

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1995-1996 (*)

29 FEBRUARI 1996

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de uitleveringswet
van 15 maart 1874**

(Ingediend door de heer Patrick Dewael c.s.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Krachtens artikel 3, derde lid, van de uitleveringswet van 15 maart 1874 is de regering verplicht om, alvorens een beslissing betreffende de uitlevering te nemen, het advies in te winnen van de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep in het rechtsgebied waarvan de vreemdeling werd aangehouden. Dat advies is echter niet bindend.

Het onderhavige voorstel strekt er in de eerste plaats toe het advies van de kamer van inbeschuldigingstelling bindend te maken voor de regering indien de kamer zich daarin uitspreekt tegen de uitlevering. Het wordt ingediend naar aanleiding en ter voorkoming van incidenten zoals bij de uitleveringsprocedures van Patrick Ryan en het echtpaar Moreno-Garcia.

Daarnaast worden enkele technische verbeteringen voorgesteld, die gesuggereerd werden door procureur-generaal Demanet bij het hof van beroep van Bergen.

(*) Tweede zitting van de 49^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1995-1996 (*)

29 FÉVRIER 1996

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 15 mars 1874
sur les extraditions**

(Déposée par M. Patrick Dewael et consorts)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En vertu de l'article 3, alinéa 3, de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, le gouvernement, avant de prendre une décision concernant l'extradition, est tenu de prendre l'avis de la chambre des mises en accusation de la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'étranger aura été arrêté. Cet avis n'a toutefois pas force obligatoire.

La présente proposition vise à conférer force obligatoire à l'avis de la chambre des mises en accusation lorsque celle-ci se prononce contre l'extradition et, partant, à éviter que ne se reproduisent les incidents qui ont entaché les procédures d'extradition de Patrick Ryan et des époux Moreno-Garcia.

Nous proposons en outre d'apporter à la loi susvisée quelques corrections d'ordre technique qui ont été suggérées par M. Demanet, procureur général près la cour d'appel de Mons.

(*) Deuxième session de la 49^e législature.

I. Het advies van de kamer van inbeschuldigingstelling

Er zijn verscheidene redenen om dit advies bindend te maken voor de regering :

1. De rechtszekerheid

In de uitleveringsprocedure zoals zij thans bestaat kan een beschikking van de raadkamer voorkomen, en in graad van beroep, een beschikking van de kamer van inbeschuldigingstelling overeenkomstig artikel 3, eerste en tweede lid van de wet van 18 maart 1874.

Daarnaast is er het verplichte advies van de kamer van inbeschuldigingstelling, dat niet op tegenspraak wordt gegeven en waarvan de vreemdeling ook geen kennis krijgt.

Nadien beslist de regering. Tegen die beslissing zijn een schorsings- en annulatieberoep bij de Raad van State mogelijk.

Door dit alles verkeren de vreemdeling en de staat die om uitlevering verzoekt lange tijd in grote rechts-onzekerheid, die uiteraard vooral voor de vreemdeling zeer zwaar is.

Indien men het advies van de kamer van inbeschuldigingstelling bindend maakt voor zover het zich tegen uitlevering verzet, wordt deze onzekerheid aanzienlijk verminderd.

Daarmee zou overigens een vaste gewoonte bij wet worden vastgelegd. Het is namelijk uiterst ongebruikelijk dat de regering overgaat tot uitlevering tegen een negatief advies van een kamer van inbeschuldigingstelling in. Integendeel : tot voor kort werd enkel van de adviezen van de kamers van inbeschuldigingstelling afgeweken wanneer deze positief waren. Soms werd dan de uitlevering geweigerd :

« Sur les 48 cas examinés, l'administration se désolidarisa 18 fois de l'avis de la chambre des mises en accusation en refusant l'extradition nonobstant le fait que les cours avaient estimé que l'extradition pouvait être permise (...) l'extradition n'a jamais été accordée après un avis négatif, et souvent l'extradition fut refusée malgré l'avis favorable de la cour d'appel ». (Van den Wijngaert, Chris, « La Belgique et l'exception pour délits politiques en matière d'extradition: analyse critique de la pratique judiciaire et administrative » in RDP, 1979, 858).

« La pratique dominante des gouvernements, allant souvent à l'encontre des avis des chambres des mises en accusation, a été de refuser systématiquement l'extradition des militants politiques, des militants nationalistes, fussent-ils poursuivis pour des faits qualifiés de terrorisme ou réclamés par des gouvernements démocratiques » (verklaring van senator Lallemand, in *Parlementaire handelingen*, Senaat 1983-1984, 3169) ».

Bovendien kan worden verwezen naar twee recentere gevallen, eind december 1993, toen de minister van Justitie na respectievelijk twaalf maanden en zeventig dagen vrijheidsberoving, heeft besloten, op

I. L'avis de la chambre des mises en accusation

Il existe plusieurs raisons de rendre cet avis obligatoire dans le chef du gouvernement :

1. La sécurité juridique

La procédure d'extradition actuelle peut donner lieu à une ordonnance de la chambre du conseil et, en degré d'appel, à une ordonnance de la chambre des mises en accusation, conformément à l'article 3, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 18 mars 1874.

Intervient également l'avis obligatoire de la chambre des mises en accusation, qui n'est pas rendu contradictoirement et dont l'étranger n'a pas non plus connaissance.

Le gouvernement prend ensuite une décision, contre laquelle un recours en suspension et en annulation peut être formé devant le Conseil d'Etat.

L'étranger et l'Etat qui demande son extradition restent donc longtemps dans une grande insécurité juridique, insécurité qui est particulièrement pénible dans le chef de l'étranger.

On limiterait considérablement cette insécurité en rendant obligatoire l'avis de la chambre des mises en accusation lorsque celle-ci s'oppose à l'extradition.

La loi consacrerait ainsi un usage bien ancré, puisqu'il est extrêmement inhabituel que le gouvernement procède à une extradition en dépit de l'avis négatif donné par une chambre des mises en accusation. Au contraire, le gouvernement ne s'est, jusqu'il y a peu, désolidarisé des avis des chambres des mises en accusation que lorsque ceux-ci étaient positifs. L'extradition a donc parfois été refusée :

« Sur les 48 cas examinés, l'administration se désolidarisa 18 fois de l'avis de la chambre des mises en accusation en refusant l'extradition nonobstant le fait que les cours avaient estimé que l'extradition pouvait être permise (...) l'extradition n'a jamais été accordée après un avis négatif, et souvent l'extradition fut refusée malgré l'avis favorable de la cour d'appel ». (Van den Wijngaert, Chris, « La Belgique et l'exception pour délits politiques en matière d'extradition: analyse critique de la pratique judiciaire et administrative » dans RDP, 1979, 858).

« La pratique dominante des gouvernements, allant souvent à l'encontre des avis des chambres des mises en accusation, a été de refuser systématiquement l'extradition des militants politiques, des militants nationalistes, fussent-ils poursuivis pour des faits qualifiés de terrorisme ou réclamés par des gouvernements démocratiques » (déclaration du sénateur Lallemand, dans *Annales parlementaires*, Sénat, 1983-1984, 3169) ».

On peut en outre renvoyer à deux cas plus récents (fin décembre 1993), pour lesquels le ministre de la Justice a décidé, sur la base des avis négatifs de la chambre des mises en accusation, de ne pas accéder

grond van de ongunstige adviezen van de kamer van inbeschuldigingstelling, niet in te gaan op de respectieve uitleveringsverzoeken van Libanon en Indië en de betrokkenen in vrijheid heeft gesteld (Comm.-Gen. voor de vluchtelingen en statenlozen, 16 februari 1994, *T. Vreemd*, 1994, 31, noot 13).

De noodzaak van een procedure voor de Raad van State tot annulatie van een beslissing tot uitlevering, wordt door het voorstel eveneens aanzienlijk vermindert: de minister zou al een manifest onwettige beslissing moeten nemen door het advies, tegen de wet in, naast zich neer te leggen, alvorens een annulatieprocedure nodig zou zijn!

2. De rechten van de verdediging

Het voorstel houdt een verbetering van de rechten van de verdediging in. Immers wanneer het advies van de kamer van inbeschuldigingstelling tegen de uitlevering is gericht, kan hieraan geen afbreuk meer worden gedaan door een beslissing van de uitvoerende macht.

De uitvoerende macht behoudt enkel een appreciatiebevoegdheid om niet tot uitlevering over te gaan indien de kamer van inbeschuldigingstelling geen bezwaar zou hebben tegen uitlevering.

3. Een derde voordeel is dat een uitleveringsverzoek op een serenere wijze kan worden behandeld.

De wet van 1 oktober 1833, voorzag al in de tussenkomst van de rechterlijke macht. Het belang en het gewicht die aan het advies van de kamers van inbeschuldigingstelling werden toegekend, blijken voldoende uit de voorbereidende werken:

« Les lumières des conseillers, leur nombre, leur position doivent inspirer toute confiance et donneront un grand poids à leur avis » (Pasin, 1833, 242).

Procureur-generaal Demanet bij het hof van beroep van Bergen verwoordt de betekenis en het belang van die adviezen als volgt:

« L'on ne peut que se féliciter que le législateur ait estimé devoir accorder à la personne réclamée par un gouvernement étranger la garantie d'une intervention du pouvoir judiciaire dans la procédure d'extradition, qui est cependant essentiellement du ressort du pouvoir exécutif.

Il n'est pas inutile de souligner que d'une manière générale, les chambres des mises en accusation exercent une mission de la plus haute importance en procédure pénale et c'est tout naturellement que le législateur dès 1833 a considéré qu'elles étaient les mieux placées pour donner au gouvernement un avis compétent non susceptible de recours ». (Demanet, G., « *Du rôle de la chambre du conseil et de la chambre des mises en accusation en cas d'extradition demandée en Belgique* », RDP, 1988, 239). »

aux demandes d'extradition émanant respectivement du Liban et de l'Inde et de remettre les intéressés en liberté, après une détention de respectivement douze mois et septante jours (commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, 16 février 1994, *T. Vreemd*, 1994, 31, note 13).

Cette proposition de loi réduirait également considérablement la nécessité d'engager une procédure devant le Conseil d'Etat en annulation d'une décision d'extradition: il faudrait en effet que le ministre prenne une décision manifestement illégale et néglige l'avis de la chambre des mises en accusation, en dépit des dispositions de la loi, pour qu'une procédure en annulation soit nécessaire!

2. Les droits de la défense

La proposition améliore les droits de la défense, puisqu'elle exclut qu'une décision du pouvoir exécutif permette encore de déroger à l'avis de la chambre des mises en accusation lorsque celui-ci est défavorable à l'extradition.

Le pouvoir exécutif ne garde qu'un pouvoir d'appréciation lui permettant de ne pas procéder à l'extradition, alors que la chambre des mises en accusation n'y serait pas opposée.

3. Enfin, la présente proposition de loi permettra de traiter les demandes d'extradition de manière plus sereine.

La loi du 1^{er} octobre 1833 prévoyait déjà l'intervention du pouvoir judiciaire. L'importance et le poids conférés à l'avis des chambres de mises en accusation ressortent à suffisance des travaux préparatoires de cette loi:

« Les lumières des conseillers, leur nombre, leur position doivent inspirer toute confiance et donneront un grand poids à leur avis » (Pasin, 1833, 242).

Le procureur général près la cour d'appel de Mons, M. Demanet, a souligné la signification et l'importance de ces avis dans les termes suivants:

« L'on ne peut que se féliciter que le législateur ait estimé devoir accorder à la personne réclamée par un gouvernement étranger la garantie d'une intervention du pouvoir judiciaire dans la procédure d'extradition, qui est cependant essentiellement du ressort du pouvoir exécutif.

Il n'est pas inutile de souligner que d'une manière générale, les chambres des mises en accusation exercent une mission de la plus haute importance en procédure pénale et c'est tout naturellement que le législateur dès 1833 a considéré qu'elles étaient les mieux placées pour donner au gouvernement un avis compétent non susceptible de recours ». (Demanet, G., « *Du rôle de la chambre du conseil et de la chambre des mises en accusation en cas d'extradition demandée en Belgique* », RDP, 1988, 239). »

Zoals hierboven uiteengezet, is daaruit een vaste gewoonte gevolgd om negatieve adviezen tot uitlevering steeds te volgen.

In deze tijd van frequente internationale contacten is het niet onmogelijk gebleken dat de regering of sommige ministers aan zware internationale druk worden bloot gesteld bij een verzoek tot uitlevering. De felle reacties van Spanje op de schorsing door de Raad van State van de beslissing tot uitlevering van het echtpaar Moreno-Garcia, tonen aan dat deze vrees niet ongegrond is.

In dit laatste geval is de regering trouwens afgestapt van het traditionele uitleveringsbeleid en heeft zij geen rekening meer gehouden met de adviezen van de rechterlijke macht. Een wetgevend ingrijpen is derhalve vereist.

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht biedt alle waarborgen om internationale politieke druk en mogelijke verdachtmakingen tegen de regering of ministers te vermijden.

Wanneer geen uitlevering meer mogelijk is tégen het advies van de kamers van inbeschuldigingstelling in, zullen politieke druk en verdachtmakingen van de regering of ministers vanzelf afnemen.

4. Bij dit alles dient te worden opgemerkt dat dit voorstel slechts een tussentijds karakter kan hebben. Het Belgische uitleveringsrecht is immers in zijn geheel aan een evaluatie toe, rekening gehouden met het supranationale recht.

Op dit ogenblik zijn van toepassing een wet van 1 oktober 1833, een wet van 15 maart 1874, tal van bilaterale verdragen en enkele Europese verdragen.

De negentiende eeuwse Belgische wetgeving en een aantal oude bilaterale verdragen dienen aan de evolutie van het moderne uitleveringsrecht te worden getoetst. Dit is echter een werk van lange adem waarbij alle betrokken partijen en instanties, ook op supranationaal niveau dienen te worden geraadpleegd.

II. Technische verbeteringen

In zijn openingsrede bij de aanvang van het gerechtelijk jaar 1987-1988 heeft procureur-generaal Demanet op enkele hiaten gewezen in de uitleveringswet van 15 maart 1874. (Demanet, G., *l.c.*, 239).

Dit voorstel wil de wet aanpassen aan de suggesties van de procureur-generaal.

1. Artikel 1 van de wet van 15 maart 1874 voorziet in de mogelijkheid van uitlevering voor de tenuitvoerlegging « van een straf of een maatregel ». Daartoe is volgens artikel 3 de overlegging van een vonnis of arrest vereist « waarbij de veroordeling uitgesproken werd ».

Ainsi que nous l'avons précisé ci-dessus, il est dès lors devenu de tradition de suivre systématiquement les avis négatifs d'extradition.

Or, il est apparu qu'en ces temps où les contacts internationaux sont fréquents, le gouvernement ou certains ministres pouvaient être exposés, lors d'une demande d'extradition, à de très fortes pressions internationales. La vive réaction de l'Espagne à la suspension, par le Conseil d'Etat, de la décision d'extrader le couple Moreno-Garcia montre que cette crainte n'est pas sans fondement.

Dans ce dernier cas, le gouvernement a en effet abandonné sa politique traditionnelle d'extradition et n'a plus tenu compte des avis du pouvoir judiciaire. Il s'impose dès lors d'agir sur le plan législatif.

L'indépendance du pouvoir judiciaire permet d'éviter que des pressions politiques internationales et d'éventuelles suspicions s'exercent à l'encontre du gouvernement ou de ministres.

Lorsqu'il ne sera plus possible de procéder à des extraditions contre l'avis des chambres des mises en accusation, les pressions politiques et les suspicions à l'encontre du gouvernement ou de ministres s'ameuseront d'elles-mêmes.

4. On observera en outre que la présente proposition ne peut avoir qu'un caractère transitoire. L'ensemble du droit belge en matière d'extradition devra en effet faire l'objet d'une évaluation à la lumière du droit supranational.

Sont actuellement d'application, une loi du 1^{er} octobre 1833, une loi du 15 mars 1874, de nombreuses conventions bilatérales et quelques conventions européennes.

La législation belge datant du XIX^e siècle et un certain nombre d'anciennes conventions bilatérales doivent être évaluées à l'aune de l'évolution du droit moderne en matière d'extradition. Il s'agit toutefois d'un travail de longue haleine dans le cadre duquel toutes les parties et instances concernées, au niveau supranational également, devront être consultées.

II. Corrections techniques

Dans sa mercuriale prononcée à l'occasion de la rentrée judiciaire 1987-1988, le procureur général Demanet a souligné quelques lacunes de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions (Demanet, G., *l.c.*, 239).

La présente proposition entend adapter la loi susvisée en fonction des suggestions du procureur général.

1. L'article 1^{er} de la loi du 15 mars 1874 prévoit la possibilité d'accorder l'extradition aux fins d'exécution « d'une peine ou d'une mesure ». En vertu de l'article 3, la production d'un jugement ou d'un arrêt « de condamnation » est requise à cet effet.

In artikel 3 dient eveneens een beschermingsmaatregel te worden vermeld, naast een gewone veroordeling.

2. Alhoewel de wet daar niet uitdrukkelijk in voorziet, aanvaardt de rechtspraak de mogelijkheid van hoger beroep tegen beschikkingen van de raadkamer tot uitvoerbaarverklaring van een bevel tot aanhouding of van een andere akte met dezelfde rechtskracht, gewezen bij toepassing van artikel 3, tweede lid van de wet van 15 maart 1874. (Cass., 10 februari 1988, A.C., 1988-1989, 1318).

Het past, middels een artikel *3bis*, in de mogelijkheid van hoger beroep bij de kamer van inbeschuldigingstelling te voorzien en een termijn te bepalen.

3. Evenzo dient de wet in de door de rechtspraak aanvaarde mogelijkheid tot cassatie te voorzien. Een verkorte termijn van 5 dagen hiervoor lijkt redelijk.

P. DEWAEL

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 3 van de uitleveringswet van 15 maart 1874 worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° In het eerste lid, worden tussen de woorden « waarbij de veroordeling uitgesproken werd » en « hetzij de beschikking », de woorden « of de maatregel opgelegd werd » ingevoegd.

2° Het artikel wordt aangevuld met het volgende lid :

« De uitlevering kan alleen worden toegestaan op eensluidend advies van de bevoegde kamer van inbeschuldigingstelling. »

Art. 3

In dezelfde wet wordt een artikel *3bis* ingevoegd, luidend als volgt :

« Art. *3bis*. — Tegen de beschikking van de raadkamer, bedoeld in artikel 3, tweede lid, staat hoger beroep bij de kamer van inbeschuldigingstelling open voor de vreemdeling en voor het openbaar ministerie.

A l'article 3, il faut également prévoir une mesure de protection en plus de la simple condamnation.

2. Bien que la loi ne le prévoie pas explicitement, la jurisprudence admet la possibilité d'appeler d'ordonnances de la chambre du conseil rendant exécutoire un mandat d'arrêt ou tout autre acte ayant la même force, décerné en application de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 15 mars 1874 (Cass., 10 février 1988, A.C., 1988-1989, 1318).

Il convient, en insérant dans la loi un article *3bis*, de prévoir la possibilité de former un recours devant la chambre des mises en accusation et de fixer un délai à cet effet.

3. Il faut également prévoir dans la loi la possibilité, admise par la jurisprudence, de se pourvoir en cassation. Un délai réduit de cinq jours nous paraît raisonnable pour ce pourvoi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

A l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions sont apportées les modifications suivantes :

1° A l'alinéa 1^{er}, les mots « de condamnation » sont remplacés par les mots « prononçant la condamnation ou la mesure »;

2° L'article est complété par l'alinéa suivant :

« L'extradition ne peut être accordée que de l'avis conforme de la chambre des mises en accusation compétente ».

Art. 3

Un article *3bis*, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

« Art. *3bis*. — L'étranger et le ministère public peuvent interjeter appel de l'ordonnance de la chambre du conseil, visée à l'article 3, alinéa 2, devant la chambre des mises en accusation.

Het hoger beroep moet worden ingesteld binnen een termijn van vierentwintig uren die, ten aanzien van het openbaar ministerie, begint te lopen vanaf de dag van de beslissing en ten aanzien van de vreemdeling vanaf de kennisgeving van de beschikking.

Tegen de in graad van beroep gewezen arresten van de kamer van inbeschuldigingstelling staat cassatieberoep open.

Het cassatieberoep moet worden ingesteld binnen een termijn van vijf dagen die begint te lopen vanaf de dag waarop de beslissing aan de vreemdeling wordt betekend. »

9 februari 1996.

P. DEWAELE
I. VAN BELLE
M. VERWILGHEN

L'appel doit être interjeté dans un délai de vingt-quatre heures qui court, à l'égard du ministère public, à partir du jour de la décision et, à l'égard de l'étranger, à partir de la notification de l'ordonnance.

Les arrêts rendus en degré d'appel par la chambre des mises en accusation sont susceptibles d'un pourvoi en cassation.

Le pourvoi en cassation doit être introduit dans un délai de cinq jours prenant cours le jour de la signification de la décision à l'étranger ».

9 février 1996.