



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.886/VR
van 12 maart 2018

avis 62.886/VR
du 12 mars 2018

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Verdrag tussen het Koninkrijk
België en de Volksrepubliek
China inzake de overbrenging
van de gevonnen personen,
opgemaakt te Beijing op
31 oktober 2016'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment au Traité entre le
Royaume de Belgique et la
République populaire de Chine
sur le transfèrement des
personnes condamnées, fait à
Pékin le 31 octobre 2016'

Op 25 januari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België en de Volksrepubliek China inzake de overbrenging van gevonnisse personen, opgemaakt te Beijing op 31 oktober 2016’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 1 maart 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Jan VELAERS, Christian BEHRENDT, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS en Béatrice DRAPIER, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Frédéric VANNESTE, 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 12 maart 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 25 janvier 2018, 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, prorogé à quarante-cinq jours ^(**), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique et la République populaire de Chine sur le transfèrement des personnes condamnées, fait à Pékin le 31 octobre 2016'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 1^{er} mars 2018. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jan SMETS, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jan VELAERS, Christian BEHRENDT, Marianne DONY et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS et Béatrice DRAPIER, greffiers.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 mars 2018.

*

^(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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 ertoe in te stemmen met het Verdrag tussen het Koninkrijk België en de Volksrepubliek China inzake de overbrenging van de gevonniste personen, ondertekend te Beijing op 31 oktober 2016 (hierna: het Verdrag).

BEVOEGDHEID

3. In artikel 1, (c), van het Verdrag wordt het begrip “gevonnisde persoon” gedefinieerd als “een persoon (...) die door een rechtbank veroordeeld werd tot een gevangenisstraf bij de veroordelende Partij”. Gevraagd of, mede gelet op artikel 4, lid 1, (e), ervan,² het Verdrag ook van toepassing kan zijn op strafrechtelijk minderjarigen, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“Minderjarigen krijgen een maatregel en geen gevangenisstraf opgelegd, en vallen in eerste instantie niet onder dit Verdrag. Een minderjarige die uit handen gegeven is (mogelijk vanaf 17 [lees: 16] jaar) en berecht wordt als een volwassene valt onder dit verdrag (...). Net als alle andere overbrengingsverdragen in het verleden gaat dit niet om een gemengd verdrag. Het betreft de strafuitvoering en deze behoort tot de bevoegdheden van de federale overheid ook voor de uithandengegeven minderjarigen.

Ik verwijs naar de website van het agentschap jongerenwelzijn (<https://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/nieuws/2015/1/16/jongerenwelzijn-en-de-zesde-staatshervorming/>)

Waar volgende uitdrukkelijk bepaald wordt:

Voor de uitvoering van straffen gelden de bepalingen van de Wet op de externe rechtspositie van gedetineerden. Hierin speelt de strafuitvoeringsrechtbank (SURB) een centrale rol, voor het al dan niet toekennen van strafuitvoeringsmodaliteiten (bv. beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling, uitgaansvergunningen en penitentiaire verlopen).

Ook de Wet op de interne rechtspositie van gedetineerden legt regels en procedures op die voorheen een uitsluitend federale materie waren. Deze basiswet regelt het leven achter de tralies, met de daarbij geldende rechten en plichten, en de procedures die de naleving ervan stroomlijnen.”

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

² In die bepaling wordt gewag gemaakt van de instemming door de wettelijke vertegenwoordiger van de gevonniste persoon met de overbrenging wanneer een van de partijen het noodzakelijk acht die vertegenwoordiger te raadplegen rekening houdend met *de leeftijd* of de fysieke of mentale toestand van de gevonniste persoon.

Er kan worden aangenomen dat het begrip “gevangenisstraf” in zijn gewone betekenis dient te worden begrepen en het derhalve geen betrekking heeft op de residentiële maatregelen of de sancties die de gemeenschappen in het raam van hun bevoegdheid inzake jeugdbescherming (artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) kunnen bepalen. Zo geïnterpreteerd, betreft het Verdrag enkel de aangelegenheid van de strafuitvoering die in beginsel tot de federale bevoegdheid is blijven behoren³ en kan het derhalve niet worden beschouwd als een gemengd verdrag waarmee ook de wetgevende vergaderingen van de gemeenschappen hun instemming dienen te verlenen.

ALGEMENE OPMERKING

4. 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’. Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting aan te geven welke de verhouding is tussen deze wet en het Verdrag.

Zo kan bijvoorbeeld worden verduidelijkt of de verwijzing, in artikel 9, lid 1, van het Verdrag, naar de wetgeving van de veroordelende partij inzake de procedure voor het geven van de instemming met de overbrenging, wat België betreft, ook impliceert dat de instemming met de overbrenging onherroepelijk is gedurende een termijn van negentig dagen vanaf de dag van de verschijning van de veroordeelde voor de procureur des Konings (zie artikel 5 van die wet).

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

Artikel 13

5. Zoals artikel 13 van het Verdrag is geredigeerd, wordt de indruk gewekt dat elke verdragspartij voor eenzelfde veroordeelde gratie kan verlenen overeenkomstig haar nationale wetgeving. In de memorie van toelichting wordt het best aangegeven of dat effectief zo is.

Artikel 20

6. Luidens artikel 20, lid 1, van het Verdrag zal elke partij de andere partij door middel van een diplomatieke nota ervan in kennis stellen dat krachtens haar wetgeving alle nodige maatregelen werden getroffen voor de inwerkingtreding van het Verdrag. Het Verdrag treedt in werking op de dertigste dag vanaf de datum van “laatstgenoemde” (lees: de laatste) diplomatieke nota.

³ Het Verdrag heeft geen uitstaans met de enkele aspecten van de strafuitvoering waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

Aangezien de burgers niet kunnen weten wat de datum is van de laatste uitgewisselde diplomatieke nota, zullen zij ook niet op de hoogte zijn van de datum van inwerkingtreding van het Verdrag. Er dient derhalve over te worden gewaakt dat deze datum van inwerkingtreding, door een bericht in het Belgisch Staatsblad, op een tijdige manier aan de burgers ter kennis zal worden gebracht.

Slotopmerking

7. De Nederlandse tekst van het Verdrag is op een aantal punten voor verbetering vatbaar. Zo wordt in artikel 17 verkeerdelijk gewag gemaakt van “artikel 1 van artikel 3”, waar naar lid 1 van dat laatste artikel dient te worden verwezen, en dient in artikel 20, lid 1, te worden geschreven “treedt in werking” in plaats van “wordt van kracht”.

*

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 porter assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique et la République Populaire de Chine sur le transfèrement des personnes condamnées, signé à Pékin le 31 octobre 2016 (ci-après : le Traité).

COMPÉTENCE

3. L'article 1, (c), du Traité définit la « personne condamnée » comme étant « une personne qui a été condamnée à une peine d'emprisonnement par un tribunal sur le territoire de la Partie de condamnation ». Interrogé sur le point de savoir si, notamment compte tenu de l'article 4, paragraphe 1, (e)², du Traité, celui-ci peut également s'appliquer aux mineurs d'âge sur le plan pénal, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Minderjarigen krijgen een maatregel en geen gevangenisstraf opgelegd, en vallen in eerste instantie niet onder dit Verdrag. Een minderjarige die uit handen gegeven is (mogelijk vanaf 17 [lees: 16] jaar) en berecht wordt als een volwassene valt onder dit verdrag (...). Net als alle andere overbrengingsverdragen in het verleden gaat dit niet om een gemengd verdrag. Het betreft de strafuitvoering en deze behoort tot de bevoegdheden van de federale overheid ook voor de uithandengegeven minderjarigen.

Ik verwijs naar de website van het agentschap jongerenwelzijn (<https://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/nieuws/2015/1/16/jongerenwelzijn-en-de-zesde-staatshervorming/>)

Waar volgende uitdrukkelijk bepaald wordt:

Voor de uitvoering van straffen gelden de bepalingen van de Wet op de externe rechtspositie van gedetineerden. Hierin speelt de strafuitvoeringsrechtbank (SURB) een centrale rol, voor het al dan niet toekennen van strafuitvoeringsmodaliteiten (bv. beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling, uitgaansvergunningen en penitentiare verlopen).

Ook de Wet op de interne rechtspositie van gedetineerden legt regels en procedures op die voorheen een uitsluitend federale materie waren. Deze basiswet regelt het leven achter de tralies, met de daarbij geldende rechten en plichten, en de procedures die de naleving ervan stroomlijnen ».

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

² Cette disposition fait état du consentement donné par le représentant légal de la personne condamnée qui fait l'objet du transfèrement, lorsqu'une des parties estime nécessaire que ce représentant doit être consulté en raison de l'âge ou de l'état physique ou mental de la personne condamnée.

Il peut être admis que la notion de « peine d'emprisonnement » doive être comprise dans son sens usuel et qu'elle ne concerne dès lors pas les mesures résidentielles ou les sanctions que les communautés peuvent prévoir dans le cadre de leurs compétences en matière de protection de la jeunesse (article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'). Interprété en ce sens, le Traité ne concerne que la matière de l'exécution des peines, qui continue en principe à relever de la compétence fédérale³, et ne peut par conséquent pas être considéré comme un traité mixte auquel les assemblées législatives des communautés doivent également donner leur assentiment.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. 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'. Il est recommandé d'indiquer dans l'exposé des motifs comment s'articulent cette loi et le Traité.

On peut ainsi préciser par exemple si, en ce qui concerne la Belgique, la référence à la loi de la partie de condamnation concernant la procédure à suivre pour exprimer le consentement au transfèrement, inscrite à l'article 9, paragraphe 1, du Traité, implique également que ce consentement est irrévocable pendant une période de nonante jours à dater de celui de la comparution de la personne condamnée devant le procureur du Roi (voir l'article 5 de cette loi).

EXAMEN DU TRAITÉ

Article 13

5. Tel qu'il est rédigé, l'article 13 du Traité donne à penser que, pour une même personne condamnée, chacune des parties contractantes peut accorder la grâce conformément à sa législation nationale. Il est préférable que l'exposé des motifs indique si tel est effectivement le cas.

Article 20

6. Selon l'article 20, paragraphe 1, du Traité, chaque partie notifiera à l'autre partie par note diplomatique qu'elle a accompli toutes les démarches nécessaires conformément à sa législation en vue de l'entrée en vigueur du Traité. Celui-ci entre en vigueur le trentième jour suivant la date d'envoi de la dernière note diplomatique.

Dès lors que les citoyens ne peuvent pas connaître la date des dernières notes diplomatiques échangées, ils ne seront pas non plus informés de la date d'entrée en vigueur du

³ Le Traité est étranger aux quelques aspects de l'exécution des peines qui relèvent de la compétence des communautés.

Traité. Il faut par conséquent veiller à ce que cette date d'entrée en vigueur soit portée en temps utile à la connaissance des citoyens par un avis publié au Moniteur belge.

Observation finale

7. Sur un certain nombre de points, le texte néerlandais du Traité est perfectible. C'est ainsi que l'article 17 fait erronément état de « artikel 1 van artikel 3 », alors que c'est le paragraphe 1 de ce dernier article qu'il convient de viser, et qu'à l'article 20, paragraphe 1, il y a lieu d'écrire « treedt in werking » au lieu de « wordt van kracht ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT