

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

11 JANVIER 2000

Projet de loi 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

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
ET DE LA DÉFENSE
PAR MME LALOY

1. DISCUSSION

Un commissaire attire l'attention sur l'avis du Conseil d'État concernant la nécessité d'assurer la cohérence entre les procédures relatives au droit d'asile et celles relatives à l'extradition.

Ont participé aux délibérations de la commission :

1. Membres effectifs : M. Colla, président; Mme De Roeck, MM. Devolder, Geens, Mmes Thijs et Laloy, rapporteuse.
2. Membres suppléants : MM. Maertens, Mahoux, Monfils et Mme Willame-Boonen.
3. Autre sénateur : M. Hordies.

Voir :

Documents du Sénat :

2-206 - 1999/2000 :

N° 1: Projet de loi.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

11 JANUARI 2000

Wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie, en met de Bijlage, gedaan te Dublin op 27 september 1996

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN
EN VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
DOOR MEVROUW LALOY

1. BESPREKING

Een commissielid wijst erop dat de Raad van State meent dat moet worden gezorgd voor enige coherentie tussen de procedures inzake asielrecht en die inzake uitlevering.

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer Colla, voorzitter; mevrouw De Roeck, de heren Devolder, Geens, de dames Thijs en Laloy, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de heren Maertens, Mahoux, Monfils en mevrouw Willame-Boonen.
3. Andere senator : de heer Hordies.

Zie :

Stukken van de Senaat :

2-206 - 1999/2000 :

Nr. 1: Wetsontwerp.

Il souligne que depuis que le Conseil d'État a rendu son avis, l'on a ratifié la Convention de l'ONU contre la torture. Or, cette convention contient des éléments relatifs à l'extradition vers les pays où l'on risque d'être soumis à la torture ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Faut-il intégrer ces éléments dans le texte à l'examen ou dans une modification de la loi?

Si une personne concernée par une procédure d'extradition demande l'asile, attend-on la fin de la procédure d'asile pour l'extrader ou extrade-t-on tout en poursuivant l'examen de la demande d'asile?

Par ailleurs, en ce qui concerne l'article 5, en particulier, le fait qu'aucune infraction ne puisse être considérée comme un fait connexe à une infraction politique, le membre constate que le gouvernement n'a pas l'intention d'émettre de réserve, alors que la convention en prévoit la possibilité. Est-ce prudent, dans la mesure où il se pourrait qu'un État membre de l'Union européenne évolue dans un sens contraire aux droits de l'homme ou qu'un nouvel État membre ne présente pas toutes les garanties en la matière?

Le ministre de la Justice répond que la pratique belge veut que l'on n'extrade jamais un candidat réfugié politique, et encore moins une personne qui a obtenu ce statut.

Si l'intéressé est potentiellement dangereux, il sera maintenu en détention mais ne sera pas extradé tant que l'on ne se sera pas prononcé sur l'octroi ou non du statut de réfugié politique.

Si la procédure s'avère trop longue, le ministre peut remettre l'intéressé en liberté à certaines conditions, par exemple, une surveillance. Il se peut également que l'intéressé introduise un recours en référé et obtienne sa remise en liberté en attendant que le ministre de la Justice statue sur la demande d'extradition.

Telle est donc la pratique constante dans notre pays, mais le problème sera définitivement résolu dans la future loi sur l'extradition.

Un autre membre demande si, étant donné la structure de l'Union européenne et les conditions à remplir pour pouvoir y adhérer, il est possible que se pose le problème des réfugiés politiques issus d'un État membre en particulier. Il y a quelques années, en tout cas, l'on a connu ce genre de problème en ce qui concerne l'Irlande et le Pays basque espagnol.

Le premier intervenant estime que l'on ne peut pas préjuger de ce qui se passera dans le futur. On peut en tout cas nourrir des craintes, étant donné certaines évolutions électorales. Pourquoi, par conséquent, ne pas émettre de réserve alors que la convention le permet?

Hij benadrukt dat sinds het advies van de Raad van State het VN-verdrag tegen marteling is geratificeerd. Nu is het zo dat dit verdrag elementen bevat betreffende tot uitlevering naar landen waar het risico bestaat dat de betrokken persoon wordt gefolterd of onderworpen aan wreedaardige, onmenselijke of vernederende behandelingen. Moeten die elementen in de voorliggende tekst worden opgenomen of moet de wet gewijzigd worden?

Als een persoon die betrokken is bij een uitleveringsprocedure, asiel vraagt, wacht men dan het einde van deze procedure af alvorens hem uit te leveren of levert men hem uit tijdens het onderzoek van de asielaanvraag?

Het lid stelt bovendien vast dat de regering — hoewel de overeenkomst daartoe zelf de mogelijkheid biedt — geen voorbehoud wil maken bij artikel 5, dat meer bepaald zegt dat geen strafbaar feit als een met een politiek delict samenhangend feit mag worden beschouwd. Is dat wel voorzichtig als men er rekening mee houdt dat een lidstaat van de Europese Unie het in de toekomst misschien minder nauw zal nemen met de mensenrechten of dat een nieuwe lidstaat op dat vlak niet de nodige waarborgen biedt?

De minister van Justitie antwoordt dat België kandidaat-politieke vluchtelingen nooit uitlevert en personen die de status daadwerkelijk hebben, al helemaal niet.

Als de betrokkene potentieel gevaarlijk is, wordt hij in hechtenis gehouden, maar hij wordt niet uitgeleverd zolang geen uitspraak is gedaan over de toekenning van de status van politiek vluchteling.

Als de procedure te lang aansleept, kan de minister de betrokkene vrijlaten onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld onder toezicht. De betrokkene kan ook een vordering in kort geding instellen en zodoende zijn invrijheidstelling verkrijgen tot de minister van Justitie zich over het uitleveringsverzoek uitspreekt.

In ons land is dat gebruikelijk, maar het probleem zal pas definitief geregeld worden in de toekomstige wet op de uitlevering.

Een ander lid vraagt of er problemen kunnen rijzen rond politieke vluchtelingen afkomstig van een lidstaat van de Europese Unie, gezien de structuur van de Europese Unie en de toetredingsvoorwaarden. Hoe dan ook, enkele jaren geleden bestond dit probleem wel met betrekking tot Ierland en tot Spaans-Baskenland.

De eerste spreker vindt dat men niet vooruit kan lopen op wat komen gaat. Bepaalde ontwikkelingen in het kiesgedrag zijn toch enigszins onrustwekkend. Waarom dan geen voorbehoud maken aangezien de overeenkomst dat toestaat?

Le ministre de la Justice répond que le gouvernement a décidé de ne pas émettre de réserve pour plusieurs raisons :

- la convention repose sur la confiance réciproque dans le cadre de l'Union européenne;
- tous les États membres sont parties à la Convention européenne des droits de l'homme;
- la clause de non-discrimination permet de pallier l'impossibilité de refuser l'extradition pour des infractions politiques ou des faits connexes;
- la Belgique a plaidé, au cours de la négociation de la convention, pour la suppression du refus d'extradition pour des motifs politiques.

À l'époque de la négociation de la convention, la Belgique était mise sous pression par l'Espagne qui réclamait l'extradition de ressortissants basques qui avaient demandé l'asile politique en Belgique. Le gouvernement belge de l'époque a adopté une attitude claire et logique: il a mis entre parenthèses la procédure d'extradition puisqu'une demande d'asile avait été formulée. Toutefois, une fois cette demande rejetée, le gouvernement a autorisé l'extradition. Ensuite se sont posés les problèmes devant le Conseil d'État.

Un autre commissaire tient à signaler, pour ce qui est de la discussion relative à l'article 5, que le pacte de pré-adhésion conclu entre l'Union européenne et les pays candidats prévoit que ceux-ci doivent remplir des conditions strictes pour pouvoir adhérer à l'Union:

- ratifier une série de conventions internationales, dont celles concernant l'extradition, l'entraide judiciaire en matière pénale, la lutte contre le blanchiment d'argent, etc.;
- disposer d'un système judiciaire analogue à celui des pays européens.

Si les pays candidats ne remplissent pas les conditions en question, l'on considère qu'ils ne respectent pas l'acquis communautaire et il est exclu qu'ils puissent adhérer à l'Union.

Par ailleurs, le membre attire l'attention, en matière d'entraide judiciaire, sur trois actions communes :

- celle du 29 juin 1998 relative aux bonnes pratiques d'entraide judiciaire en matière pénale, selon laquelle chaque État membre doit déposer une déclaration de bonnes pratiques dans la mise en œuvre des demandes d'entraide judiciaire et prendre une série de mesures;
- celle du 29 juin 1998 concernant la création d'un réseau judiciaire européen. Cette action prévoit l'organisation de points de contact judiciaires entre

De minister van Justitie antwoordt dat de regering niet zover wil gaan om verschillende redenen :

- de overeenkomst berust op wederzijds vertrouwen binnen de Europese Unie;
- alle lidstaten hebben het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ondertekend;
- de non-discriminatiebepaling kan een uitweg bieden als uitlevering wegens politieke delicten of daarmee samenhangende feiten niet kan worden geweigerd;
- tijdens de onderhandelingen over deze overeenkomst heeft België gepleit voor het afschaffen van de weigering van uitlevering om politieke redenen.

Tijdens die onderhandelingen stond België onder druk van Spanje, dat de uitlevering eiste van Baskische onderdanen die politiek asiel hadden gevraagd in België. De toenmalige Belgische regering heeft een duidelijk en logisch standpunt ingenomen: zij heeft de uitleveringsprocedure opgeschort wegens de asielaanvraag. Toen deze aanvraag werd verworpen, heeft de regering de uitlevering toegestaan. Daarover zijn er vervolgens problemen gerezen voor de Raad van State.

Wat de bespreking van artikel 5 betreft, wijst een ander lid erop dat de voorbereidende toetredings-overeenkomst tussen de Europese Unie en de kandidaat-landen onder meer bepaalt dat deze laatste aan strenge toetredingsvoorwaarden moeten voldoen. Zo moeten zij :

- een reeks internationale overeenkomsten ratificeren, met name die betreffende de uitlevering, de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, het bestrijden van het witwassen van geld enz.;
- beschikken over een rechtssysteem analoog met dat van de Europese landen.

Als de kandidaat-landen in kwestie deze voorwaarden niet vervullen, gaat men ervan uit dat zij de communautaire verworvenheden niet eerbiedigen en is toetreding tot de Unie voor hen uitgesloten.

Wat de rechtshulp betreft, wijst het lid bovendien op drie gemeenschappelijke acties :

- die van 29 juni 1998 inzake goede praktijken bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken, volgens welke elke lidstaat een verklaring moet neerleggen van goede praktijken bij de uitvoering van verzoeken om rechtshulp in strafzaken en een aantal maatregelen moet nemen;
- die van 29 juni 1998 tot oprichting van een Europees justitieel netwerk. Door middel van periodieke vergaderingen moeten de contactpunten in de

les États membres. Les réunions périodiques entre ces points de contact permettent de progresser dans l'étude des informations juridiques nécessaires aux autorités locales de chaque pays;

— celle du 19 mars 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne. Chaque État membre s'est engagé à ce que soit passible de sanctions pénales toute personne qui participe de quelque manière que ce soit à une activité d'une organisation criminelle.

L'intervenant souhaite savoir ce qu'il en est de la mise en œuvre de ces trois actions communes par notre pays.

Il considère également que lorsque la Belgique assumera la présidence tournante du Conseil européen en 2001, elle devra essayer de progresser dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale. Même si l'objectif n'est pas de parvenir à un droit pénal unifié, il faudrait notamment approfondir les points qui ont été soulevés par les sept personnalités judiciaires de haut niveau qui ont lancé l'appel de Genève.

Parmi ces points, il y a la possibilité, pour un juge d'un État, de s'adresser directement à un juge d'un autre État, ainsi que la transmission directe des résultats des commissions rogatoires. La situation actuelle ne permet pas de lutter efficacement contre la grande criminalité, c'est pourquoi le commissaire souhaite que dans les mois à venir, les ministres compétents s'attellent à rédiger un plan d'action en la matière.

Un membre revient sur la question de la relation entre l'extradition et le droit d'asile et attire l'attention sur la déclaration commune liée au droit d'asile, publiée à l'annexe, qui lui semble contenir les garanties nécessaires en termes de droit d'asile.

Il demande par ailleurs quel est l'état de ratification de la convention.

Le ministre de la Justice répond que l'Espagne, le Danemark et le Portugal avaient ratifié la convention au moment de la rédaction de l'exposé des motifs et que depuis lors, l'Allemagne, la Finlande et la Grèce ont fait de même.

Enfin, plusieurs membres souhaitent savoir par qui sont formulées les réserves qui n'ont pas été émises lors de la signature de la convention et, le cas échéant, quelles seront ces réserves.

Le ministre des Affaires étrangères répond que le gouvernement exprimera les réserves qui sont contenues dans l'exposé des motifs du projet de loi, ni plus, ni moins. Une fois que le Parlement aura adopté le projet de loi, le gouvernement belge formulera les réserves en question lors du dépôt de l'instrument de ratification.

lidstaten bijdragen tot het onderzoek van de juridische informatie die de plaatselijke justitiële autoriteiten van elk land nodig hebben;

— die van 19 maart 1998 inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie. Elke lidstaat heeft zich ertoe verbonden dat personen die op om het even welke manier deelnemen aan de activiteiten van een criminele organisatie, strafrechtelijk vervolgd kunnen worden.

Spreker wil weten hoe ons land deze drie gemeenschappelijke acties in de praktijk heeft omgezet.

Hij vindt ook dat wanneer België in 2001 het voorzitterschap van de Europese Raad op zich neemt, ons land moet trachten vooruitgang te boeken op het vlak van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Het is niet de bedoeling tot een eengemaakt strafrecht te komen, maar men moet wel dieper ingaan op de knelpunten aangestipt door zeven hooggeplaatste magistraten in het zgn. «appel van Genève».

Zo willen ze onder andere dat rechters zich rechtstreeks kunnen wenden tot hun collega's in andere Staten en dat de resultaten van rogatoire commissies rechtstreeks worden overgezonden. Momenteel is een efficiënte bestrijding van zware criminaliteit niet mogelijk en daarom vraagt het lid dat de bevoegde ministers hierover tijdens de komende maanden een actieplan opstellen.

Een lid komt terug op het verband tussen uitlevering en asielrecht en wijst op de gemeenschappelijke verklaring in verband met asielrecht opgenomen als bijlage, dat volgens hem de nodige waarborgen in verband met dat recht biedt.

Hij vraagt voorts hoe het staat met de ratificatie van de overeenkomst.

De minister van Justitie antwoordt dat Spanje, Denemarken en Portugal de overeenkomst al hadden geratificeerd toen de memorie van toelichting werd opgesteld en dat sindsdien Duitsland, Finland en Griekenland hetzelfde hebben gedaan.

Ten slotte wil een aantal leden weten wie voorbehoud heeft gemaakt dat bij de ondertekening van de overeenkomst niet was gemaakt en waarop dat voorbehoud slaat.

De minister van Buitenlandse Zaken antwoordt dat de regering het voorbehoud zal maken dat wordt vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp en dat ze het daarbij wenst te houden. Als het Parlement het wetsontwerp goedkeurt, zal de Belgische regering op de bedoelde punten voorbehoud maken bij de indiening van de ratificatie-akte.

Un intervenant rappelle qu'en cas de problème, l'on pourra toujours faire référence à la discussion qui a eu lieu en commission et interpeller le ministre responsable.

2. VOTES

Les articles 1^{er} et 2, ainsi que l'ensemble du projet de loi, ont été adoptés par 7 voix et 1 abstention.

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La rapporteuse,
Marie-José LALOY.

Le président,
Marcel COLLA.

Een spreker herinnert eraan dat men bij eventuele problemen steeds kan verwijzen naar de bespreking in de commissie en de verantwoordelijke minister kan interpellieren.

2. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2, alsook het wetsontwerp in zijn geheel, worden aangenomen met 7 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Marie-José LALOY.

De voorzitter,
Marcel COLLA.