



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.951/3
van 28 maart 2013

over

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met
volgende internationale akten:
- verdrag inzake wederzijdse
rechtshulp in strafzaken tussen het
Koninkrijk België en de
Democratische Republiek Congo,
gedaan te Brussel op 29 april 2009;
- verdrag tussen het Koninkrijk
België en de Democratische
Republiek Congo betreffende de
overbrenging van gevonnisde
personen, gedaan te Brussel op
29 april 2009’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 52.951/3
du 28 mars 2013

sur

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment aux actes
internationaux suivants:
- convention d’entraide judiciaire
en matière pénale entre le
Royaume de Belgique et la
République Démocratique du
Congo, faite à Bruxelles le
29 avril 2009;
- convention entre le Royaume de
Belgique et la République
Démocratique du Congo sur le
transfèrement des personnes
condamnées, faite à Bruxelles le
29 avril 2009’

Op 27 februari 2013 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 volgende internationale akten: verdrag inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen het Koninkrijk België en de Democratische Republiek Congo, gedaan te Brussel op 29 april 2009; verdrag tussen het Koninkrijk België en de Democratische Republiek Congo betreffende de overbrenging van gevonnisde personen, gedaan te Brussel op 29 april 2009'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wouter PAS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2013.

*

Le 27 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment aux actes internationaux suivants: convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Royaume de Belgique et la République Démocratique du Congo, faite à Bruxelles le 29 avril 2009; convention entre le Royaume de Belgique et la République Démocratique du Congo sur le transfèrement des personnes condamnées, faite à Bruxelles le 29 avril 2009'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 19 mars 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wouter PAS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mars 2013.

*

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 zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het verlenen van instemming met, enerzijds, het Verdrag ‘inzake de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen het Koninkrijk België en de Democratische Republiek Congo’, gedaan te Brussel op 29 april 2009 en, anderzijds, het Verdrag ‘tussen het Koninkrijk België en de Democratische Republiek Congo betreffende de overbrenging van gevonnisse personen’, gedaan te Brussel op 29 april 2009.

Het eerste verdrag regelt het vragen en het verlenen van rechtshulp tussen de gerechtelijke autoriteiten van de betrokken landen in het raam van strafprocedures. Daartoe zijn algemene regels opgenomen en worden enkele bijzondere vormen van rechtshulp geregeld. Het verdrag bevat een opsomming van de gronden op basis waarvan de gevraagde rechtshulp kan worden geweigerd.

Het tweede verdrag regelt de overbrenging van gevonnisse personen. Het verdrag bepaalt de voorwaarden en de procedures voor de overbrenging van personen aan wie in één van de twee staten een vrijheidsstraf of een maatregel strekkende tot vrijheidsbeneming is opgelegd door een rechter wegens een strafbaar feit. Op grond van het verdrag kan een veroordeelde persoon naar het grondgebied van de andere staat worden overgebracht om daar (de rest van) zijn straf te ondergaan. Deze overbrenging kan enkel gebeuren op verzoek van of met instemming van de gedetineerde.

ONDERZOEK VAN DE VERDRAGEN

VERDRAG INZAKE WEDERZIJDSE RECHTSHULP IN STRAFZAKEN

3. De internationale rechtshulp wordt ook in de interne wetgeving geregeld, met name in de wet van 20 mei 1997 ‘betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen’ en in de wet van 9 december 2004 ‘betreffende de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 90ter van het Wetboek van straffordering’.

In het algemeen doet de verhouding tussen de internrechtelijke regels en de regels die zijn opgenomen in het verdrag geen probleem rijzen, te meer nu duidelijk wordt aangegeven

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

wanneer het recht van de verzoekende staat en wanneer het recht van de aangezochte staat van toepassing is.

Er dient evenwel op het volgende te worden gewezen.

In artikel 4, lid 1, van het verdrag wordt bepaald dat de “[r]echtshulp kan en zal worden geweigerd wanneer de wetgeving van de aangezochte Partij zulks vereist”. Die bepaling, die tot enige onduidelijkheid aanleiding kan geven, dient in die zin te worden toegepast dat de in artikel 4, § 2, van de wet van 9 december 2004 opgenomen weigeringsgronden moeten gelden als verplichte weigeringsgronden.

4. In de Nederlandse tekst van artikel 16, leden 1 en 2, van het verdrag dient het woord “niet” te worden weggelaten vóór de woorden “worden vervolgd”. Overigens betaamt er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het verdrag, waar in de Nederlandse tekst van artikel 16, lid 1, gewag wordt gemaakt van “de rechterlijke autoriteiten”, terwijl in de Franse tekst ervan, die overigens ook op louter taalkundig vlak voor verbetering vatbaar is, gewag wordt gemaakt van “les autorités compétentes”.

VERDRAG BETREFFENDE DE OVERBRENGING VAN GEVONNISTE PERSONEN

5. De overbrenging tussen staten van veroordeelde personen wordt ook geregeld in de wet van 23 mei 1990 ‘inzake de overbrenging tussen Staten van veroordeelde personen, de overname en de overdracht van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelde of voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen, en de overname en de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen’.

De wet van 23 mei 1990 regelt de overbrenging tussen staten van veroordeelde personen, rekening houdend met het binnen de Raad van Europa gesloten verdrag ‘inzake de overbrenging van veroordeelde personen’ van 21 maart 1983. Artikel 1 van deze wet voorziet in de mogelijkheid voor de Regering om de overbrenging van “gevonnisse en opgesloten personen” toe te staan. De Regering kan dit “in (lees: ter) uitvoering van met andere Staten op grond van wederkerigheid gesloten overeenkomsten en verdragen”. Daarnaast bepaalt artikel 1 van de wet van 23 mei 1990 enkele algemene voorwaarden, zoals de voorwaarde dat het vonnis van veroordeling onherroepelijk is, dat de feiten die ten grondslag aan de veroordeling liggen, zowel in België als in de derde staat strafbaar zijn, en dat de opgesloten persoon met zijn overbrenging instemt. Op die laatste regel bepaalt artikel 5bis van de genoemde wet, voor de overbrenging vanuit België, een afwijking wanneer de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een maatregel van uitzetting, terugleiding naar de grens of van “elke andere maatregel krachtens welke deze persoon, als hij eenmaal in vrijheid gesteld is, niet meer tot het grondgebied van de Belgische Staat zal worden toegelaten om er te verblijven”, indien een internationaal instrument dat België bindt daarin voorziet.

Aldus biedt de wet van 23 mei 1990 een algemeen kader waarbinnen de bilaterale verdragen inzake de overbrenging van gevonnisse personen worden gesloten en waarbinnen de uitvoering van die verdragen in beginsel dient te gebeuren. Een internationaal verdrag waarmee

bij een latere wet wordt ingestemd, kan evenwel afwijken van de wet van 23 mei 1990. Die afwijkingen zouden dan wel voldoende duidelijk in het verdrag tot uiting moeten komen.

6. Krachtens artikel 2 van de wet van 23 mei 1990 kan een overbrenging naar een vreemde staat niet worden toegestaan indien er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat, in geval de straf of de maatregel in de vreemde staat ten uitvoer wordt gelegd, de toestand van de gevonnisse persoon ongunstig dreigt te worden beïnvloed op grond van overwegingen die verband houden met zijn ras, zijn godsdienst of zijn politieke overtuiging.

Gelet op hetgeen *sub* 5 werd opgemerkt en op het internationaalrechtelijk en grondwettelijk verankerd beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, moet er worden van uitgegaan dat artikel 2 van de wet van 23 mei 1990 onverkort van toepassing blijft.²

7. Om de verhouding tussen de wet van 23 mei 1990 en de onderscheiden overbrengingsverdragen duidelijk te maken, zou kunnen worden overwogen om in de instemmingswetten met zulke verdragen uitdrukkelijk aan te geven welke bepalingen uit de wet van 23 mei 1990 van toepassing zijn of niet.

*

² Vgl. met de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juni 2008 'houdende instemming met volgende Internationale Akten:

1° Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk Thailand inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken;

2° Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Thailand betreffende de overbrenging van gevonnisse personen en betreffende de samenwerking in het kader van de strafuitvoering, ondertekend te Bangkok op 12 november 2005', *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-543/1, 18-19.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment, d'une part, à la Convention 'd'entraide judiciaire en matière pénale entre le Royaume de Belgique et la République démocratique du Congo', faite à Bruxelles le 29 avril 2009 et, d'autre part, à la Convention 'entre le Royaume de Belgique et la République démocratique du Congo sur le transfèrement des personnes condamnées', faite à Bruxelles le 29 avril 2009.

La première convention règle la demande et l'octroi d'entraide judiciaire entre les autorités judiciaires des pays concernés dans le cadre de procédures pénales. Elle comporte à cet effet des règles générales et prévoit quelques formes particulières d'entraide judiciaire. Elle contient une énumération des motifs sur la base desquels l'entraide judiciaire demandée peut être refusée.

La deuxième convention règle le transfèrement des personnes condamnées. La convention fixe les conditions et les procédures pour le transfèrement des personnes auxquelles un juge de l'un des deux États a infligé une peine ou une mesure privative de liberté en raison d'une infraction pénale. En vertu de la convention, une personne condamnée peut être transférée vers le territoire de l'autre Etat pour y purger (le reste de) sa peine. Ce transfèrement est possible uniquement à la demande du détenu ou avec son accord.

EXAMEN DES CONVENTIONS

CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

3. L'entraide internationale est également régie par la législation interne, notamment par la loi du 20 mai 1997 'sur la coopération internationale en ce qui concerne l'exécution de saisies et de confiscations' et par la loi du 9 décembre 2004 'sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale et modifiant l'article 90^{ter} du Code d'instruction criminelle'.

De manière générale, la relation entre les règles de droit interne et les règles figurant dans la convention ne soulève aucun problème, d'autant qu'il est à présent précisé à quel moment le droit de l'État requérant et à quel moment le droit de l'État requis s'applique.

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

Il faut toutefois formuler les observations suivantes.

L'article 4, paragraphe 1, de la convention dispose que « l'entraide pourra être refusée et le sera lorsque la législation de la Partie requise l'impose ». Cette disposition, qui peut susciter une certaine ambiguïté, doit être appliquée en ce sens que les motifs de refus mentionnés à l'article 4, § 2, de la loi du 9 décembre 2004 doivent être considérés comme des motifs de refus obligatoires.

4. Dans le texte néerlandais de l'article 16, paragraphes 1 et 2, de la convention, il faut omettre le mot « niet » avant les mots « worden vervolgd ». Au demeurant, il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais de la convention, le texte néerlandais faisant mention dans son article 16, paragraphe 1, de « rechterlijke autoriteiten », tandis que le texte français, qui est d'ailleurs aussi perfectible sur le plan de la correction de la langue proprement dite, fait mention de « autorités compétentes ».

CONVENTION SUR LE TRANSFÈREMENT DES PERSONNES CONDAMNÉES

5. Le transfèrement interétatique des personnes condamnées est également réglé dans la loi du 23 mai 1990 'sur le transfèrement interétatique des personnes condamnées, la reprise et le transfert de la surveillance de personnes condamnées sous condition ou libérées sous condition ainsi que la reprise et le transfert de l'exécution de peines et de mesures privatives de liberté'.

La loi du 23 mai 1990 règle le transfèrement interétatique des personnes condamnées, compte tenu de la Convention du 21 mars 1983 'sur le transfèrement des personnes condamnées', conclue au sein du Conseil de l'Europe. L'article 1^{er} de cette loi prévoit la possibilité pour le Gouvernement d'accorder le transfèrement de « toute personne condamnée et détenue ». Le Gouvernement y est habilité « en exécution des conventions et traités conclus avec les États étrangers sur la base de la réciprocité ». Par ailleurs, l'article 1^{er} de la loi du 23 mai 1990 fixe certaines conditions générales, telles que les conditions prévoyant que le jugement de condamnation est définitif, que les faits qui sont à la base de la condamnation sont également punissables en Belgique et dans l'État étranger et que la personne détenue consent à son transfèrement. Pour les transfèvements depuis la Belgique, l'article 5bis de la loi précitée prévoit une dérogation à cette dernière règle lorsque l'intéressé fait l'objet d'une mesure d'expulsion ou de remise à la frontière ou de « toute autre mesure en vertu de laquelle cette personne, une fois mise en liberté, ne sera plus admise à séjourner sur le territoire belge », lorsqu'un instrument international liant la Belgique le prescrit.

La loi du 23 mai 1990 offre donc un cadre général dans lequel les conventions bilatérales sur le transfèrement de personnes condamnées sont conclues et dans lequel ces conventions doivent en principe être exécutées. Une convention internationale à laquelle une loi ultérieure a donné assentiment peut toutefois déroger à la loi du 23 mai 1990. Ces dérogations devraient cependant être exprimées de manière suffisamment claire dans la convention.

6. Conformément à l'article 2 de la loi du 23 mai 1990, le transfèrement vers un État étranger ne peut être accordé s'il existe des raisons sérieuses de croire qu'en cas d'exécution de la

peine ou de la mesure dans l'État étranger, la situation de la personne condamnée risque d'être aggravée par des considérations de race, de religion ou d'opinions politiques.

Vu l'observation formulée au point 5 et le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par le droit international et la Constitution, il convient de considérer que l'article 2 de la loi du 23 mai 1990 continue à s'appliquer pleinement ².

7. Afin que le rapport entre la loi du 23 mai 1990 et les différentes conventions de transfèrement soit clair, il pourrait être envisagé de mentionner explicitement, dans les lois d'assentiment à de telles conventions, les dispositions de la loi du 23 mai 1990 qui s'appliquent ou non.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

² Comp. l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment aux Actes internationaux suivants :

1° Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume de Thaïlande sur l'entraide en matière pénale;

2° Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume de Thaïlande sur le transfèrement des personnes condamnées et sur la coopération dans l'application des peines, signées à Bangkok le 12 novembre 2005', *Doc.Parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-543/1, pp. 18-19.