

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2001-2002

23 JANUARI 2002

Wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie aangaande de verkorte procedure tot uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie, gedaan te Brussel op 10 maart 1995

*ADVIES TE VERSTREKKEN
AAN DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN
EN VOOR DE LANDSVERDEDIGING*

**VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW de T' SERCLAES**

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heer Dubié, voorzitter; de heer Istasse, de dames Kaçar, Leduc, de heer Mahoux, mevrouw Nyssens, de heren Ramoudt, Steverlynck, mevrouw Taelman, de heer Vandenberghe, de dames Vanlerberghe en de T' Serclaes, rapporteur.

2. Plaatsvervangers: mevrouw de Bethune en de heer Roelants du Vivier.

Zie:

Stukken van de Senaat:

2-717 - 2000/2001:

Nr. 1: Wetsontwerp.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2001-2002

23 JANVIER 2002

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 la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne, faite à Bruxelles le 10 mars 1995

*AVIS À RENDRE
À LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
ET DE LA DÉFENSE*

**RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE PAR
MME de T' SERCLAES**

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: M. Dubié, président; M. Istasse, Mmes Kaçar, Leduc, M. Mahoux, Mme Nyssens, MM. Ramoudt, Steverlynck, Mme Taelman, M. Vandenberghe, Mmes Vanlerberghe et de T' Serclaes, rapporteuse.

2. Membres suppléants: Mme de Bethune et M. Roelants du Vivier.

Voir:

Documents du Sénat:

2-717 - 2000/2001:

N° 1: Projet de loi.

De commissie voor de Justitie heeft dit wetsontwerp behandeld tijdens haar vergaderingen van 16 en 23 januari 2002, in aanwezigheid van de minister van Justitie.

Dit ontwerp werd haar overgezonden op 5 juni 2001, ingevolge een adviesaanvraag vanwege de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Landsverdediging.

I. UITEENZETTING VAN DE MINISTER

De minister van Justitie deelt mee dat deze bij de Europese Unie afgesloten overeenkomst ingegeven is door enerzijds artikel 66 van de overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, en anderzijds het Benelux-Uitleveringsverdrag. De degelijke resultaten behaald met de hierin vervatte procedures heeft ertoe bijgedragen dat de Unie het Verdrag van 1995 op basis van dezelfde principes goedkeurde.

De minister wijst erop dat er een fout geslopen is in het Nederlandse opschrift van het wetsontwerp. Er staat «verkorte procedure» in plaats van «vereenvoudigde procedure».

Deze vergissing werd in het verdrag begaan, maar zal rechtgezet worden in een circulaire die aangeeft hoe het opschrift begrepen moet worden in het licht van de correcte terminologie. Ze is louter van taalkundige aard.

De minister verduidelijkt verder dat de overeenkomst in de eerste plaats ingegeven is door artikel 66 van de overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, die de uitlevering zonder formele procedure en waarborgen toestaat, met de instemming van de betrokken persoon enerzijds, en toestemming van de betrokken overheid anderzijds.

Ten slotte vormt de voorlopige aanhouding het uitgangspunt van de procedure.

II. BESPREKING

Mevrouw Nyssens vraagt zich af wat de levensduur van deze tekst kan zijn, gelet op het feit dat hij opgesteld werd in 1995 en dat ontwerpen van kaderbeslissingen, onder andere over het Europees aanhoudingsbevel, op komst zijn. Zal men dit wetsvoorstel niet moeten wijzigen bij de omzetting van de kaderbeslissing over het Europees aanhoudingsbevel?

Reden genoeg dus om het verband tussen de toekomstige wetgeving betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de vereenvoudigde uitleveringsprocedure ter discussie te stellen.

Spreekster merkt verder op dat de Raad van State dezelfde opmerking blijft maken wanneer hij adviezen uitbrengt over de door verdragen geregelde uitleveringsprocedures.

La commission de la Justice a examiné le présent projet de loi lors de ses réunions des 16 et 23 janvier 2002, en présence du ministre de la Justice.

Ce projet lui avait été renvoyé le 5 juin 2001, à la suite d'une demande d'avis formulée par la commission des Relations extérieures et de la Défense.

I. EXPOSÉ DU MINISTRE

Le ministre de la Justice expose que la convention en question, conclue au sein de l'Union européenne, s'est inspirée, d'une part, de l'article 66 de la convention d'application de l'Accord de Schengen, et, d'autre part, du traité Benelux. Le succès des procédures qui y ont été adoptées a contribué à l'adoption, au sein de l'Union, du traité de 1995 sur la même base.

Le ministre fait observer que l'intitulé néerlandais du projet de loi contient une erreur. Il y est question de «verkorte procedure», alors qu'il devrait s'agir de «vereenvoudigde procedure».

L'erreur a été commise dans le traité, mais il y sera remédié par une circulaire qui déterminera la manière d'interpréter l'intitulé en fonction de la terminologie exacte. La faute commise est uniquement d'ordre linguistique.

Le ministre précise encore que la convention se base surtout sur l'article 66 de la convention d'application de l'Accord de Schengen qui permet l'extradition en la dispensant de formalités et de garanties, moyennant, d'une part, l'accord de la personne concernée, et, d'autre part, l'autorisation des autorités en cause.

Enfin, le fondement qui sert de point de départ est l'arrestation provisoire.

II. DISCUSSION

Mme Nyssens se demande quelle sera la durée de vie présumée du texte, dès lors que celui-ci a été rédigé en 1995 et que des projets de décisions-cadres, notamment sur le mandat d'arrêt européen, sont annoncés. Ce projet de loi ne devra-t-il pas être modifié lorsque la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen aura été transposée?

On peut donc légitimement s'interroger sur le lien entre la future législation sur le mandat d'arrêt européen et la procédure simplifiée d'extradition.

L'oratrice fait ensuite observer que le Conseil d'État réitère de manière constante la même observation lorsqu'il rend des avis en matière d'extradition réglementée par des traités.

De Raad van State moet immers regelmatig oordelen over de grondwettigheid en de verenigbaarheid van dergelijke verdragen met de nationale wetgeving, en herhaalt telkens dat de nationale uitleveringswetten niet overeenkomen met de aangegane internationale overeenkomsten.

De gemachtigde ambtenaar antwoordt telkens dat het intern recht niet hoeft te worden aangepast omdat de internationaalrechtelijke bepalingen voorgaan. Hij geeft toe dat ons intern recht aangaande uitlevering niet meer aangepast is aan het verdragenrecht op dat punt, maar bevestigt dat een studie wordt uitgevoerd met het oog op de aanpassing.

Spreekster vraagt of dat nodig is en hoe een magistraat moet reageren als hij vaststelt dat een bepaling uit ons strafprocesrecht strijdig is met bepalingen van het wetsontwerp.

Spreekster vraagt zich ten slotte af welke regels in het kader van dit verdrag gelden voor politieke misdrijven. Dat is een steeds terugkerend probleem met betrekking tot uitlevering.

Spreekster meent te weten dat België geen voorbehoud heeft geformuleerd bij de ondertekening van het verdrag, terwijl dat toch mogelijk was.

De heer Vandenberghe heeft twee vragen, waarvan de eerste aansluit bij de opmerkingen van de vorige spreekster.

Het lid stelt vast dat het doel van het verdrag dat thans ter ratificatie voorligt erin bestaat een vereenvoudigde uitlevering in het leven te roepen gebaseerd op de toestemming van de betrokkene.

Wat dit betreft vindt het verdrag zijn inspiratie in de regeling die thans binnen de Benelux geldt.

Er rijzen echter twee vragen.

1. In hoeverre is de Belgische wetgeving reeds aangepast aan het verdrag?

De regering stelt zelf dat de eerste zes artikelen van het verdrag *grosso modo* met de vigerende wetgeving overeenstemmen. Maar zij geeft zelf toe dat voor het overige een grondige aanpassing nodig is. De regering heeft trouwens een studie besteld aan de RUG over de conformiteit van het Belgisch recht met de conventie.

De Raad van State stelt bovendien dat een aanpassing van de Belgische wetgeving dringend is en dat de regering geenszins met omzendbrieven zal kunnen werken. Vraag is dan waarom men tot nu heeft gewacht om een studie over de conformiteit van het Belgisch recht te laten uitvoeren indien men wist dat men dit — zeer goed — verdrag ter ratificatie ging voorleggen.

Het risico van tegenstrijdigheid is reëel in de mate dat de conventie rechtstreeks toepasbaar is.

Le Conseil d'État a en effet régulièrement à se prononcer sur la constitutionnalité et la compatibilité de tels traités avec le droit interne, et répète chaque fois que le droit interne de l'extradition n'est pas adapté aux conventions internationales qui ont été souscrites.

Le fonctionnaire délégué répond, à chaque fois, qu'il est inutile d'adapter le droit interne, parce que la disposition du droit international prime. Il reconnaît qu'effectivement, notre droit interne relatif à l'extradition n'est plus du tout adapté par rapport au droit des traités en la matière, mais affirme qu'une étude est en cours pour réaliser cette adaptation.

L'intervenante se demande si une telle adaptation est nécessaire, et comment un magistrat devrait réagir s'il constatait qu'une disposition de procédure pénale est contraire à des dispositions du projet de loi.

L'oratrice s'interroge enfin sur la manière dont se règlent les infractions politiques dans le cadre de cette convention. Il s'agit d'ailleurs là d'une question récurrente en matière d'extradition.

L'intervenante croit savoir que la Belgique n'a pas émis de réserves lors de la signature du traité, alors que cela lui eût été possible.

M. Vandenberghe estime que deux questions se posent, dont la première rejoint les préoccupations de la précédente intervenante.

Le membre constate que la convention qui est soumise à la ratification vise à instaurer une procédure simplifiée pour l'extradition, basée sur le consentement de l'intéressé.

À ce sujet, la convention est inspirée du régime en vigueur dans le Benelux.

Cependant, deux questions se posent.

1. Dans quelle mesure la législation belge est-elle déjà adaptée à la convention?

Le gouvernement même affirme que les six premiers articles de la convention correspondent *grosso modo* à la législation en vigueur. Pourtant, il admet qu'une adaptation approfondie est nécessaire pour le reste. Il a d'ailleurs commandé à la RUG une étude sur la conformité du droit belge à la convention.

En outre, le Conseil d'État dit que la législation belge doit être adaptée d'urgence et que le gouvernement ne pourra pas du tout travailler par circulaires. La question est dès lors de savoir pourquoi on a attendu jusqu'à présent pour faire réaliser une étude sur la conformité du droit belge, alors qu'on savait que ladite convention — très bonne — serait soumise à la ratification.

Le risque de contradiction est réel dans la mesure où la convention a un effet direct.

2. De tweede opmerking heeft betrekking op de verklaring die de Belgische regering beoogt af te leggen bij het neerleggen van de instrumenten van bekrachtiging.

De conventie laat aan de lidstaten de mogelijkheid over om al dan niet afstand te doen van het specialiteitsbeginsel (artikel 9 van de conventie): «Elke lidstaat kan bij de nederlegging van zijn instrument van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding of op ieder ander tijdstip verklaren dat het bepaalde in artikel 14 van het Europees Verdrag betreffende de uitlevering niet van toepassing is indien de betrokkene, overeenkomstig artikel 7 van de onderhavige overeenkomst:

- a) met de uitlevering instemt of
- b) met de uitlevering instemt en uitdrukkelijk afstand doet van de bescherming van het specialiteitsbeginsel.»

De lidstaten hebben immers de keuze tussen, enerzijds, een verklaring waarbij zij stellen dat de betrokkene afstand doet van het specialiteitsbeginsel van zodra hij met zijn uitlevering heeft ingestemd, hetgeen tot gevolg heeft dat hij in het land van bestemming voor andere feiten vervolgd kan worden dan die welke de uitleveringsaanvraag hebben gemotiveerd en, anderzijds, en een verklaring waarbij wordt aangenomen dat de betrokkene pas afstand doet van het voordeel van de specialiteit wanneer hij hiermee uitdrukkelijk heeft ingestemd.

De Belgische regering wil verklaren dat de instemming met de uitlevering *ipso facto* inhoudt dat de betrokkene afstand doet van het specialiteitsbeginsel.

De regering baseert haar redenering op de gedachte dat de Belgische regering in het verleden dezelfde verklaring zou hebben afgelegd bij de ratificatie van het Europese uitleveringsverdrag.

Spreker meent dat de regering zich echter vergist.

België heeft namelijk naar aanleiding van de neerlegging van de akte van bekrachtiging van het Europese uitleveringsverdrag over artikel 14 de volgende verklaring afgelegd:

«België is van oordeel dat het specialiteitsbeginsel niet toepasselijk is, wanneer de betrokken persoon uitdrukkelijk toegestemd heeft om op om het even welke grond vervolgd en gestraft te worden door de gerechtelijke overheid van de aangezochte Staat, indien deze mogelijkheid voorzien is in het recht van deze Staat. Indien daarentegen de uitlevering aan België gevraagd wordt, gaat België ervan uit dat, wanneer de uit te leveren persoon formeel afstand gedaan heeft van de formaliteiten en waarborgen van de uitlevering, het specialiteitsbeginsel niet meer toepasselijk is.»

2. La deuxième observation porte sur la déclaration que le gouvernement a l'intention de faire lors du dépôt des instruments de ratification.

La convention laisse aux États membres la possibilité de renoncer ou non à la règle de la spécialité (article 9 de la convention): «Tout État membre peut déclarer, lors du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ou à tout autre moment, que les règles prévues à l'article 14 de la Convention européenne d'extradition ne sont pas applicables lorsque la personne, conformément à l'article 7 de la présente convention:

- a) consent à l'extradition; ou
- b) ayant consenti à l'extradition, renonce expressément au bénéfice de la règle de la spécialité.»

Les États membres ont en effet le choix entre, d'une part, une déclaration suivant laquelle l'intéressé renonce au bénéfice de la règle de la spécialité dès qu'il a donné son consentement à son extradition, ce qui a pour conséquence que dans le pays de destination il pourra être poursuivi pour d'autres faits que ceux ayant motivé la demande d'extradition et, d'autre part, une déclaration suivant laquelle l'intéressé ne renonce au bénéfice de la règle de la spécialité que s'il y a consenti expressément.

Le gouvernement belge se propose de déclarer que le consentement donné à l'extradition implique *ipso facto* que l'intéressé renonce à bénéficier de la règle de la spécialité.

Le gouvernement fonde son raisonnement sur la considération suivant laquelle le gouvernement belge aurait fait la même déclaration dans le passé lors de la ratification de la Convention européenne d'extradition.

L'intervenant estime toutefois que le gouvernement se trompe.

En effet, lors du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention européenne d'extradition, la Belgique avait fait, en ce qui concerne l'article 14, la déclaration suivante:

«La Belgique considère que la règle de la spécialité n'est pas applicable lorsque la personne réclamée par elle aura consenti expressément à être poursuivie et punie de quelque chef que ce soit et ce devant l'autorité judiciaire de l'État requis, si cette possibilité est prévue dans le droit de cet État. Si par contre, l'extradition est demandée à la Belgique, celle-ci considère que, lorsque la personne à extrader a renoncé formellement aux formalités et garanties de l'extradition, la règle de la spécialité n'est plus applicable.»

Hieruit volgt dat in de huidige Belgische wetgeving terzake het specialiteitsbeginsel wel degelijk de regel is en dat slechts afstand kan worden gedaan van dit beginsel met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene, zodat België niet de verklaring dient af te leggen die onder punt *a*) van artikel 9 van de overeenkomst is vermeld, maar wel degelijk de verklaring onder punt *b*).

Spreekster besluit dat de commissie voor de Justitie een positief advies kan verlenen mits de verklaring die de Belgische regering moet afleggen bij het neerleggen van de ratificatie-instrumenten wel degelijk overeenstemt met artikel 9, *b*) (en niet *a*) van de overeenkomst.

Mevrouw de T' Serclaes verklaart dat haar opmerkingen aansluiten bij die van de twee vorige sprekers.

Spreekster stelt vast dat het debat rond het advies van de Raad van State geregeld plaatsvindt wanneer een Europese bepaling rechtstreekse werking heeft in ons intern recht.

Spreekster meent dat een positief advies moet worden gegeven aan de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Landsverdediging. Zij benadrukt wel dat ons intern recht moet worden aangepast aan de internationale en Europese bepalingen hierover, bijvoorbeeld op basis van de opdracht die is gegeven aan professor Van den Wyngaert.

Mevrouw Nyssens vraagt of ons intern recht moet worden aangepast telkens wanneer België toetreedt tot een verdrag inzake uitlevering of dat daarentegen eens en voor altijd een algemene wet hierover moet worden goedgekeurd.

Die vraag zal ook op politiek vlak rijzen wanneer het Europees aanhoudingsbevel moet worden omgezet.

Duidelijk is dat wanneer men een kaderbeslissing omzet in intern recht, niet noodzakelijk het hele uitleveringsrecht opnieuw wordt bekeken.

De heer Dubié wijst erop dat hij deze vraag ook al heeft gesteld in de verenigde commissies voor de Justitie van de Kamer en Senaat, en dat de minister hem toen heeft geantwoord dat het algemeen kader gerespecteerd moet worden maar dat aanpassingen in het nationale recht mogelijk waren.

Het is alleen zaak te weten hoe ver men kan gaan. Het probleem is al eerder opgedoken met betrekking tot de definitie van terrorisme, waar niet iedereen zich in kon vinden. Toen is de meer algemene vraag gerezen in hoever het nationale recht Europese kaderbeslissingen kan beïnvloeden.

De minister merkt op dat het Europees aanhoudingsbevel een ander aspect van de zaak is. Met betrekking tot de politieke misdrijven kan worden verwezen naar het verdrag van 1996.

Il s'ensuit que dans la législation belge en la matière, c'est effectivement la règle de la spécialité qui est en vigueur et qu'on ne peut y renoncer que moyennant le consentement explicite de l'intéressé, de sorte que la Belgique ne doit pas faire la déclaration figurant au point *a*) de l'article 9 de la convention, mais bien celle qui figure au point *b*).

L'intervenant conclut que la commission de la Justice peut rendre un avis positif, à la condition que la déclaration que le gouvernement doit faire lors du dépôt des instruments de ratification soit effectivement conforme à l'article 9, *b*), et non à l'article 9, *a*), de la convention.

Mme de T'Serclaes déclare que ses remarques vont dans le même sens que celles formulées dans les deux interventions précédentes.

L'oratrice constate que le débat suscité par l'avis du Conseil d'État a lieu de manière régulière lorsqu'une disposition européenne est d'application directe dans notre droit interne.

L'intervenante est d'avis qu'il y a lieu de donner un avis positif à la commission des Relations extérieures et de la Défense, tout en soulignant qu'il convient d'adapter notre droit interne aux dispositions internationales et européennes en la matière, sur la base, par exemple, du travail qui a été confié au professeur Van den Wyngaert.

Mme Nyssens se demande s'il y aura lieu d'adapter notre droit interne chaque fois qu'il sera souscrit à un traité en matière d'extradition ou si, au contraire, il faut adopter une fois pour toutes une loi générale en la matière.

La question se posera d'ailleurs sur le plan politique lorsqu'il sera question de transposer le mandat d'arrêt européen.

Il est évident que si l'on traduit une décision-cadre en droit interne, on ne verra pas nécessairement tout le droit de l'extradition.

M. Dubié rappelle qu'il a déjà posé cette question en commissions réunies de la Justice de la Chambre et du Sénat, et que le ministre lui avait répondu qu'il fallait s'en tenir au cadre général, mais que des adaptations étaient possibles en droit national.

La question est de savoir jusqu'où on peut aller. Le problème s'était posé quant à la définition du terrorisme, qui n'emportait pas l'adhésion de tous, et qui avait suscité la question plus générale de savoir en quoi le droit national pouvait interférer dans des décisions-cadres au niveau européen.

Le ministre fait observer que le mandat d'arrêt européen constitue un autre aspect de la question. Pour ce qui est des infractions politiques, il y a lieu de s'en référer à la convention de 1996.

III. CONCLUSIE

De commissie geeft een positief advies over dit wetsontwerp, maar maakt de volgende opmerkingen:

1. De Nederlandse tekst van het opschrift is taalkundig niet correct geformuleerd: «verkorte procedure tot uitlevering», terwijl er «vereenvoudigde procedure tot uitlevering» hoort te staan.

Genoteerd wordt dat een omzendbrief zal verduidelijken hoe het opschrift gelezen moet worden en welke de juiste terminologie is.

2. Het ontwerp haalt het probleem aan dat het Belgische recht niet volledig in overeenstemming is met de overeenkomst, die van rechtstreekse toepassing is. Ook de algemene kwestie van de aanpassing van het interne recht telkens als een verdrag terzake wordt aangenomen, wordt aangekaart.

3. De verklaring die de Belgische regering moet afleggen bij de nederlegging van zijn instrument van bekrachtiging, moet overeenstemmen met punt *b*) (en niet *a*)) van artikel 9 van de overeenkomst.

Het advies en dit verslag worden aangenomen bij eenparigheid van de 8 aanwezige leden.

De rapporteur,

Nathalie de T' SERCLAES.

De voorzitter,

Josy DUBIÉ.

III. CONCLUSION

La commission formule un avis positif au sujet du projet de loi à l'examen, sous réserve des observations suivantes:

1. L'intitulé néerlandais du projet de loi comporte une erreur linguistique. Il est en effet question de «verkorte procedure tot uitlevering», alors qu'il devrait s'agir de «vereenvoudigde procedure tot uitlevering».

Il est pris acte du fait qu'une circulaire précisera la manière d'interpréter l'intitulé en indiquant la terminologie exacte.

2. Le projet soulève la question de la (non-)conformité du droit belge avec la convention qui est d'application directe et, de façon plus générale, la question de l'adaptation du droit interne chaque fois qu'un traité sera adopté en la matière.

3. La déclaration que le gouvernement belge doit faire lors du dépôt des instruments de ratification doit correspondre au point *b*) (et non *a*)) de l'article 9 de la Convention.

L'avis, ainsi que le présent rapport, ont été adoptés à l'unanimité des 8 membres présents.

La rapporteuse,

Nathalie de T' SERCLAES.

Le président,

Josy DUBIÉ.