu à extradition, elle l'est également pour toute autre infraction spécifiée dans la demande si cette dernière infraction est punissable d'une peine privative de liberté d'un an ou moins (...)", alors que l'article 2, paragraphe 5, a), de la version intégrée de la Convention vise "toute autre infraction mentionnée dans la demande même si cette dernière infraction est punissable d'une peine de moins d'un an d'emprisonnement". L'article 17, paragraphe 2, de la version intégrée de la Convention dispose que la demande de transit doit parvenir dans les 24 heures suivant l'atterrissage fortuit alors que l'article 12, paragraphe 3, de l'Accord mentionne un délai de 96 heures.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	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. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.474/2
VAN 10 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 17 november 2008 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet houdende "instemming met de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, gedaan te Washington D.C. op 25 juni 2003", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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 deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

I. Noodzakelijke parlementaire instemming met het Instrument tussen België en de Verenigde Staten ⁽¹⁾

1. Artikel 3, lid 1, van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika ⁽²⁾ waarmee instemming moet worden verleend, luidt als volgt :

"De Europese Unie, krachtens het Verdrag betreffende de Europese Unie, en de Verenigde Staten van Amerika waarborgen dat deze overeenkomst in samenhang met bilaterale uitleveringsverdragen die tussen de lidstaten en de Verenigde Staten van Amerika (...) gelden, op de volgende wijze wordt toegepast (...)".

Daarna worden de artikelen 4 tot 14 van de Overeenkomst vermeld die, naargelang van het geval, toepasselijk worden verklaard "in plaats van bepalingen uit bilaterale verdragen (...)" of "in plaats van of bij gebreke van bilaterale verdragsbepalingen (...)" of "indien in bilaterale verdragen bepalingen ontbreken over"

⁽¹⁾ Instrument als bedoeld in artikel 3, lid 2, van de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, ondertekend op 25 juni 2003, met betrekking tot de toepassing van de Overeenkomst inzake uitlevering tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika, ondertekend op 27 april 1987.

⁽²⁾ Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, gedaan te Washington D.C. op 25 juni 2003 (PbEU, L181, 19 juli 2003).

of "indien in bilaterale verdragen bepalingen ontbreken die (...) toestaan" of "in aanvulling op bepalingen in bilaterale verdragen (...)". Die Overeenkomst - althans de artikelen 4 tot 14 ervan ⁽³⁾ - fungeren dus als een aanvullend protocol tot wijziging of vervollediging van de Overeenkomst inzake uitlevering tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika, ondertekend te Brussel op 27 april 1987. De Overeenkomst dient zich echter uiteraard niet aan als een tekst tot wijziging van de voormelde overeenkomst van 27 april 1987.

Artikel 3, lid 2, a), van de Overeenkomst bepaalt :

"De Europese Unie, krachtens het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarborgt dat iedere lidstaat in een schriftelijk instrument tussen die lidstaat en de Verenigde Staten van Amerika bevestigt dat hij zijn bilateraal uitleveringsverdrag dat geldt in de relatie met de Verenigde Staten van Amerika op de in onderhavig artikel uiteengezette wijze zal toepassen."

Met inachtneming van die bepaling hebben België en de Verenigde Staten een internationaal verdrag gesloten : het gaat om het voormelde Instrument ⁽⁴⁾.

2. Het voorontwerp voorziet alleen in de instemming met de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten; het voorziet niet in de instemming met het Instrument tussen België en de Verenigde Staten.

In de memorie van toelichting staat :

"Zowel de bilaterale instrumenten als de bijlagen bij die instrumenten hebben voor België geen juridische waarde en dienen bijgevolg niet aan de instemmingsprocedure te worden onderworpen."

Hoewel het Instrument (en de bijlage ervan waarnaar in het instrument wordt verwezen) zich in de praktijk aandient als een uitvloeisel van de voormelde Overeenkomst, bevat het echter bilaterale verbintenissen tussen België en de Verenigde

⁽³⁾ De status van de andere artikelen van de Overeenkomst ten opzichte van de bilaterale verdragen is onbekend.

⁽⁴⁾ Uit die akte kan niet worden opgemaakt door wie ze is ondertekend.

Staten en vormt het dus een verdrag in de zin van artikel 167, § 2, van de Belgische Grondwet.

De omstandigheid dat het Instrument niet is bekrachtigd en dat geen instemming met het Instrument is verleend, strookt bijgevolg niet met de regels waarbij België internationale verplichtingen kan aangaan, noch met de regels betreffende de inwerkingtreding van internationale overeenkomsten in de interne rechtsorde zoals ze voortvloeien uit artikel 167, § 2, van de Grondwet.

In artikel 5, a), van het Instrument tussen België en de Verenigde Staten wordt bovendien onder meer het volgende gepreciseerd :

"Dit instrument vereist de voltooiing door het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika van hun respectieve interne procedures die gelden voor de inwerkingtreding. Vervolgens wisselen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika akten uit waaruit blijkt dat deze procedures zijn voltooid."

Tot slot is niet duidelijk hoe de Verenigde Staten een tekst zouden kunnen bekrachtigen die België niet uitdrukkelijk zou binden.

Het besluit is dan ook dat het parlement met het voormelde Instrument moet instemmen en dat de Koning het moet bekrachtigen.

II. Samenhang tussen de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten en het Instrument tussen België en de Verenigde Staten

De samenhang tussen de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten en het Instrument tussen België en de Verenigde Staten, zoals die in het Instrument wordt bepaald, doet problemen rijzen.

Zo biedt bijvoorbeeld artikel 2, lid 2, van de geïntegreerde versie van de Overeenkomst die als bijlage bij het Instrument gaat de mogelijkheid tot uitlevering voor de tenuitvoerlegging van een uitgesproken straf, als het gaat om een vrijheidsberovende straf van ten minste één jaar of een strengere straf, terwijl artikel 4, lid 1, van de Overeenkomst voorziet in een straf van ten minste vier maanden. Bovendien bepaalt

.../...

artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst : "Indien uitlevering is toegestaan voor een feit dat tot uitlevering kan leiden, wordt zij tevens toegestaan voor elk ander in het verzoek genoemd strafbaar feit, indien laatstbedoeld feit strafbaar is gesteld met een vrijheidsstraf van een jaar of minder (...)", terwijl artikel 2, lid 5, a), van de geïntegreerde versie van de Overeenkomst betrekking heeft op "ieder ander misdrijf waarvan melding is gemaakt in het verzoek, zelfs indien dit misdrijf strafbaar is met een straf van minder dan een jaar gevangenisstraf". Artikel 17, lid 2, van de geïntegreerde versie van de Overeenkomst bepaalt dat het verzoek tot doorvoer moet toekomen binnen 24 uur na de onvoorziene landing terwijl in artikel 12, lid 3, van de Overeenkomst een termijn van 96 uur wordt vermeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	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. A. LEFEBVRE, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS