Raad van State
AFDELING WETGEVING
11 03. 1979
Coordinatie

L. 13.397/2/V.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Justice, le 23 juillet 1979, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant l'article 1er de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions", a donné le 27 août 1979 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdelin wetgeving, eerste vakantiekamer de 23e juli 1979 door de Minist van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwe van wet "tot wijziging van arti kel 1 van de wet van 15 maart 1874 op de uitlevering", heeft de 27e augustus 1979 het volgen advies gegeven :

17 SEP. 1979

OBSERVATION GENERALE.

Ainsi que l'exposé des motifs l'énonce clairement, le projet se borne à modifier l'article 1er de la loi du 15 mars 1874, en précisant les conditions dans lesquelles le gouvernement se verra autorisé, en vertu d'un traité conclu sur base de la réciprocité, à accorder l'extradition de tout étranger poursuivi pour une infraction, ou recherché aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté par les autorités judiciaires de l'Etat étranger requérant, pour autant que l'infraction ait été commise sur le territoire de cet Etat. Les principes établis par les articles 2 à 11 de la loi du 15 mars 1874 ne sont pas concernés par cette réforme et ne seront donc pas modifiés.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'extradition était considérée jadis comme une mesure exceptionnelle, applicable uniquement aux infractions les plus graves (1). D'après l'article 6 de la loi du 1er octobre 1833, toujours actuellement en vigueur, elle est exclue pour les délits politiques, sauf les exceptions successivement formulées par l'article unique de la loi du 22 mars 1856 (2)

.../...

---

(1) Voir notamment les auteurs cités in CONSTANT, Le traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 janvier 1962, J.T. 1962, p. 491, notes 24 et 25.

(2) Il s'agit de l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou contre celle des membres de sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait soit de meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement.

et l'article unique de la loi du 8 juillet 1946 (1). Pour les autres infractions, l'article ler de la loi du 15 mars 1874, modifiée par diverses lois ultérieures, spécifie limitativement celles pour lesquelles l'extradition peut être demandée.

S'inspirant des principes adoptés par l'assemblée de la IIIème Conférence internationale pour l'unification du droit pénal tenue à Bruxelles le 28 juin 1930, et par la VIème Conférence internationale pour l'unification du droit pénal tenue à Copenhague le 31 août 1935 (Actes de la Conférence p. 335), la Convention européenne sur l'extradition, signée à Paris le 13 décembre 1957 sous l'égide du Conseil de l'Europe, mais qui ne fait pas actuellement partie du droit positif belge, a substitué à la méthode d'énumération des infractions, considérée comme insuffisamment adaptée aux besoins actuels, une règle générale d'application liée au taux de la peine. Désormais, l'extradition serait possible lorsque le fait est susceptible, en cas de poursuites, d'une peine d'emprisonnement d'un an au moins ou a donné lieu à une condamnation dans l'Etat requérant, à une peine de quatre mois d'emprisonnement au moins. Selon une tradition ancienne, la Convention européenne exclut de l'extradition l'infraction militaire en raison de sa parenté avec l'infraction politique (article 4). Elle suppose pour son application aux infractions fiscales une décision concertée des gouvernements soit sur un type d'infraction, soit sur une catégorie d'infractions (article 5).

.../...

---

(1) Ce texte vise la livraison au gouvernement des pays associés à la Belgique dans une guerre contre un ennemi commun, des personnes poursuivies ou condamnées pour un crime ou délit contre la sûreté extérieure de ces Etats, ou pour crime de guerre.

Le traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale, signé à Bruxelles, le 27 juin 1962, entre la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas, s'inspire de ces conceptions nouvelles. Il a été adopté par la loi belge du 1er juin 1964 (Moniteur du 4 octobre 1967). Si, comme le décide implicitement un arrêt de la Cour de cassation du 30 novembre 1971 (Pas. 1972, I, 316-319), un traité d'extradition constitue, même sans approbation législative subséquente, une loi belge, dont la violation éventuelle peut dès lors donner lieu à un recours en cassation, il n'en est plus ainsi lorsque le traité apporte des amendements à la loi belge en vigueur. Tel était le cas de la Convention Benelux puisqu'elle dérogeait à la règle générale de l'article 1er de la loi du 15 mars 1874 en adoptant le critère général de la Convention européenne dont les chiffres étaient cependant modifiés : pour permettre l'extradition dans les rapports entre la Belgique, les Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg, les faits doivent faire l'objet d'une poursuite susceptible d'entraîner au minimum une peine de six mois d'emprisonnement ou avoir été sanctionnés par une peine effectivement prononcée de trois mois au moins. Alors que les deux premiers projets de traités, rédigés en 1950 et en 1954, excluaient l'extradition pour les infractions fiscales (1), la Convention Benelux se rallie finalement à la solution de la Convention européenne pour les infractions fiscales. Elle autorise, par contre, l'extradition pour les infractions militaires en raison de l'étroite communauté de conceptions et d'intérêts

.../...

---

(1) CONSTANT, étude citée, J.T. 1962, 491.

existant entre les trois pays (1).

La Convention signée avec la France, le 24 février 1962, n'a pas encore reçu d'approbation législative définitive. Il n'en est pas moins intéressant de relever que ce document se réfère aux critères de la règle posée par la Convention européenne (2).

La Convention franco-belge se range à la solution de la Convention européenne pour les infractions fiscales. Le rapport fait à la Chambre des Représentants au nom de la Commission des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, fait remarquer à propos de ces infractions particulières qu'à l'estimation du Ministre, un accord entre les gouvernements serait souhaitable "lorsque les législations des deux pays sur une matière déterminée se seraient suffisamment rapprochées" (3).

Cette précision peut apporter à l'extradition pour les infractions de cette nature, une limitation de fait qui se justifierait par des raisons techniques. Le point de vue de la Convention frano-belge est plus restrictif encore pour les infractions militaires qui échappent à toute extradition.

.../...

---

(1) P.E. TROUSSE et J. VAN HAELEWIJN - Uitlevering en internationale rechtshulp in strafzaken, n°s 385 à 405.

(2) Les chiffres à prendre en considération sont respectivement ceux d'une peine d'emprisonnement d'un an au moins en cas de poursuite ou d'une peine effectivement prononcée de trois mois au minimum.

(3) Chambre des Représentants - session 1976-1977, 2 décembre 1976, 977, n° 2, p. 2.

Enfin, particularité remarquable, l'article 11 de la Convention franco-belge prévoit que lorsque l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée, est punissable de la peine de mort dans l'Etat requérant, l'Etat requis peut demander l'application de la peine immédiatement inférieure.

Il a paru intéressant de rappeler les principes posés par la Convention européenne, par le Traité Bénélux et par le projet franco-belge, car ils reflètent les conceptions modernes en matière d'extradition.

Le projet actuel donne incontestablement au Gouvernement des pouvoirs plus étendus que ceux contenus dans les instruments précités. En effet, il est applicable sans distinction ni réserve aux infractions militaires et fiscales. En outre, il ne comporte aucune recommandation particulière dans l'éventualité de la peine de mort. L'exposé des motifs fait toutefois remarquer avec raison que le projet n'abroge pas les traités d'extradition en vigueur qui prévoient la liste énumérative de l'article 1er actuel de la loi du 15 mars 1874. Il n'exclut pas non plus de la prévoir dans de nouveaux traités. Il élargit la marge de liberté laissée au Gouvernement dans la négociation de pareils accords qui auront force de loi sans un assentiment spécial du Parlement.

Dans son avis sur le projet de loi portant approbation de la Convention franco-belge (1), le Conseil d'Etat s'était demandé si l'internement prononcé par le juge pour une durée indéterminée pouvait être considéré ou non comme une mesure de sûreté d'une valeur de trois mois au moins. Cette difficulté ne se présente pas, en

---

.../...

(1) Chambre des Représentants, session 1975-1976, 14 juillet 1976, 1977, n° 1, p. 6.

l'occurrence, car l'article unique § 2, alinéa 2,du projet prend soin de préciser que lorsqu'une mesure de sûreté a été prononcée, elle doit être d'au moins quatre mois ou d'une durée indéterminée.

Article unique.

Le pouvoir d'accorder l'extradition devrait être réservé au Roi.

Le terme "convention" qui est synonyme de traité peut être omis. Le terme "accord" ne doit pas davantage être retenu car une extradition ne pourrait être accordée sur base d'un accord en forme simplifiée, qui n'aurait pas obtenu l'assentiment des Chambres législatives. Dans le cas contraire, l'accord serait un traité.

Au demeurant, l'article 68 de la Constitution n'emploie, dans ses trois alinéas, que le terme "traité".

Par ailleurs, il devrait être précisé que l'infraction retenue dans le § ler de l'article unique, s'entend des lois pénales.

La mesure de sûreté devrait être définie dans le texte du projet en reprenant la définition citée par l'exposé des motifs.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"§ ler. Le Roi peut, pour l'exécution des traités conclus avec les Etats étrangers sur la base de la réciprocité, accorder l'extradition de tout étranger qui, comme auteur, coauteur ou complice, est poursuivi pour une infraction aux lois pénales ou est recherché aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté par les autorités judiciaires de l'Etat étranger pour autant que l'infraction ait été commise sur le territoire de cet Etat.

Par mesure de sûreté, au sens de la présente loi, on entend toutes mesures privatives de liberté qui ont été ordonnées en complément ou en substitution d'une peine, par sentence d'une juridiction pénale.

§ 2. Ne peuvent donner lieu à extradition que les faits punissables, aux termes de la loi belge et de la loi étrangère, d'une peine privative de liberté dont la durée maximum atteint ou dépasse un an.

Lorsque l'extradition est demandée pour l'exécution d'une peine prononcée, celle-ci doit atteindre une durée d'au moins quatre mois d'emprisonnement. Lorsqu'il s'agit de l'exécution d'une mesure de sûreté, la détention prononcée doit être d'une durée indéterminée ou atteindre au moins quatre mois.

§ 3. ... (comme au projet)".

ALGEMENE OPMERKING.

Zoals in de memorie van toelichting duidelijk is gesteld, bepaalt het ontwerp er zich toe artikel 1 van de wet van 15 maart 1874 te wijzigen onder nadere opgaaf van de voorwaarden waaronder de Regering krachtens een op basis van wederkerigheid gesloten verdrag, de uitlevering zal kunnen toestaan van enig vreemdeling die door de gerechtelijke autoriteiten van de erom verzoekende vreemde staat vervolgd wordt terzake van een strafbaar feit dan wel gezocht wordt voor de tenuitvoerlegging van een straf of van een veiligheidsmaatregel, voor zover het strafbaar feit op het grondgebied van die Staat is gepleegd. De in de artikelen 2 tot 11 van de wet van 15 maart 1874 neergelegde beginselen komen bij deze hervorming niet aan de orde en blijven dan ook ongewijzigd.

Het kan goed zijn eraan te herinneren dat uitlevering weleer beschouwd werd als een uitzonderingsmaatregel, die alleen voor de zwaarste misdrijven gold (1). Voor politieke misdrijven is zij volgens artikel 6 van de nog altijd geldende wet van 1 oktober 1833 uitgesloten behoudens de uitzonderingen die achtereenvolgens gesteld zijn in het enig artikel van de wet van 22 maart 1856 (2) en in het enig artikel van de wet van 8 juli 1946 (3). Voor welke andere strafbare feiten om uitlevering

.../...

---

(1) Zie onder meer de auteurs aangehaald in CONSTANT, Le traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 janvier 1962, J.T. 1962, blz. 491 en noten 24 en 25.

(2) Het betreft de aanslag tegen de persoon van een buitenlands regeringshoofd of tegen leden van zijn gezin als die aanslag doodslag, moord of vergiftiging oplevert.

(3) Die tekst doelt op uitlevering, aan de regering van landen die met België verbonden zijn in een oorlog tegen een gemeenschappelijke vijand, van personen die vervolgd worden of veroordeeld zijn wegens een misdaad of een wanbedrijf tegen de uitwendige veiligheid van die Staten, of wegens een oorlogsmisdaad.

kan worden verzocht is beperkend opgesomd in artikel 1 van de wet van 15 maart 1874, zoals die door verschillende latere wetten is gewijzigd.

Uitgaande van de beginselen aangenomen op de vergadering van de IIIde, op 28 juni 1930 te Brussel en van de VIde, op 31 augustus 1935 te Kopenhagen gehouden Internationale Conferentie voor de eenmaking van het strafrecht (handelingen van de Conferentie blz. 335), heeft de op 13 december 1957 te Parijs onder de bescherming van de Raad van Europa ondertekende, nog niet tot het Belgische positief recht behorende Europese Overeenkomst inzake uitlevering de met opsomming van de strafbare feiten werkende methode, die niet voldoend aangepast werd geacht aan de hedendaagse noden, vervangen door een algemeen geldende regel die betrokken is op de strafmaat. Uitlevering zou voortaan mogelijk zijn als het feit in geval van vervolging een gevangenisstraf van ten minste één jaar kan meebrengen of in de om uitlevering verzoekende staat tot een gevangenisstraf van ten minste vier maanden heeft geleid. Een oude traditie getrouw, sluit de Europese Overeenkomst militaire misdrijven wegens hun verwantschap met politieke misdrijven voor uitlevering uit (artikel 4). Voor haar toepassing op fiscale misdrijven onderstelt zij een tussen de regeringen overlegde beslissing hetzij over een type-misdrijf hetzij over een categorie van misdrijven (artikel 5).

Het op 27 juni 1962 te Brussel tussen België, het Groothertogdom Luxemburg en Nederland ondertekende verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken berust op die nieuwe opvatting. Het is aangenomen door de Belgische wet van 1 juni 1964 (Belgisch Staatsblad van 4 oktober 1967). Is een uitleveringsverdrag, naar het Hof van Cassatie in een arrest

.../...

van 30 november 1971 stilzwijgend heeft beslist (Pas. 1972, I, 316-319), ook zonder verdere goedkeuring van de wetgever een Belgische wet, tegen welker overtreding dus cassatieberoep openstaat, anders ligt het wanneer dat verdrag wijziging brengt in de geldende Belgische wet. Dat was met name het geval met het Benelux-verdrag want dat verdrag week af van de in artikel 1 van de wet van 15 maart 1874 neergelegde regel waar het de in de Europese Overeenkomst aangelegde algemene maatstaf overnam, met wijziging evenwel van de daarin aangegeven cijfers : wil uitlevering in de betrekkingen tussen België, Nederland en het Groothertogdom Luxemburg mogelijk zijn, dan moeten de feiten onderwerp zijn van een vervolging die ten minste tot een gevangenisstraf van zes maanden kan leiden of moeten ze gestraft geweest zijn met een werkelijk uitgesproken gevangenisstraf van ten minste drie maanden. Anders dan de eerste twee, in 1950 en 1954 opgestelde ontwerp-verdragen, die uitlevering voor fiscale misdrijven uitsloten (1), heeft het Benelux-verdrag voor zulke misdrijven ten slotte de in de Europese Overeenkomst bepaalde regeling aangenomen. Uitlevering wegens militaire misdrijven staat het daarentegen wel toe, wegens de nauwe ideeën- en belangengemeenschap die terzake tussen de drie landen bestaat (2).

De op 24 februari 1962 met Frankrijk ondertekende overeenkomst is nog niet definitief goedgekeurd door de wetgever. Niettemin zij erop gewezen dat daarin wordt gewerkt met de maatstaven die vervat zijn in de door de Europese Overeenkomst gevestigde regel (3).

.../...

---

(1) CONSTANT, op. cit., J.T. 1962, 491.

(2) P.E. TROUSSE en J. VAN HAELEWIJN - Uitlevering en internationale rechtshulp in strafzaken, nrs 385 tot 405.

(3) De in aanmerking te nemen cijfers zijn respectievelijk een gevangenisstraf van ten minste één jaar bij vervolging of een werkelijk uitgesproken straf van minimum drie maanden.

Voor fiscale misdrijven verenigt de Frans-Belgische Overeenkomst zich met de regeling van de Europese Overeenkomst. Het namens de Commissie voor Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgebrachte verslag merkt in verband met dat bijzonder soort van misdrijven op dat, naar het gevoelen van de Minister, een overeenkomst tussen de respectieve regeringen gewenst ware "wanneer de wetgevingen van de twee landen in een bepaalde materie voldoende tot elkaar zijn genaderd" (1).

Die verduidelijking kan op uitlevering wegens zulke misdrijven een feitelijke beperking stellen die verantwoord zou zijn uit technische overwegingen. Nog beperkender in haar zienswijze is de Frans-Belgische Overeenkomst ten aanzien van militaire misdrijven, waar generlei uitlevering mogelijk is.

Een markante bijzonderheid ten slotte is de bepaling in artikel 11 van de bedoelde Frans-Belgische Overeenkomst dat, als het strafbare feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd, in de verzoekende staat met de dood wordt bestraft, de aangezochte staat kan vragen om toepassing van de naastlagere straf.

Het leek belangwekkend hier de beginselen van de Europese Overeenkomst, van het Benelux-verdrag en van het Frans-Belgisch ontwerp-verdrag te memoreren omdat ze de moderne opvattingen terzake van uitlevering vertolken.

.../...

---

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers zitting 1976-1977, 2 december 1976, 977, nr. 2, blz. 2.

Het thans aan de orde zijnde ontwerp verleent de Regering onmiskenbaar een ruimere bevoegdheid dan in de bedoelde oorkonden is vervat. Het geldt immers zonder enig onderscheid noch voorbehoud mede voor militaire en fiscale misdrijven. Het bevat bovendien generlei bijzondere aanbeveling voor het geval dat op het misdrijf de doodstraf staat. De memorie van toelichting merkt evenwel terecht op dat het ontwerp de geldende, met de beperkende lijst van het huidige artikel 1 van de wet van 15 maart 1874 werkende uitleveringsverdragen niet opheft. Het sluit ook niet uit dat die lijst opgenomen wordt in nieuwe verdragen. Het geeft de Regering meer ruimte bij het bewerken van zulke overeenkomsten die kracht van wet zullen hebben zonder speciale instemming van de Wetgevende Kamers.

In zijn advies over het ontwerp van wet houdende goedkeuring van de Frans-Belgische Overeenkomst (1) had de Raad van State zich afgevraagd of de door de rechter voor onbepaalde tijd uitgesproken internering al dan niet kon worden aangemerkt als een maatregel ter waarde van ten minste drie maanden. Die moeilijkheid doet zich hier niet voor want het ontwerp draagt er zorg voor in het tweede lid van § 2 van zijn enig artikel te bepalen dat, als het om een maatregel gaat, deze ten minste een duur van vier maanden of een onbepaalde duur moet hebben.

Enig artikel.

De bevoegdheid om uitlevering toe te staan moet voor de Koning worden weggelegd.

.../...

---

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers 1975-1976, 14 juli 1976, 1977, nr. 1, blz. 6.

De term "conventie" (convention), die synoniem is met verdrag, kan achterwege blijven. Ook de term "overeenkomst" (accord) kan vervallen want op grond van een overeenkomst in vereenvoudigde vorm, die geen instemming van de Wetgevende Kamers zou hebben verkregen, kan geen uitlevering worden toegestaan. Anders zou het om een verdrag gaan.

Artikel 68 van de Grondwet spreekt in alle drie zijn alinea's overigens alleen van "verdragen".

Voorts zou duidelijk moeten worden gesteld dat het in § 1 van het enig artikel bedoelde strafbare feit met betrekking tot de strafwetten moet worden verstaan.

De maatregel zou in de ontwerp-tekst zelf omschreven moeten worden aan de hand van de definitie die in de memorie van toelichting is gegeven.

Het artikel zou dan als volgt kunnen luiden :

"§ 1. De Koning kan, voor de uitvoering van met vreemde staten op basis van wederkerigheid gesloten verdragen, de uitlevering toestaan van enig vreemdeling die door de gerechtelijke autoriteiten als dader, mededader of medeplichtige vervolgd wordt terzake van een overtreding van de strafwetten of gezocht wordt voor de tenuitvoerlegging van een straf of van een maatregel, voor zover de overtreding op het grondgebied van die Staat is gepleegd.

Onder maatregel in de zin van deze wet wordt verstaan iedere vrijheidbenemende maatregel die bij vonnis van de strafrechter wordt opgelegd naast of in plaats van een straf.

.../...

§ 2. Grond voor uitlevering kunnen alleen die feiten opleveren welke luidens de Belgische en de buitenlandse wet strafbaar zijn met een vrijheidsstraf waarvan de maximumduur gelijk is aan of groter is dan één jaar.

Wordt om uitlevering verzocht voor de tenuitvoerlegging van een reeds uitgesproken straf, dan moet de duur van die straf ten minste vier maanden gevangenis bedragen. Wanneer het gaat om de tenuitvoerlegging van een maatregel moet de uitgesproken hechtenis een onbepaalde duur hebben of een duur van ten minste vier maanden.

§ 3. ... (zoals in het ontwerp)".

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

C. GREGOIRE, conseillers d'Etat,
J. LIGOT, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,
L. MATRAY, bijzitters van de afdeling wetgeving,

W. GENARD greffier.
griffier.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

W. GENARD.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.