

**BELGISCHE SENAAAT**


---

 ZITTING 2008-2009
 

---

22 APRIL 2009

**Wetsontwerp houdende instemming met volgende Internationale Akten :**

- 1° Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, gedaan te Washington D.C. op 25 juni 2003;
- 2° Instrument, gedaan te Brussel op 16 december 2004, als bedoeld in artikel 3, lid 2, van de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, gedaan op 25 juni 2003, met betrekking tot de toepassing van de Overeenkomst inzake uitlevering tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika, ondertekend op 27 april 1987 (4-1184)

**Wetsontwerp houdende instemming met volgende Internationale Akten :**

- 1° Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, gedaan te Washington D.C. op 25 juni 2003;
- 2° Instrument, gedaan te Brussel op 16 december 2004, als bedoeld in artikel 3, lid 2, van de Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, gedaan op 25 juni 2003, met betrekking tot de toepassing van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika aangaande de rechtshulp in strafzaken, ondertekend op 28 januari 1988 (4-1183)

---

 ADVIES AAN DE COMMISSIE  
 VOOR DE BUITENLANDSE  
 BETREKKINGEN EN VOOR  
 DE LANDSVERDEDIGING
 

---

**VERSLAG**
 NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
 DE JUSTITIE  
 UITGEBRACHT DOOR  
 DE HEER **MAHOUX**


---

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

 SESSION DE 2008-2009
 

---

22 AVRIL 2009

**Projet de loi portant assentiment aux Actes internationaux suivants :**

- 1° Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, fait à Washington D.C. le 25 juin 2003;
- 2° Instrument, fait à Bruxelles le 16 décembre 2004, visé par l'article 3, 2., de l'Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, fait le 25 juin 2003, concernant l'application de la Convention d'extradition entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique, signée le 27 avril 1987 (4-1184)

**Projet de loi portant assentiment aux Actes internationaux suivants :**

- 1° Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'entraide judiciaire, fait à Washington D.C. le 25 juin 2003;
- 2° Instrument, fait à Bruxelles le 16 décembre 2004, visé par l'article 3, 2., de l'Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'entraide judiciaire, fait le 25 juin 2003, concernant l'application de la Convention entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique concernant l'entraide judiciaire en matière pénale, signée le 28 janvier 1988 (4-1183)

---

 AVIS À LA COMMISSION  
 DES RELATIONS  
 EXTÉRIEURES ET  
 DE LA DÉFENSE
 

---

**RAPPORT**
 FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
 DE LA JUSTICE  
 PAR  
 M. **MAHOUX**


---

## Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

**Voorzitter / Président :** Patrik Vankrunkelsven.**Leden / Membres :**

CD&V	Sabine de Bethune, Hugo Vandenberghe, Pol Van den Driessche, Tony Van Parys.
MR	Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne.
Open Vld Vlaams Belang PS sp.a	Martine Taelman, Patrik Vankrunkelsven. Hugo Coveliers, Anke Van dermeersch. Christophe Collignon, Philippe Mahoux. Guy Swennen, Myriam Vanlerberghe.
CDH Écolo	Vanessa Matz. Carine Russo.

**Plaatsvervangers / Suppléants :**

Wouter Beke, Dirk Claes, Nahima Lanjri, Els Schelfhout, Elke Tindemans.  
Berni Collas, Alain Destexhe, Philippe Monfils, François Roelants du Vivier.  
Roland Duchatelet, Marc Verwilghen, Paul Wille.  
Yves Buysse, Jurgen Ceder, Joris Van Hauthem.  
Sfia Bouarfa, Joëlle Kapompolé, Philippe Moureaux.  
Marleen Temmerman, Johan Vande Lanotte, André Van Nieuwerkerke.  
Francis Delpérée, Jean-Paul Procureur.  
José Daras, Josy Dubié.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****4-1184 - 2008/2009 :**

Nr. 1 : Wetsontwerp.  
Nr. 2 : Amendementen.  
*Zie ook :*

**Stukken van de Senaat :****4-1183 - 2008/2009 :**

Nr. 1 : Wetsontwerp.

*Voir :***Documents du Sénat :****4-1184 - 2008/2009 :**

N° 1 : Projet de loi.  
N° 2 : Amendements.  
Voir aussi :

**Documents du Sénat :****4-1183 - 2008/2009 :**

N° 1 : Projet de loi.

**I. INLEIDING**

Op 17 februari 2009 heeft de regering in de Senaat de twee volgende wetsontwerpen houdende instemming ingediend:

— wetsontwerp nr. 4-1183/1 houdende instemming met de volgende Internationale Akten:

1° Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, gedaan te Washington D.C. op 25 juni 2003;

2° Instrument, gedaan te Brussel op 16 december 2004, als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, gedaan op 25 juni 2003, met betrekking tot de toepassing van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika aangaande de rechtshulp in strafzaken, ondertekend op 28 januari 1988;

— wetsontwerp nr. 4-1184/1 houdende instemming met de volgende Internationale Akten:

1° Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, gedaan te Washington D.C. op 25 juni 2003;

2° Instrument, gedaan te Brussel op 16 december 2004, als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, gedaan op 25 juni 2003, met betrekking tot de toepassing van de Overeenkomst inzake uitlevering tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika, ondertekend op 27 april 1987.

Beide wetsontwerpen werden aan de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Landsverdediging overgezonden. Overeenkomstig artikel 24, §1, van het Reglement van de Senaat, heeft de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Landsverdediging het gemotiveerd advies van de commissie voor de Justitie over beide wetsontwerpen gevraagd.

De commissie voor de Justitie heeft beide wetsontwerpen gezamenlijk onderzocht tijdens haar vergaderingen van 25 en 31 maart en van 22 april 2009, in aanwezigheid van de minister van Justitie.

**II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE**

De minister verwijst naar de bespreking van voorliggende wetsontwerpen in de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen die advies heeft gevraagd aan de commissie voor de Justitie.

**I. INTRODUCTION**

Le 17 février 2009, le gouvernement a déposé au Sénat les deux projets de loi d'assentiment suivants:

— le projet de loi n° 4-1183/1 portant assentiment aux Actes internationaux suivants:

1° Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'entraide judiciaire, fait à Washington D.C. le 25 juin 2003;

2° Instrument, fait à Bruxelles le 16 décembre 2004, visé par l'article 3, 2., de l'Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'entraide judiciaire, fait le 25 juin 2003, concernant l'application de la Convention entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique concernant l'entraide judiciaire en matière pénale, signée le 28 janvier 1988;

— le projet de loi n° 4-1184/1 portant assentiment aux Actes internationaux suivants:

1° Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, fait à Washington D.C. le 25 juin 2003;

2° Instrument, fait à Bruxelles le 16 décembre 2004, visé par l'article 3, 2., de l'Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, fait le 25 juin 2003, concernant l'application de la Convention d'extradition entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique, signée le 27 avril 1987.

Ces deux projets de loi ont été envoyés à la commission des Relations extérieures et de la Défense. En application de l'article 24, §1<sup>er</sup>, du règlement du Sénat, la commission des Relations extérieures et de la Défense a demandé au Président du Sénat de solliciter l'avis motivé de la commission de la Justice sur ces deux projets de loi.

La commission de la Justice a examiné simultanément les deux projets de loi en question au cours de ses réunions des 25 et 31 mars et du 22 avril 2009, en présence du ministre de la Justice.

**II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE LA JUSTICE**

Le ministre renvoie à la discussion des projets de loi à l'examen qui a été menée au sein de la commission des Relations extérieures, laquelle a demandé l'avis de la commission de la Justice.

Voorliggende wetsontwerpen worden best samen besproken, aangezien zij een gemeenschappelijke sokkel hebben; het gaat immers in beide gevallen om akkoorden die zijn afgesloten tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten. Het feit dat deze akkoorden niet louter bilateraal zijn maar de hele Europese Unie verbinden verklaart ook de urgentie ervan.

Spreeker verwijst naar de inleiding in de memories van toelichting. Deze akkoorden zouden kunnen worden beschouwd als een soort menukaart waarbij elke lidstaat in functie van zijn eigen bestaande of onbestaande relaties met de Verenigde Staten op het vlak van uitlevering enerzijds en anderzijds op het vlak van de rechtshulp in strafzaken bepaalde elementen eruit licht teneinde de bestaande bilaterale verhoudingen aan te passen of te moderniseren. De ratio legis is het min of meer op elkaar afstemmen van de uitlevering- en rechtshulpverhoudingen van alle lidstaten van de Europese Unie en de VS. Aldus heeft men min of meer analoge of in elk geval sterk vergelijkbare, vrijwel identieke rechtsverhoudingen op dat vlak. De gehanteerde techniek is dat het akkoord tussen de EU en de VS als zodanig niet volstaat, maar dat iedere lidstaat en ook de VS in functie van zijn intern recht de akkoorden op een of andere manier moet ratificeren. Hiervoor is een koppeling gemaakt tussen de twee akkoorden en de lidstaten zelf door middel van een bilateraal instrument, één voor uitlevering en één voor rechtshulp. Na het sluiten van de akkoorden zijn de VS aldus begonnen met een indrukwekkende onderhandelingsronde met elk van de 27 lidstaten om dit bilateraal instrument tot stand te brengen. Dat instrument bevat de limitatieve opsomming van wijzigingen, voor België zes wijzigingen, die uit de akkoorden worden gelicht en in een afzonderlijk document worden gestopt en aldus de bestaande verhoudingen wijzigen *in casu* tussen België en de VS. Wat uitleveringen betreft bestaan deze verhoudingen sinds 1987 en voor wat rechtshulp betreft sinds 1988. Deze overeenkomsten worden nu aangepast en gemoderniseerd via de 6 nieuwe elementen uit het akkoord tussen de EU en de VS.

De betreffende wijzigingen zijn in hoofdzaak van technische, procedurele aard.

Wat het uitleveringsakkoord betreft, wijzigt men bijvoorbeeld de wijze waarop een uitleveringsverzoek wordt verzonden en de wijze waarop het verzoek dient te worden gecertificeerd. Er is ook een regeling die een snellere en vlottere transmissie toelaat van aanvullende informatie en de regeling bij samenloop van meerdere uitleveringsverzoeken of van Europese aanhoudingsbevelen en een uitleveringsverzoek. Zo is er ook een procedure van overleg bepaald wanneer een uitleveringsverzoek gevoelige informatie zou bevatten. Last but not least wordt de doodstrafclausule,

Il est préférable d'examiner ensemble les deux projets de loi en question, vu qu'ils ont une base commune. Dans les deux cas, il s'agit en effet d'accords conclus entre l'Union européenne et les États-Unis. S'il est urgent d'adopter ces accords, c'est aussi parce qu'ils ne sont pas purement bilatéraux, mais qu'ils engagent l'ensemble de l'Union européenne.

L'intervenant renvoie à l'introduction dans les exposés des motifs. Les accords en question peuvent être considérés comme des accords-cadres dans lesquels chaque État membre choisit certains éléments, en fonction de ses propres relations existantes — ou inexistantes — avec les États-Unis dans le domaine de l'extradition, d'une part, et en matière d'entraide judiciaire, d'autre part, en vue d'adapter ou de moderniser les relations bilatérales existantes. La ratio legis consiste plus ou moins à harmoniser les relations en matière d'extradition et d'entraide judiciaire de tous les États membres de l'Union européenne et des États-Unis. Les relations juridiques dans ces domaines seront ainsi plus ou moins analogues, en tout cas fortement semblables ou pratiquement identiques. Conformément à la technique utilisée, l'accord conclu entre l'UE et les États-Unis ne suffit pas en soi; chaque État membre et les États-Unis doivent ratifier les accords d'une manière ou d'une autre en fonction de leur droit interne. À cet effet, un lien a été créé entre les deux accords et les États membres eux-mêmes au moyen d'un instrument bilatéral, un pour l'extradition et un autre pour l'entraide judiciaire. Après la conclusion des accords, les États-Unis ont donc entamé un cycle de négociations impressionnant avec chacun des 27 États membres, en vue de mettre au point cet instrument bilatéral. Celui-ci comprend une liste limitative des modifications (au nombre de six pour la Belgique) qui ont été extraites des accords et placées dans un document distinct, et qui visent à adapter les relations existantes en l'occurrence entre la Belgique et les États-Unis. Ces relations existent depuis 1987 en matière d'extradition et depuis 1988 pour l'entraide judiciaire. Les conventions en la matière sont maintenant adaptées et modernisées par le biais des six nouveaux éléments tirés de l'accord entre l'UE et les États-Unis.

Les modifications en question sont essentiellement de nature technique et procédurale.

Dans le cadre de l'accord en matière d'extradition, on modifie par exemple les modalités pour envoyer et pour certifier une demande d'extradition. L'accord en question prévoit aussi un régime permettant de transmettre des informations complémentaires plus rapidement et plus facilement, ainsi qu'un régime en cas de concours de plusieurs demandes d'extradition ou de mandats d'arrêt européens et d'une demande d'extradition. Il définit aussi une procédure de concertation dans le cas où une demande d'extradition contiendrait des informations sensibles. Last but not

zoals deze is opgenomen in de bilaterale overeenkomst, vervangen door de doodstrafclausule uit het akkoord tussen de EU en de VS. Deze clausule is gelaagder, meer gedetailleerd en biedt meer garanties dan deze uit de bestaande bilaterale overeenkomst en dan deze uit het bestaande Europese uitleveringsverdrag van de Raad van Europa van 1957, door België geratificeerd in 1997.

Wat de rechtshulp betreft, is er bijvoorbeeld de codificatie van de techniek van de videoconferentie voor het horen van getuigen. De videoconferentie die het mogelijk maakt dat de getuige zich dient te verplaatsen is voor het eerst opgenomen in het Europees rechtshulpverdrag van de EU uit 2000. Ook de regeling voor de gemeenschappelijke onderzoeksteams wordt overgenomen uit dit verdrag. Verder wordt ook voorzien in een versnelde en vlottere communicatie door het codificeren van het gebruik van e-mail en fax bij het verzenden en het aanvullen van rechtshulpverzoeken. Er wordt ook een verbreding ingevoegd om de rechtshulp toe te laten met betrekking tot niet zuiver gerechtelijke autoriteiten. De rechtshulp betreft dus niet enkel parketten of rechtbanken, maar ook administratieve autoriteiten voor zover die evenwel een strafrechtelijke finaliteit hebben; het moet aldus gaan om een procedure die leidt of kan leiden tot een strafrechtelijke procedure. Er is ook nog een regeling voor de bescherming van data, van persoonsgegevens. Ten slotte betreft de belangrijkste wijziging de transmissie van bankgegevens. Tot dusver was bijvoorbeeld het vragen naar de identiteit van een rekeninghouder in de VS onmogelijk, tenzij men precieze gegevens had over de naam en het adres van het betreffende bankfiliaal. Met deze bepaling wordt het mogelijk om op een gecentraliseerde wijze de bankgegevens te bekomen.

### III. BESPREKING

De heer Mahoux stelt vast dat sinds de Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp ondertekend is, er heel wat is gebeurd in de Verenigde Staten, en dat met name de rechtsregels vaak terzijde worden geschoven. Die gebeurtenissen beïnvloeden de pertinentie van een overeenkomst die strekt om de gerechtelijke samenwerking tussen ons land en de Verenigde Staten te versterken. België moet rekening houden met het gedrag van de Amerikaanse administratie, die de rechtsregels overtreedt door gebruik te maken van methoden om verdachten te vinden, te ontvoeren en te vervoeren die strijdig zijn met het internationaal recht. Dat geldt ook voor de detentieomstandigheden in Guantanamo. We moeten bijgevolg waarborgen eisen indien we de wederzijdse rechtshulp met de Verenigde Staten willen uitbreiden.

least: la clause relative à la peine de mort contenue dans la convention bilatérale est remplacée par la clause relative à la peine de mort prévue dans l'accord conclu entre l'UE et les États-Unis. La nouvelle clause est plus progressive, plus détaillée et offre plus de garanties que la clause contenue dans la convention bilatérale existante et que la clause présente dans le traité d'extradition de 1957 du Conseil de l'Europe, ratifié par la Belgique en 1997.

L'accord relatif à l'entraide judiciaire vise notamment à codifier la technique de la vidéoconférence pour l'audition de témoins. La technique de la vidéoconférence évitant au témoin de devoir se déplacer fut introduite pour la première fois par la convention européenne d'entraide judiciaire de 2000. Le régime relatif aux équipes d'enquête communes est également issu de cette convention. Ensuite, en vue d'accélérer et de simplifier la communication, il est prévu de codifier l'usage du courrier électronique et de la télécopie pour l'envoi et la modification de demandes d'entraide judiciaire. Le régime de l'entraide judiciaire est également étendu aux autorités qui ne sont pas purement judiciaires. L'entraide judiciaire concerne ainsi non seulement les parquets ou les tribunaux, mais aussi les autorités administratives pour autant qu'elles aient une finalité pénale; il doit donc s'agir d'une procédure menant ou susceptible de mener à une procédure pénale. On prévoit aussi un régime destiné à protéger les données à caractère personnel. Enfin, la principale modification a trait à la transmission de données bancaires. Jusqu'à présent, il était par exemple impossible de demander l'identité d'un titulaire de compte aux États-Unis, à moins de connaître exactement le nom et l'adresse de la filiale de la banque en question. La disposition proposée vise à ce que l'on puisse obtenir les données bancaires de manière centralisée.

### III. DISCUSSION

M. Mahoux constate que depuis la signature de la Convention en matière d'entraide judiciaire, beaucoup de choses se sont passées aux États-Unis, notamment sur la manière de procéder en dépit des règles judiciaires. Ces événements influencent la pertinence d'un accord visant à renforcer la collaboration judiciaire entre notre pays et les États-Unis. La Belgique doit tenir compte du comportement de l'administration américaine qui s'est placée dans une situation de déni de droit en utilisant des méthodes non conformes au droit international pour retrouver, enlever, transporter des personnes soupçonnées. C'était également le cas pour leurs conditions de détention à Guantanamo. Nous devons dès lors exiger des garanties si nous voulons renforcer l'entraide judiciaire avec les États-Unis.

Bij de overeenkomsten betreffende uitlevering rijst duidelijk het probleem van de doodstraf. De federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken beweert wel dat we in principe de waarborg hebben dat de doodstraf bij een uitlevering nooit zal worden uitgesproken of niet zal worden toegepast.

De heer Mahoux herinnert eraan dat België de doodstraf heeft afgeschaft, inclusief de grondwetteksten erover, ook al werd ze in de praktijk niet meer uitgevoerd. In de Verenigde Staten daarentegen bestaat de doodstraf wel. Ze kan worden uitgesproken en we moeten absolute garanties krijgen dat ze niet zal worden uitgevoerd bij iemand die uitgeleverd werd.

Wat de procedure betreft, vraagt spreker waarom de 27 lidstaten van de Unie de overeenkomst moeten ratificeren vooraleer de Verenigde Staten dat doen. De Verenigde Staten zullen een bilaterale overeenkomst pas ondertekenen zodra elk van de lidstaten dat heeft gedaan.

Mevrouw Taelman meent dat men de zaken in een juiste context dient te plaatsen, met name de gerechtelijke procedures, en dat het door vorige spreker aangehaalde voorbeeld van Guantanamo geen betrekking heeft op voorliggende verdragen. De rechtshulp en het vereenvoudigen van bepaalde procedures is belangrijk voor de rechtspractici. In de grensgebieden hebben de parketten heel vaak te maken met rechtshulpverzoeken en hoewel het daar samenwerking met buurlanden betreft, kan het ook al maanden duren vooraleer een rechtshulpverzoek kan worden ingewilligd, gelet op de te zware procedures. Daardoor vallen heel wat strafzaken in het water, terwijl georganiseerde criminaliteit zich helemaal niet laat tegenhouden door de landsgrenzen.

Wat de doodstrafclausule betreft, verwijst spreker naar de memorie van toelichting en naar de bestaande overeenkomsten met de VS van 27 april 1987 en 4 april 1998. Betekent dit wat wij in dat kader blijven functioneren tot de nieuwe instrumenten zijn geratificeerd? Spreker begrijpt dat voorliggende verdragen meer garanties bieden.

De minister verduidelijkt dat de doodstraf uit het Strafwetboek werd gehaald in 1996. De Grondwet werd aangepast in 2003.

De heer Delpérée stelt vast dat de regering in de memorie van toelichting uitlegt dat artikel 77 van de Grondwet (zie stuk Senaat nr. 4-1184/1, blz. 3) de instemming vereist met elke internationale overeenkomst. Eigenlijk bevindt de grondwettelijke grondslag zich in artikel 167.

De minister wijst erop dat het verdrag over de EU in de artikelen 24 en 38 een basis bevat om tussen de EU als dusdanig en een derde staat, *in casu* de VS,

En ce qui concerne les accords en matière d'extradition, ils posent clairement la question de la peine de mort. Certes, le Service Public Fédéral Affaires étrangères soutient qu'en principe, nous avons la garantie que la peine de mort ne sera jamais prononcée ou ne sera pas appliquée en cas d'extradition.

M. Mahoux rappelle que la Belgique a aboli la peine de mort, y compris dans ses textes constitutionnels, même si, en pratique, elle n'était plus appliquée. Par contre, aux États-Unis, la peine de mort existe. Son prononcé est possible et il faut obtenir des garanties absolues qu'elle ne sera pas appliquée à la personne extradée.

Sur le plan de la procédure, l'intervenant demande pourquoi les 27 États membres de l'Union doivent ratifier l'accord avant que les États-Unis le fassent. Les États-Unis ne signeront de traité bilatéral qu'à partir du moment où chacun des États membres l'aura signé.

Mme Taelman estime qu'il faut replacer les choses dans leur juste contexte, celui des procédures judiciaires, et trouve que l'exemple de Guantanamo cité par l'intervenant précédent est sans rapport avec les conventions à l'examen. Pour les praticiens du droit, l'aide judiciaire et la simplification de certaines procédures revêtent une grande importance. Dans les zones frontalières, les parquets sont souvent confrontés à des demandes d'entraide judiciaire et bien qu'il s'agisse d'une coopération avec des pays voisins, il peut parfois s'écouler plusieurs mois avant que la demande d'entraide judiciaire n'aboutisse, étant donné la lourdeur excessive des procédures. De ce fait, de nombreuses affaires pénales tombent à l'eau pendant que la criminalité organisée ne s'arrête aucunement aux frontières.

En ce qui concerne la clause relative à la peine de mort, l'intervenante renvoie à l'exposé des motifs et aux conventions signées avec les États-Unis le 27 avril 1987 et le 4 avril 1998. Cela signifie-t-il que nous continuons à fonctionner dans ce cadre, jusqu'à la ratification des nouveaux instruments? L'intervenante croit comprendre que les conventions à l'examen offrent davantage de garanties.

Le ministre précise que la peine de mort a été supprimée du Code pénal en 1996. La Constitution a été adaptée en 2003.

M. Delpérée constate que dans l'exposé des motifs, le gouvernement explique que l'assentiment à tout acte international est requis par l'article 77 de la Constitution (voir doc. N° 4-1184/1, p. 3). C'est en fait dans l'article 167 que se trouve la base constitutionnelle.

Le ministre souligne que le traité sur l'Union européenne prévoit en ses articles 24 et 38 une base légale autorisant la conclusion d'accords entre l'UE en

verdragen af te sluiten, onder meer in het domein van titel VI van het EU-verdrag dat handelt over politieke en gerechtelijke samenwerking in strafzaken. De procedure is dan dat de Raad unaniem een mandaat geeft aan het voorzitterschap, bijgestaan door de Commissie, om die onderhandelingen te voeren.

De heer Mahoux beklemtoont dat er precies daarover fundamentele bezwaren rijzen. De Europese instanties maken zich op intergouvernementeel niveau meester van het probleem van de politieke en gerechtelijke samenwerking, terwijl de Europese bepalingen niet dezelfde garanties bevatten als die welke op het niveau van de lidstaten bestaan. Het resultaat is een schemerzone op het gebied van politie en justitie, die gekenmerkt wordt door een gebrek aan parlementaire controle.

Men wil dat inzake politieke en gerechtelijke samenwerking alles mogelijk wordt in naam van de terrorismebestrijding.

Tevens vraagt spreker welke partij het initiatief heeft genomen om die internationale overeenkomsten te sluiten.

De minister wijst erop dat de essentie van voorliggende instrumenten erin bestaat dat zij klassieke bilaterale verdragen tussen de VS en een aantal lidstaten aanvullen en verbeteren. Er zijn twee mogelijke opties; hetzij onderhandelen de VS op eigen initiatief op verzoek van een lidstaat bilateraal, en komt men na een aantal jaren tot 27 (x2) nieuwe verdragen, hetzij groepeerde men de onderhandelingen. Er zijn lidstaten die voor het bestaan van de bedoelde overeenkomst niet eens een uitleverings- of rechtshulpverdrag hadden met de VS. Het is ongetwijfeld een aspect van onderhandelingsconomie om de onderhandelingen op een globalere wijze aan te pakken. Spreker verwijst naar artikel 24 van het EU-verdrag dat de juridische grondslag bevat om tussen de EU en derde landen verdragen te onderhandelen die geen enkele afbreuk doen aan het intern recht van elke lidstaat. Het gegeven instrument moet aldus door het nationale parlement worden geratificeerd.

Een ander belangrijk gegeven is dat politie- en gerechtelijke samenwerking een materie is die zich in het kader van de intergouvernementele samenwerking situeert, waarbij men steeds terugvalt op intern strafrecht en strafprocesrecht en wetgeving inzake politie. Zo verloopt een uitleveringsprocedure en de uitvoering van elk rechtshulpverzoek, in de relaties tussen de VS en België of elke andere lidstaat, uitsluitend volgens het recht van de aangezochte staat. Het verdrag impliceert geenszins een overdracht van de toepassing van vreemd recht.

Wat de doodstraf betreft, kan men dit benaderen vanuit het principiële gegeven, maar ook vanuit het perspectief van de samenwerking. In voorliggende

tant que telle et un État tiers, en l'espèce les États-Unis, notamment dans le domaine du titre VI du traité UE, qui porte sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale. La procédure prévoit que le Conseil autorise unanimement la présidence, assistée par la Commission, à engager ces négociations.

M. Mahoux souligne que c'est justement sur ce point qu'il y a des objections fondamentales. Les instances européennes se saisissent sur le plan intergouvernemental du problème de la collaboration policière et judiciaire sans qu'il y ait, dans les dispositions européennes, les mêmes garanties que celles qui existent au niveau des États membres. Il en résulte une zone floue dans les domaines de la police et de la justice, qui se caractérise par un déficit dans le contrôle parlementaire.

Au nom de la lutte contre le terrorisme, on veut que tout devienne possible dans le domaine de la collaboration policière et judiciaire.

L'intervenant demande par ailleurs qui est la partie qui a pris l'initiative de ces accords internationaux.

Le ministre souligne que l'objet des instruments à l'examen est de compléter et d'améliorer les conventions bilatérales classiques entre les États-Unis et plusieurs États membres. Il y a deux options possibles: soit les États-Unis négocient de leur propre initiative, à la demande d'un État membre, de façon bilatérale, et l'on aboutit après quelques années à 27 (x2) nouvelles conventions, soit l'on groupe les négociations. Avant l'existence de la convention visée, certains États membres n'avaient même pas de convention d'extradition ou d'entraide judiciaire avec les États-Unis. Il ne fait pas de doute que l'une des manières pour faire l'économie des négociations est de les aborder de façon plus globale. L'intervenant fait référence à l'article 24 du Traité UE, qui définit le fondement juridique permettant à l'UE et aux pays tiers de négocier des conventions qui ne portent nullement atteinte au droit interne de chaque État membre. L'instrument donné doit donc être ratifié par le parlement national.

Autre élément important: la coopération policière et judiciaire représente une matière qui se situe dans le cadre de la coopération intergouvernementale, puisque l'on en revient toujours au droit pénal et à la procédure pénale internes, et à la législation en matière policière. Ainsi, dans les relations entre les États-Unis et la Belgique ou tout autre État membre, l'exécution d'une procédure d'extradition et de toute demande d'entraide judiciaire se déroule exclusivement selon le droit de l'État requis. La convention n'implique nullement une délégation de l'application du droit étranger.

En ce qui concerne la peine de mort, on peut la considérer dans sa dimension fondamentale, mais aussi dans la perspective de la coopération. Les

akkoorden gaat het precies over de gerechtelijke samenwerking. België heeft het Europees uitleveringsverdrag van 1957 van de Raad van Europa pas kunnen ratificeren in 1997, omwille van het feit dat de doodstraf tot dan in het Strafwetboek werd vermeld. Tot die datum diende België, in een aantal gevallen waarin België om uitlevering verzocht, een garantie te geven de doodstraf niet toe te passen. Verder is het een feit dat België, sinds het begin van zijn uitleveringsrelaties met de VS (eerste verdrag dateert van 1901) nog nooit een uitleveringsverzoek heeft ontvangen van de VS dat betrekking had op iemand die de doodstraf kon krijgen. Als het ging om zeer ernstige feiten, was de maximale straf de levenslange gevangenisstraf. Het verdrag betreft samenwerking op gerechtelijk vlak met het oog op de vervolging of de tenuitvoerlegging van straffen. Indien het risico zou bestaan dat de doodstraf zou kunnen worden opgelegd, kon vroeger de garantie worden gevraagd dat de straf niet zou ten uitvoer worden gelegd. Nu wordt deze garantie veel meer gedetailleerd. Men vraagt nu de garantie dat de straf niet zal worden gevorderd. Indien dit toch onmogelijk blijkt, moet de garantie worden gegeven dat de straf niet zal worden uitgevoerd. Men heeft aldus een meer gelaagde, dubbele garantie. Spreker onderlijnt nogmaals dat dit geval zich trouwens in de praktijk nog nooit heeft voorgedaan.

Omtrent de problematiek van het terrorisme en de military commissions act uit 2006 die vermeende terroristen kan doen kwalificeren als «unlawful enemy combattants» die worden ondergebracht in detentiecentra als Guantanamo Bay, verklaart de minister dat dit een *sui generis* systeem is, gecreëerd buiten het gewone strafrecht en strafprocesrecht, en buiten het kader van de verdragen van Genève. Het systeem valt, omwille van dit *sui generis* karakter, buiten de bestaande akkoorden en de voorliggende verdragen. De akkoorden betreffen immers samenwerking tussen gerechtelijke autoriteiten en niet tussen militaire commissies. De militaire commissies zijn zelfs niet bevoegd om rechtshulp of uitlevering te vragen, op grond van de bestaande of nieuwe akkoorden. België is op dat vlak zeer voorzichtig en heeft in één concreet geval waarbij om de uitlevering van een persoon wegens terrorisme door de VS werd verzocht een duidelijke garantie gevraagd, en ook gekregen, dat de military commission act (MCA) in geen geval kan worden toegepast. Juist omdat het verzoek uitgaat van een federale procureur van de VS, en dus van een civiele gerechtelijke autoriteit, en niet van een militaire of pseudomilitaire instantie, kan de MCA trouwens in geen geval worden toegepast. Wat betreft de gevangenisomstandigheden, bepaalt de garantie ook dat de betrokkene nooit in een buitengerechtelijk detentiecentrum zou kunnen terechtkomen. Deze dubbele garantie is onverwijld gegeven door de VS. Men zit in een civiel kader en het zijn enkel de

accords à l'examen portent justement sur la coopération judiciaire. La Belgique n'a pu ratifier la Convention européenne d'extradition de 1957 du Conseil de l'Europe qu'en 1997, parce que la peine de mort est demeurée inscrite dans son Code pénal jusqu'à cette date. Jusqu'à cette ratification, la Belgique a dû, à quelques reprises, lorsqu'elle demandait une extradition, donner des garanties qu'elle n'appliquerait pas la peine de mort. Il faut dire par ailleurs que depuis le début de ses relations en matière d'extradition avec les États-Unis (la première convention date de 1901), la Belgique n'a jamais reçu de la part des États-Unis de demande d'extradition d'une personne susceptible d'être condamnée à mort. Si les faits étaient qualifiés de très graves, la peine maximale était l'emprisonnement à perpétuité. La convention porte sur la coopération judiciaire en vue d'exercer des poursuites et de mettre des peines à exécution. S'il y avait un risque que la peine de mort soit imposée, l'on pouvait demander la garantie que la peine ne serait pas mise à exécution. Aujourd'hui, cette garantie est bien plus précise. Il est à présent demandé la garantie que la peine de mort ne sera pas réclamée. Si cela s'avère impossible, il est demandé la garantie que la peine ne sera pas exécutée. L'on dispose donc d'une garantie à deux niveaux. L'intervenant rappelle que dans la pratique, ce cas ne s'est d'ailleurs encore jamais présenté.

En ce qui concerne la problématique du terrorisme et la loi américaine de 2006 relative aux commissions militaires, qui permet de qualifier des terroristes présumés de «unlawful enemy combattants», et de les retenir dans des centres de détention tels que celui de la Baie de Guantanamo, le ministre déclare qu'il s'agit d'un système *sui generis* créé en dehors du droit pénal et de la procédure pénale ordinaires et en dehors du cadre des conventions de Genève. En raison de ce caractère *sui generis*, le système tombe en dehors des accords existants et des conventions actuelles. En effet, les accords portent sur la coopération entre autorités judiciaires et non entre commissions militaires. Les commissions militaires ne sont même pas habilitées à introduire une demande d'entraide judiciaire ou d'extradition sur la base des accords existants ou des nouveaux accords. Sur ce plan, la Belgique est extrêmement prudente et dans un cas concret de demande d'extradition, par les États-Unis, d'une personne soupçonnée de terrorisme, elle a demandé et obtenu des garanties formelles que la loi relative aux commissions militaires ne puisse nullement être appliquée. Du reste, c'est justement parce que la demande émane d'un procureur fédéral des États-Unis, et donc d'une autorité judiciaire civile, et non d'une instance militaire ou pseudo-militaire, que la loi relative aux commissions militaires ne peut en aucun cas être appliquée. En ce qui concerne les conditions de détention, il a également été garanti que l'intéressé ne pourra jamais être incarcéré dans un centre de

gerechtelijke autoriteiten die onder de toepassing van de bestaande en de nieuwe verdragen ressorteren.

De heer Vankrunkelsven vraagt of er één geval is bekend waar na uitlevering toch de doodstraf werd uitgesproken, desgevallend uitgevoerd. De garantie is immers niet waterdicht.

De minister wijst erop dat het om diplomatieke garanties gaat. Als er problemen rijzen, zullen geen uitleveringen meer plaatsvinden. De diplomatieke instanties en de minister van Justitie van de VS weten maar al te goed dat zij aan de toepassing van de verdragen en de garanties niet kunnen tornen, op straffe van beëindiging van elke samenwerking.

De heer Mahoux ziet in de verklaringen van de regering een bevestiging van wat hij vreesde. Ze zijn voor hem onbegrijpelijk op politiek vlak en wat de eerbiediging van de mensenrechten betreft. De tekst van de overeenkomst maakt in zijn huidige vorm uitlevering mogelijk, zelfs als de doodstraf kan worden uitgesproken of uitgevoerd.

Hij herinnert eraan dat België de doodstraf heeft geschrapt in de teksten. Een bilateraal verdrag, een tekst die mee door België werd geschreven, mag niet indruisen tegen de beginselen van ons nationaal recht. Hij begrijpt niet waarom het niet mogelijk zou zijn om in een bilateraal verdrag op te nemen dat België iemand alleen uitlevert als de doodstraf niet kan worden uitgesproken.

Spreeker kan zich niet verzoenen met de verklaring dat de doodstraf in de praktijk niet zal worden uitgevoerd. Dat is geen afdoende garantie. Om in overeenstemming te zijn met onze beginselen van intern recht, moet er in het bilateraal verdrag expliciet worden bepaald dat een uitlevering enkel zal plaatsvinden als de doodstraf niet wordt uitgesproken.

De heer Mahoux verwijst naar de besprekingen die bij de oprichting van de internationale strafrechtbanken werden gevoerd. De uithandengeving vormde geen probleem want de internationale strafrechtbanken spreken de doodstraf niet uit.

De heer Delpérée denkt dat het ingewikkeld is om een instrument dat België en de Verenigde Staten in 2004 opstelden inzake uitleveringen, nu te wijzigen. De regering zou daarentegen in de instemmingswet een artikel kunnen opnemen dat tegemoetkomt aan de opmerking van de heer Mahoux.

De minister verwijst naar de doodstrafclausule in het verdrag van 1957 van de Raad van Europa, dat door België in 1997 werd geratificeerd zonder enige toevoeging. Artikel 11 bepaalt dat indien op het feit

détention extrajudiciaire. Cette double garantie a été accordée immédiatement par les États-Unis. L'on se situe dans un cadre civil et seules les autorités judiciaires relèvent de l'application des conventions existantes et des nouvelles conventions.

M. Vankrunkelsven demande si l'on a connaissance d'un seul cas où, après l'extradition, la peine de mort a quand même été prononcée et éventuellement exécutée. En effet, la garantie n'est pas parfaite.

Le ministre souligne qu'il s'agit de garanties diplomatiques. Si des problèmes surviennent, plus aucune extradition n'interviendra. Les instances diplomatiques et le ministre de la Justice des États-Unis sont parfaitement conscients que s'ils remettent en cause l'application des conventions et les garanties, ils risquent l'arrêt de toute coopération.

M. Mahoux estime que les déclarations du gouvernement confirment ses craintes. Il ne les comprend ni sur un plan politique ni sur le plan du respect des droits de l'homme. Le texte de l'accord permet, en l'état, l'extradition même si la peine de mort peut être prononcée et appliquée.

Il rappelle que la Belgique a supprimé la peine de mort dans les textes. Un traité bilatéral, qui est un texte co-écrit par la Belgique, ne peut aller à l'encontre des principes que nous avons inscrits dans notre droit national. Il ne comprend pas pourquoi il ne serait pas possible d'inscrire dans un traité bilatéral que la Belgique n'extradera une personne qu'à la condition que la peine de mort ne puisse être prononcée.

L'intervenant ne peut se contenter en la matière de déclarations selon lesquelles, dans la pratique, la peine de mort ne sera pas appliquée. Ce n'est pas une garantie suffisante. Si l'on veut être en conformité par rapport à nos principes de droit interne, il faut explicitement prévoir dans la convention bilatérale que l'on extradera à la seule condition que la peine de mort ne sera pas prononcée.

M. Mahoux renvoie aux discussions lors de la mise en place de tribunaux pénaux internationaux. Le dessaisissement n'y posait pas de problème car les tribunaux pénaux internationaux ne prononcent pas de peine de mort.

M. Delpérée pense qu'il est compliqué de modifier aujourd'hui l'instrument fait en 2004 entre la Belgique et les États-Unis en matière d'extradition. Le gouvernement pourrait par contre inscrire, dans la loi d'assentiment, un article qui rencontrerait la remarque de M. Mahoux.

Le ministre renvoie à la clause relative à la peine capitale qui figure dans la Convention de 1957 du Conseil de l'Europe que la Belgique a ratifiée en 1997 sans rien y ajouter. L'article 11 prévoit que, si le fait à

waarvoor uitlevering wordt verzocht door de wet van de verzoekende partij de doodstraf is gesteld, en dat deze straf volgens de wet van de aangezochte partij algemeen niet wordt toegepast, de inwilliging van het uitleveringsverzoek afhankelijk kan worden gesteld van de voorwaarde dat de verzoekende partij ter beoordeling van de aangezochte partij genoegzame waarborgen biedt dat de doodstraf niet ten uitvoer zal worden gelegd. Men gebruikt ook hier het woord «kan», «pourra». De gebruikte bewoordingen zijn niet absoluut, waardoor België een uitlevering zou kunnen toestaan aan de VS zonder garanties te eisen. De garantie is een mogelijkheid, zowel in het verdrag van 57, als in de bilaterale overeenkomst van 1987, als in het nieuwe verdrag. Anderzijds is het zeker dat België in dergelijk geval garanties zal eisen. Als de VS die garantie niet zal geven, zal de uitlevering zelfs niet worden overwogen. De Amerikaanse Staat kan echter niet garanderen dat de doodstraf niet zou worden opgelegd. Het is immers een onafhankelijke rechter of jury die oordeelt over de straf.

De heer Mahoux vindt dat, als de Verenigde Staten niet kunnen garanderen dat de doodstraf niet zal worden uitgesproken of uitgevoerd, België moet weigeren om de gezochte persoon uit te leveren. Het is niet ingewikkeld om een dergelijk beginsel in een bilateraal akkoord in te voegen. We mogen niet, alleen om de goede relaties met de Verenigde Staten te bewaren, vasthouden aan het beginsel dat uitlevering kan op voorwaarde dat de doodstraf niet wordt uitgesproken. Er moet daarentegen worden bepaald dat België de uitlevering moet weigeren als het niet de garantie krijgt dat de doodstraf niet zal worden uitgesproken. Er mag niet de minste twijfel zijn in verband met de doodstraf. België heeft immers in zijn intern recht alle voorzorgsmaatregelen genomen om de doodstraf te bannen.

Als reactie op het argument dat het de jury is die beslist om de doodstraf uit te spreken, benadrukt de heer Delpérée dat de jury binnen de door de wet bepaalde voorwaarden beslist. Naargelang de doodstraf al dan niet in de wet van de betrokken staat is ingeschreven, zal de jury die straf al dan niet kunnen uitspreken.

De minister wijst erop dat een uitleveringsverzoek steeds uitgaat van de Staat, *in casu* de Verenigde Staten, zijnde de federale overheid. Het verzoek kan echter steunen op een dossier van een staat of meerdere staten. Die staten kunnen echter zelf geen verzoek aan België richten, aangezien het verdrag is gesloten met de VS en niet met de 52 staten. Indien Texas om een uitlevering verzoekt, zal dit via het Federaal ministerie van justitie aan België worden overhandigd. België zal een garantie eisen dat de doodstraf, die in Texas bestaat, niet zal worden gevorderd door het Texaanse parket of indien dit niet kan, dat de straf niet zal worden uitgevoerd. Als de Federale Staat deze garantie geeft, zal Texas moeten

raison duquel l'extradition est demandée, est puni de la peine capitale par la loi de la Partie requérante et que cette peine n'est généralement pas exécutée selon la législation de la Partie requise, l'extradition pourra n'être accordée qu'à la condition que la Partie requérante donne des assurances jugées suffisantes par la Partie requise, que la peine capitale ne sera pas exécutée. En l'espèce, on utilise aussi le mot «pourra». La terminologie utilisée n'étant pas absolue, la Belgique pourrait autoriser une extradition vers les États-Unis sans exiger de garanties. Le fait d'en demander constitue une possibilité aussi bien dans la Convention de 1957 et dans l'accord bilatéral de 1987 que dans le nouvel accord. D'un autre côté, il est certain qu'en pareil cas, la Belgique exigera des garanties. Si les États-Unis ne les donnent pas, l'extradition ne sera même pas envisagée. Toutefois, l'État américain ne peut pas garantir que la peine capitale ne serait pas prononcée. En effet, c'est un juge ou un jury indépendant qui décide de la peine.

M. Mahoux trouve que si les États-Unis ne peuvent pas garantir que la peine de mort ne sera pas prononcée ni appliquée, la Belgique doit refuser d'extrader la personne recherchée. Ce n'est pas compliqué d'introduire un tel principe dans l'accord bilatéral. On ne peut, au nom de bonnes relations avec les États-Unis, maintenir le principe selon lequel nous pouvons accorder l'extradition à condition que la peine de mort ne soit pas prononcée. Il faut au contraire prévoir que la Belgique doit refuser l'extradition si elle n'obtient pas la garantie que la peine de mort ne sera pas prononcée. On ne peut accepter le moindre doute par rapport à la peine de mort alors que la Belgique a pris toutes les précautions dans son droit interne pour que la peine de mort n'existe plus.

En réponse à l'argument selon lequel c'est le jury qui décide de prononcer la peine de mort, M. Delpérée souligne que le jury décide dans les conditions prévues par la loi. Selon que la loi fédérée connaît ou non la peine de mort, le jury pourra ou non la prononcer.

Le ministre indique qu'une demande d'extradition émane toujours de l'État, en l'espèce les États-Unis, à savoir l'autorité fédérale. La demande peut toutefois reposer sur un dossier établi par un État ou par plusieurs États. Toutefois, ces États ne peuvent pas adresser eux-mêmes une demande à la Belgique, étant donné que c'est avec les États-Unis et non avec les 52 États que l'Accord a été conclu. Si une demande d'extradition est déposée par le Texas, par exemple, celle-ci sera transmise à la Belgique par le biais du ministère fédéral de la Justice. La Belgique exigera la garantie que la peine capitale, qui est appliquée au Texas, ne sera pas requise par le parquet texan ou — si cela est impossible — que la peine ne sera pas

inbinden, op straffe van niet uitlevering van de betrokkene. De garantie van de federale overheid is bindend voor de staten.

De heer Vankrunkelsven vraagt waarom men het woord « kan » dan niet vervangt door een verplichting.

De minister wijst erop dat de terminologie van de doodstrafbepaling in het bilaterale instrument is overgenomen uit het akkoord, dat door de EU is afgesloten. België kan dit akkoord niet veranderen.

De heer Mahoux trekt een parallel met de omzetting van een richtlijn. Zolang ons recht niet haaks staat op de tekst van de overeenkomst, is er geen probleem. Het volstaat een artikel toe te voegen in het wetsontwerp van instemming dat verduidelijkt dat er geen enkel uitleveringsverzoek zal worden aanvaard als België niet de garantie krijgt dat de doodstraf niet zal worden uitgesproken of uitgevoerd.

De heer Van Den Driessche verwijst naar artikel 6, meer bepaald naar de humanitaire clausules. Wat betekenen de woorden « ongeacht het bepaalde in deze overeenkomst staat het de regering van de aangezochte staat vrij de uitlevering niet toe te staan om humanitaire redenen als bedoeld in haar nationaal recht. » ?

De minister antwoordt dat dit een vorm van « escape-clause » is. Deze bepaling komt niet uit de akkoorden maar stond reeds in het verdrag van 1987 en is een verwijzing naar artikel 2*bis* van de Belgische uitleveringswet. Dit artikel bevat een opsomming van weigeringsgronden voor uitlevering, namelijk een non-discriminatieclausule, het artikel 3 van het EVRM betreffende foltering, vernederende behandeling en bestraffing en ook de verwijzing naar artikel 6 van het EVRM wanneer betrokkene geen eerlijk proces zou kunnen krijgen. Deze bepaling blijft dus onverkort van toepassing, ook ten aanzien van Amerikaanse verzoeken.

Mevrouw Taelman preciseert de procedure bij instemming van verdragen. De Belgische wetgever kan uiteraard niets wijzigen aan het onderhandelde verdrag van 2003 door de EU en de VS. Men kan wel stellen dat de Belgische staat nooit zal overwegen uit te leveren indien zij geen garanties krijgt dat de doodstraf niet zal worden gevorderd, of indien dit niet kan volgens het interne recht, niet zal worden uitgevoerd. Kan dit niet worden ingeschreven in de instemmingswet? Het nieuwe verdrag biedt in ieder geval meer garanties dan de oude bilaterale overeenkomst.

De heer Vankrunkelsven besluit dat moet worden nagegaan in welke mate men kan preciseren dat België

exécutée. Si l'État fédéral donne cette garantie, le Texas devra se conformer à cette décision, sous peine de non-extradition de l'intéressé. La garantie de l'autorité fédérale lie les États.

M. Vankrunkelsven demande pourquoi, dans ce cas, on n'opte pas pour un mot autre que « peut » de manière à exprimer une obligation plutôt qu'une possibilité.

Le ministre indique que la terminologie utilisée dans la disposition relative à la peine de mort figurant dans l'instrument bilatéral provient de l'accord qui a été conclu par l'UE et que la Belgique ne peut pas modifier.

M. Mahoux fait un parallèle avec à la transposition d'une directive. Tant que notre droit n'est pas en opposition par rapport au texte de l'accord, il n'y a pas de problèmes. Il suffirait d'ajouter un article dans le projet de loi d'assentiment qui préciserait qu'aucune extradition ne sera acceptée si la Belgique n'a pas la garantie que le peine de mort ne sera ni prononcée ni appliquée.

M. Van Den Driessche renvoie à l'article 6 et, en particulier, aux clauses humanitaires. Que signifient les mots « Nonobstant les dispositions de la présente Convention, le gouvernement de l'État requis peut ne pas accorder l'extradition pour des raisons humanitaires prévues par son droit national » ?

Le ministre répond qu'il s'agit d'une forme de clause d'échappatoire. Cette disposition n'est pas tirée des accords mais figurait déjà dans la Convention de 1987 et renvoie à l'article 2*bis* de la loi belge sur les extraditions, lequel énumère les motifs pour lesquels une extradition peut être refusée, en faisant référence à une clause de non-discrimination, à l'article 3 de la CEDH concernant la torture, et les peines ou traitements dégradants, ainsi qu'à l'article 6 de la CEDH concernant le droit à un procès équitable. Cette disposition reste donc intégralement d'application, y compris à l'égard des demandes américaines.

Mme Taelman explique quelle est la procédure en cas d'assentiment aux traités. Il va sans dire que le législateur belge ne peut rien changer à l'accord négocié en 2003 entre l'UE et les États-Unis. Ce qu'il peut faire, en revanche, c'est préciser que l'État belge n'envisagera jamais aucune extradition sans avoir reçu la garantie que la peine capitale ne sera pas requise ou — si cela est impossible en vertu du droit interne — ne sera pas exécutée. Ne pourrait-on pas prévoir une disposition dans ce sens dans la loi d'assentiment? Quoi qu'il en soit, le nouveau traité offre davantage de garanties que l'ancien accord bilatéral.

M. Vankrunkelsven conclut qu'il faut vérifier dans quelle mesure il est possible de préciser que la

niet enkel een mogelijkheid om een garantie te eisen, maar dat de Belgische Staat dat sowieso zal doen.

De minister wijst erop dat de enige twistappel de doodstrafclausule blijft. Hoewel de garanties in voorliggende Overeenkomst aanzienlijk worden versterkt, blijkt er nog ongerustheid te bestaan. De voorwaardelijkheid, het woord «kan», in artikel 13 van de Overeenkomst, geeft aanleiding tot bezorgdheid.

Spreker stelt dan ook volgende oplossing voor. De regering is bereid in de memorie van toelichting met betrekking tot artikel 13 een interpretatieve verklaring te laten opnemen dat zij de doodstrafclausule aldus interpreteert dat België altijd om de betreffende garantie zal verzoeken.

Deze Verklaring zal ook bij de uitwisseling van de ratificatie-instrumenten met de VS worden gevoegd.

De heer Vankrunkelsven meent dat hierbij een technisch probleem rijst. Het is immers niet meer mogelijk de memorie van toelichting te wijzigen. De interpretatieve verklaring zou aldus moeten worden opgenomen in het verslag. Indien men de memorie van toelichting toch wil wijzigen, dient men het aangepaste wetsontwerp opnieuw in te dienen.

De minister wijst erop dat er precedents bestaan in die zin. Bovendien wordt de interpretatieve verklaring ook gehecht aan de met de VS uit te wisselen instrumenten ter ratificatie.

De heer Vandenberghe werpt op dat er heel wat juridische problemen rijzen. Het betreft *in casu* een Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten. Het voorliggende verdrag is afgesloten tussen de EU en de VS en de Kamers dienen het goed te keuren. Welke grondwetsbepalingen zijn van toepassing? Welke bepalingen van het Unie-verdrag zijn toepasselijk om deze bevoegdheid in justitiële aangelegenheden uit te oefenen? Spreker meent dat uitlevering een nationale materie is die niet is gedelegeerd aan de Europese overheid.

Spreker vraagt ook naar de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof om voorliggende Overeenkomst te toetsen. Het Grondwettelijk Hof stelde immers dat op de internationale verdragen de Grondwet van toepassing is (arrest augustus 2008). Dit betekent dat de burger tegen dit verdrag een verhaal kan indienen bij het Grondwettelijk Hof in het licht van de voorliggende goedkeuringswet, aangezien op de internationale verdragen de grondwettelijke fundamentele rechten en vrijheden van toepassing zijn. Het feit dat België niet uitlevert aan landen waar de doodstraf van toepassing is, gaat reeds terug op een beslissing van 1990 van het EHRM (zaak Söhring).

Belgique ne se contentera pas de la possibilité d'exiger des garanties mais qu'elle en demandera effectivement.

Le ministre souligne que la clause relative à la peine de mort demeure la seule pomme de discorde. Bien que les garanties aient été considérablement renforcées dans l'accord à l'examen, il subsiste une certaine inquiétude. Elle s'explique par la conditionnalité à laquelle renvoie le mot «peut» figurant à l'article 13 de l'Accord.

L'intervenant propose dès lors la solution suivante. Le gouvernement est disposé à faire figurer dans l'exposé des motifs une déclaration interprétative relative à l'article 13 en vue de préciser qu'il interprétera la clause relative à la peine de mort de manière telle que la Belgique exigera dans tous les cas la garantie visée.

Cette déclaration sera jointe également lors de l'échange des instruments de ratification avec les États-Unis.

M. Vankrunkelsven estime que cela pose un problème technique. Il n'est en effet plus possible de modifier l'exposé des motifs. La déclaration interprétative devrait donc figurer dans le rapport. Si l'on souhaite malgré tout modifier l'exposé des motifs, on devra redéposer le projet de loi adapté.

Le ministre précise qu'il existe des précédents dans ce sens. En outre, la déclaration interprétative est également attachée aux instruments de ratification à échanger avec les États-Unis.

M. Vandenberghe objecte que cela soulève de nombreux problèmes juridiques. Il s'agit en l'espèce d'un accord conclu entre l'Union européenne et les États-Unis. Le traité à l'examen a été conclu entre l'UE et les États-Unis et les Chambres doivent l'approuver. Quelles dispositions constitutionnelles sont applicables? Quelles sont les dispositions du traité de l'Union qui permettent d'exercer la compétence en question en matière judiciaire? L'intervenant est d'avis que l'extradition est une matière nationale qui n'a pas été déléguée à l'autorité européenne.

L'intervenant s'interroge aussi à propos de la compétence de la Cour constitutionnelle d'évaluer l'Accord visé. En effet, la Cour constitutionnelle a considéré qu'en matière de traités internationaux, c'est la Constitution qui s'applique (arrêt d'août 2008). Cela signifie que le citoyen peut introduire un recours contre ce traité auprès de la Cour constitutionnelle à la lumière de la loi d'assentiment proposée, étant donné que les droits et libertés fondamentales garantis par la Constitution s'appliquent aux traités internationaux. Le fait que la Belgique n'extrade pas vers les pays qui appliquent la peine capitale trouve déjà son origine dans une décision de 1990 de la Cour européenne des droits de l'homme (affaire Söhring).

De heer Delpérée gaat akkoord met de opmerkingen van de heer Vandenberghe. Het wetsontwerp zorgt voor een aantal juridische problemen.

Spreker kan zich daarentegen niet vinden in het voorstel van de regering om een nieuw wetsontwerp in te dienen met hetzelfde onderwerp maar met een aanpassing van de memorie van toelichting om te verduidelijken dat, voor de toepassing van artikel 13 van de uitleveringsovereenkomst, België systematisch de garantie zal vragen dat de doodstraf niet zal worden uitgesproken of uitgevoerd. Die oplossing kan tot verwarring leiden want er zal geen samenhang meer zijn tussen de memorie van toelichting en de tekst van de overeenkomst. De overeenkomst bevat immers een facultatieve weigeringsgrond (de aangezochte staat kan), maar de memorie van toelichting zal uitleggen dat de staat de uitlevering moet weigeren wanneer de verzoekende staat geen garanties geeft dat de doodstraf niet zal worden uitgevoerd.

Spreker denkt dat niet alleen de memorie van toelichting moet worden aangepast, maar ook het wetsontwerp van instemming door een artikel toe te voegen waarin staat dat België systematisch de uitlevering zal weigeren indien er geen garantie is dat de doodstraf niet zal worden uitgevoerd. Een dergelijke oplossing zou veel duidelijker zijn en ten volle onze grondwettelijke beginselen eerbiedigen.

Wat de juridische grondslag van de Overeenkomsten betreft, antwoordt de minister dat deze is verankerd in de artikelen 24 en 38 van het Verdrag over de Europese Unie. Vanuit de lidstaten die dit verdrag hebben geratificeerd is er een zekere delegatie naar de Raad van de Europese Unie toe om verdragen met derde staten tot stand te brengen via het voorzitterschap van dat ogenblik. Artikel 38 van het EU-Verdrag verwijst naar titel VI, dat handelt over politie en gerechtelijke samenwerking in strafzaken. Binnen deze intergouvernementele bevoegdheidsfeer beschikt de Raad dus over de bevoegdheid om dergelijke onderhandelingen te voeren met niet EU-lidstaten en tot overeenkomsten te komen met betrekking tot de betreffende materie.

Uiteraard doet artikel 24 van het EU-Verdrag geen enkele afbreuk aan de bevoegdheden van de lidstaten om hun constitutioneel vastgelegde procedures aan te wenden om in te stemmen met dat verdrag. België zal hier dus zijn eigen interne ratificatieprocedure aanwenden, net als de VS. De parlementaire controle door de ratificatieprocedure wordt aldus beschermd in het EU-Verdrag.

Wat betreft de toetsing in functie van fundamentele mensenrechten, wijst spreker erop dat elke uitlevering op basis van een bilateraal of multilateraal verdrag uitsluitend volgens de Belgische wetgeving wordt behandeld, namelijk volgens artikel 6 van de uitleveringswet van 1834 en de uitleveringswet van 1874. In

M. Delpérée se rallie aux observations de M. Vandenberghe. Le projet de loi pose une série de problèmes juridiques.

L'intervenant ne peut par contre souscrire à la suggestion du gouvernement de déposer un nouveau projet de loi ayant le même objet mais dont l'exposé des motifs serait adapté afin de préciser, pour l'application de l'article 13 de l'accord en matière d'extradition, que la Belgique demandera systématiquement la garantie que la peine de mort ne sera pas prononcée ni exécutée. Cette solution risque de créer la confusion car il n'y aura plus de cohérence entre l'exposé des motifs et le texte de l'accord. En effet, alors que l'accord comprend une clause de refus facultative (l'État requis peut), l'exposé des motifs expliquera que l'État doit refuser l'extradition lorsque l'État requérant ne donne pas de garanties que la peine de mort ne sera pas appliquée.

L'intervenant pense qu'il faudrait non seulement corriger l'exposé des motifs mais également le dispositif du projet de loi d'assentiment en y ajoutant un article précisant que la Belgique refusera systématiquement l'extradition si aucune garantie n'est obtenue que la peine de mort ne sera pas appliquée. Une telle solution serait beaucoup plus claire et respecterait pleinement nos principes constitutionnels.

En ce qui concerne la base juridique des accords, le ministre répond qu'elle est ancrée dans les articles 24 et 38 du Traité sur l'Union européenne. Les États membres qui ont ratifié ce traité ont donné une certaine délégation au Conseil de l'Union européenne pour conclure des traités avec des États tiers, par l'intermédiaire de la présidence du moment. L'article 38 du Traité UE renvoie au titre VI, qui traite de la police et de la coopération judiciaire en matière pénale. Au sein de cette sphère de compétence intergouvernementale, le Conseil est donc compétent pour mener de telles négociations avec les États non membres de l'UE et pour conclure des accords relatifs à la matière en question.

L'article 24 du Traité UE n'enlève évidemment rien à la compétence des États membres de recourir à leurs procédures constitutionnelles pour marquer leur assentiment au traité envisagé. La Belgique utilisera donc ici sa propre procédure de ratification interne, au même titre que les États-Unis. Le contrôle parlementaire par le biais de la procédure de ratification est ainsi protégé dans le Traité UE.

En ce qui concerne le contrôle au regard des droits de l'homme fondamentaux, l'intervenant souligne que toute demande d'extradition en vertu d'un traité bilatéral ou multilatéral est traitée exclusivement selon la législation belge, c'est-à-dire conformément à l'article 6 de la loi sur les extraditions de 1834 et à

artikel 2*bis* van deze uitleveringswet van 1874 is een uitdrukkelijke exceptie ingelast op basis van mensenrechten, die ten volle speelt bij elke uitlevering, ook bij de uitlevering gebaseerd op voorliggende Overeenkomst. Het spreekt vanzelf dat de gerechtelijke instanties, zowel de raadkamer als de kamer van inbeschuldigingstelling, het Hof van cassatie en het EHRM, elke uitlevering kunnen toetsen, en zelfs moeten toetsen overeenkomstig de procedure bepaald in de wet van 1874 en de rechtspraak hieromtrent. Voorliggend verdrag wijzigt hier niets aan. Mede gelet op de Grondwet, is het onmogelijk te komen tot een tekst die in strijd zou zijn met of een uitsluiting zou bevatten van de toepassing van de fundamentele rechten. Precies in dat licht werd de doodstrafclausule in artikel 13 versterkt ten aanzien van de desbetreffende bepaling in het huidige bilaterale verdrag of in het uitleveringsverdrag van de Raad van Europa van 1957. De in het voorliggende Verdrag vervatte garantie is sterker, gelet op de gelaagdheid ervan en vanwege de laatste zinsnede van het betreffende artikel 13. De verzoekende Staat heeft immers de verplichting vanuit artikel 13 om zich aan de voorwaarden van de uitlevering te houden. Wanneer België de uitlevering toestaat nadat de VS hebben gegarandeerd dat zij de doodstraf niet zouden opleggen of uitvoeren, moeten de VS zich hieraan houden. Indien België immers geen afdoende zekerheid heeft en zou kunnen uitgaan van een eventuele miskennis van de garantie, zal de uitlevering niet doorgaan. Beide akkoorden schrijven zich in in de bescherming van de mensenrechten, geboden door de Grondwet en de uitleveringswet.

De heer Vandenberghe werpt het probleem op van een Belg die zich zou bevinden op het grondgebied van een andere lidstaat van de EU. Deze kan dan de Belgische verklaring niet inroepen en wordt de waarborg teniet gedaan. Spreker verwijst naar de zaak Bel Iraj, waar 6 moorddossiers werden overgemaakt aan de Marokkaanse Justitie. In welke mate heeft de Belgische betrokkene dan de zekerheid van een eerlijk en onafhankelijk proces? Bepaalde Europese lidstaten hebben in het verleden al diensten geleverd aan de VS (zie de CIA-vluchten en de geheime gevangenschappen op het grondgebied van PL en Roemenië) die juridisch niet konden in het licht van het rechtssysteem van de EU. De uitlevering wordt beslist door het land waar men de dader aantreft, wat tot problemen kan leiden op het vlak van de garantie van artikel 13. De vraag rijst of men dan artikel 3 en 6 eerbiedigt van het EVRM; in de VS wordt artikel 3 immers niet gerespecteerd door de « dodengang ».

De minister verduidelijkt dat er wordt voorgesteld ten aanzien van de VS een verklaring mede te delen, die de Belgische interpretatie bevat. Dit is een tegenwerpelijk document, dat deel uitmaakt van de

la loi sur les extraditions de 1874, dont l'article 2*bis* prévoit une exception expresse liée aux droits de l'homme, qui joue à plein pour toute extradition, y compris celle accordée en vertu de l'accord à l'examen. Il va de soi que les instances judiciaires, qu'il s'agisse de la chambre du conseil, de la chambre des mises en accusation, de la Cour de cassation ou de la CEDH, peuvent — et doivent même — contrôler toute extradition conformément à la procédure prévue par la loi de 1874 et à la jurisprudence y afférente. Le traité en discussion n'y change rien. Eu égard notamment à la Constitution, il est impossible d'aboutir à un texte qui serait contraire aux droits fondamentaux ou qui contiendrait une exception à l'application de ces droits. C'est précisément dans cette optique que la clause relative à la peine de mort, prévue à l'article 13, a été renforcée par rapport à la disposition similaire de l'actuel traité bilatéral à l'examen ou du traité d'extradition du Conseil de l'Europe de 1957. La garantie prévue dans le traité en discussion est plus forte, du fait de sa structure stratifiée et du dernier membre de phrase de l'article 13 en question. L'État requérant est en effet obligé, en vertu de l'article 13, de respecter les conditions de l'extradition. Lorsque la Belgique accorde une extradition après que les États-Unis ont garanti qu'ils n'infligeraient pas la peine de mort ou, en tout cas, qu'ils ne l'exécuteraient pas, ils doivent s'y tenir. En effet, s'il n'existe pas de certitude suffisante et que la Belgique a des raisons de supposer que la garantie pourrait ne pas être respectée, l'extradition n'aura pas lieu. Les deux accords s'inscrivent dans le cadre de la protection des droits de l'homme prévue par la Constitution et par la loi sur les extraditions.

M. Vandenberghe évoque le cas d'un Belge qui se trouverait sur le territoire d'un autre État membre de l'UE, et qui ne peut invoquer la déclaration belge; la garantie s'en trouve donc annulée. L'intervenant fait référence à l'affaire Beliraj, dans le cadre de laquelle six dossiers d'assassinat ont été transmis à la justice marocaine. Dans quelle mesure l'intéressé belge a-t-il la certitude de bénéficier d'un procès équitable et impartial? Dans le passé, certains États membres européens ont déjà fourni aux États-Unis des services (*cf.* les vols de la CIA et les prisons secrètes sur le territoire de la Pologne et de la Roumanie) qu'ils ne pouvaient juridiquement pas fournir, en vertu du système juridique de l'UE. L'extradition est décidée par le pays où l'intéressé a été appréhendé, ce qui peut entraîner des problèmes sur le plan de la garantie prévue à l'article 13. La question se pose de savoir si les articles 3 et 6 de la CEDH sont respectés; aux États-Unis, en effet, l'existence du « couloir de la mort » constitue une violation de l'article 3.

Le ministre précise qu'il est proposé de transmettre aux États-Unis une déclaration exposant l'interprétation belge. Il s'agit d'un document opposable, qui fait partie des instruments de la ratification et qui, à l'égard

instrumenten van de ratificatie, dat ten aanzien van de VS geen enkele twijfel laat bestaan hoe België artikel 13 zal toepassen. Deze toepassing is trouwens niet nieuw. België heeft in de gevallen waarin een uitleveringsverzoek steunt op feiten die in het verzokende land aanleiding kunnen geven tot de doodstraf altijd de betreffende garantie geëist. Tot op heden is België wel nog niet geconfronteerd geweest met een Amerikaans uitleveringsverzoek waar de doodstrafdreiging aanwezig was. Dit is bijvoorbeeld wel gebeurd bij een uitleveringsverzoek, bijvoorbeeld van Turkije, waar de doodstraf voor 2004 nog bestond. De interpretatie die de regering nu geeft sluit dus aan bij het sedert vele jaren door België gevoerde beleid. Deze interpretatie wijkt bovendien niet af van de interpretatie die de andere lidstaten van de EU aan het artikel geven.

De betreffende interpretatieverklaring is tegenwerpelijk en kenbaar door elke Belgische onderdaan. Ze is immers enerzijds opgenomen in de memorie van toelichting die deel uitmaakt van de parlementaire stukken en anderzijds maakt zij deel uit van de ratificatie-instrumenten en laat ze naar de VS toe en naar de ganse EU toe geen enkele twijfel bestaan.

De heer Delpérée begrijpt de argumentatie van de regering. Men dient evenwel rekening te houden met de grondwetswijziging van 2005, die de doodstraf heeft afgeschaft. Zolang dit beginsel niet in onze Grondwet opgenomen was, was het moeilijk om ter zake garanties te eisen van andere Staten.

Hij vraagt vervolgens verduidelijking over de oplossing die de regering voorstelt. Er is sprake van een verklaring bij de parlementaire instemming, maar ook van een verklaring op het moment van de ratificatie. De heer Delpérée herinnert eraan dat het niet dezelfde autoriteiten zijn die optreden op het moment van de instemming en op het moment van de ratificatie. Het Parlement speelt geen enkele rol bij de ratificatie. Het is dan ook belangrijk te weten op welk moment van de procedure de verklaring plaatsvindt.

De heer Vandenberghe meent dat een probleem rijst met een dubbele invalshoek. Ten eerste is er het probleem van de toetsing van de tekst ten aanzien van de Grondwet. Verder begrijpt spreker niet waarom men het woord « kan » in artikel 13 heeft opgenomen, indien alle lidstaten van de EU van oordeel zijn dat er geen uitlevering mogelijk is met een land waar de doodstraf kan worden toegepast. Men keurt hier een Europese akte goed, geen nationale akte. Men heeft dus het recht zich te gedragen als een Europees burger. De vraag rijst dan of men in het kader van de EU en het Europese burgerschap een tekst kan goedkeuren die de uitlevering mogelijk maakt naar landen waar de doodstraf kan worden toegepast. Of de persoon die moet worden uitgeleverd zich in België, Duitsland of Frankrijk bevindt, is in dat opzicht irrelevant.

des États-Unis, ne laisse subsister aucun doute quant à la manière dont la Belgique appliquera l'article 13. Cette application n'est d'ailleurs pas nouvelle. Dans les cas où une demande d'extradition se fonde sur des faits susceptibles d'entraîner la peine de mort dans le pays requérant, la Belgique a toujours exigé la garantie en question. À ce jour, notre pays n'a toutefois jamais été confronté à une demande d'extradition de la part des États-Unis pour des faits passibles de la peine de mort. En revanche, cela a déjà été le cas avec une demande d'extradition émanant de la Turquie, où la peine de mort existait encore avant 2004. L'interprétation que le gouvernement en donne à présent s'inscrit donc dans le droit fil de la politique menée par la Belgique depuis de nombreuses années. En outre, cette interprétation ne s'écarte pas de celle que les autres États membres de l'UE font de l'article en question.

La déclaration d'interprétation en question est opposable et tout ressortissant belge peut en prendre connaissance. D'une part, elle figure dans l'exposé des motifs qui fait partie des documents parlementaires; d'autre part, elle fait partie des instruments de ratification et elle ne laisse subsister aucun doute à l'égard des États-Unis ni de l'ensemble de l'UE.

M. Delpérée comprend l'argumentation du gouvernement. Il faut cependant tenir compte de la modification constitutionnelle de 2005 qui a aboli la peine de mort. Tant que ce principe n'était pas inscrit dans notre Constitution, il était difficile d'exiger des garanties en la matière de la part d'autres États.

Il demande ensuite des précisions sur la solution proposée par le gouvernement. Il est d'une part question d'une déclaration qui accompagnerait l'assentiment parlementaire mais d'autre part d'une déclaration au moment de la ratification. M. Delpérée rappelle que ce ne sont pas les mêmes autorités qui interviennent au moment de l'assentiment et au moment de la ratification. Le Parlement n'a aucun rôle à jouer lors de la ratification. Il est dès lors important de savoir à quel moment de la procédure la déclaration se ferait.

M. Vandenberghe estime qu'un double problème se pose. D'abord, il y a le problème de l'examen du texte à la lumière de la Constitution. Ensuite, l'intervenant ne comprend pas pourquoi le mot « peut » figure dans l'article 13 si tous les États membres de l'UE sont d'avis qu'aucune extradition n'est possible vers un pays où la peine de mort est susceptible d'être appliquée. L'on approuve en l'espèce un acte européen et non un acte national. L'on a donc le droit de se comporter comme un citoyen européen. La question qui se pose alors est de savoir si, dans le cadre de l'UE et de la citoyenneté européenne, l'on peut approuver un texte rendant possible l'extradition vers des pays où la peine de mort peut être appliquée. Que la personne qui doit être extradée se trouve en Belgique, en Allemagne ou en France n'est pas pertinent de ce point de vue.

Het gaat hier om een intergouvernementele bevoegdheid, maar de nationale parlementen worden niet au sérieux genomen.

De minister besluit dat de procedurele vraag erin bestaat hoe op de meest heldere en publiek tegenstelbare wijze duidelijk te maken dat de doodstrafclausule een absoluut karakter heeft. Een duidelijke bepaling in de wet lijkt inderdaad meer garanties te bieden dan een verklaring in de memorie van toelichting en bij de ratificatie-documenten. Misschien trekt men hierover best de precedenten na.

De heer Vandenberghe wijst erop dat een verklaring van de uitvoerende macht, indien deze niet strookt met de wettekst niet noodzakelijk dient te worden uitgevoerd.

De minister meent dat er geen tegenstrijdigheid bestaat tussen de wettekst en de interpretatie. België kan volgens het verdrag garanties vragen en niets belet hen dit altijd te vragen.

De heer Vandenberghe werpt op dat de appreciatie of de verklaring van de uitvoerende macht die al dan niet juridisch in overweging dient te worden genomen, afhangt van de conformiteit ervan aan de tekst van het verdrag. Men kan bijvoorbeeld niet een verdrag onderschrijven en door een reserve een aantal artikelen uitsluiten. Er staat in het verdrag dat men kan uitleveren bij doodstraf. Gegeven de bepalingen in de Belgische Grondwet, meent spreker echter dat uitlevering niet mogelijk is naar een land waar de doodstraf bestaat. Het bedingen van garanties is een onvoldoende tegemoetkoming.

De heer Vankrunkelsven meent dat de tekst van het verdrag zelf zou moeten worden gewijzigd. Het woord «kan» in artikel 13 zou moeten worden vervangen door het woord «zal». Verder rijst de vraag of ook andere lidstaten aanpassingen aanbrengen.

De heer Delpérée merkt op dat het uiteraard niet mogelijk is om de tekst van de overeenkomst te wijzigen. De instemmingswet kan daarentegen naast formele bepalingen materiële bepalingen bevatten. Men zou in de instemmingswet een bepaling moeten opnemen die de nadere regels met betrekking tot de instemming aangeeft. Dergelijke praktijken zijn courant.

De minister onderlijnt dat België de tekst van de overeenkomsten niet eenzijdig kan wijzigen. Enkel een interpretatieve verklaring behoort tot de mogelijkheden. Spreker dringt er nogmaals op aan dat in de praktijk geen uitlevering zal plaatsvinden zonder garanties bij doodstrafdreiging. De voorwaardelijke formulering door het woord «kan» is trouwens niet nieuw en komt reeds voor in het Verdrag van 1957 van de Raad van Europa, dat daarenboven zwakkere garanties biedt. Deze formulering wordt traditioneel opgenomen in alle bilaterale en multilaterale uitleveringsovereenkomsten.

Il s'agit, en l'occurrence, d'une compétence intergouvernementale mais les parlements nationaux ne sont pas pris au sérieux.

Le ministre conclut que l'enjeu procédural consiste à parvenir, avec limpidité et d'une manière opposable au public, à garantir que la clause relative à la peine de mort a un caractère absolu. Une disposition claire dans la loi semble, en effet, offrir plus de garanties qu'une déclaration dans l'exposé des motifs et dans les documents de ratification. Il est peut-être préférable de vérifier les précédents à ce sujet.

M. Vandenberghe souligne qu'une déclaration du pouvoir exécutif ne doit pas nécessairement être exécutée si elle est contraire au texte de loi.

Le ministre considère qu'il n'y a pas de contradiction entre le texte de loi et l'interprétation. Selon le traité, la Belgique peut demander des garanties et rien ne l'empêche d'en demander à chaque fois.

M. Vandenberghe rétorque que la décision de prendre en considération juridiquement ou non la déclaration du pouvoir exécutif dépend de sa conformité au texte du traité. L'on ne peut par exemple pas souscrire à un traité et en exclure plusieurs articles en formulant une réserve. Le traité prévoit que l'extradition est possible même s'il y a un risque de peine de mort. Compte tenu des dispositions de la Constitution belge, l'intervenant estime cependant que l'extradition n'est pas possible vers un pays où la peine de mort existe. Essayer d'obtenir des garanties ne suffit pas.

M. Vankrunkelsven estime que le texte du traité devrait être modifié. Il faudrait remplacer les mots «peut être» par le mot «sera» dans l'article 13. Par ailleurs, la question se pose de savoir si d'autres États membres apportent également des modifications.

M. Delpérée fait remarquer qu'il n'est évidemment pas possible de modifier le texte de l'accord. Par contre, la loi d'assentiment peut, outre ses dispositions formelles, contenir des dispositions matérielles. Il faudrait insérer dans la loi d'assentiment une disposition qui indique les modalités qui assortissent l'assentiment. De telles pratiques sont courantes.

Le ministre souligne que la Belgique ne peut pas modifier unilatéralement le texte des conventions. Seule une déclaration interprétative fait partie des possibilités. L'intervenant insiste de nouveau sur le fait qu'aucune extradition n'aura lieu, dans la pratique, sans garanties en cas de risque de peine de mort. La formulation conditionnelle par l'utilisation du mot «peut» n'est d'ailleurs pas nouvelle et figure déjà dans la Convention de 1957 du Conseil de l'Europe qui, de surcroît, offre de moins bonnes garanties. Cette formulation figure traditionnellement dans toutes les conventions bilatérales et multilatérales d'extradition.

De heer Vankrunkelsven wijst op het door de heer Vandenberghe opgeworpen probleem van Belgische onderdanen die zich in een andere lidstaat bevinden.

De minister antwoordt dat België uiteraard geen interpretatie kan opleggen aan de 26 andere lidstaten. Men zit in een intergouvernementeel kader. De bilaterale instrumenten (B-VS) regelen de onderlinge verhoudingen met de VS, hoewel de basis een onderhandeling is tussen de EU en de VS. Het lijkt spreker echter volkomen ondenkbaar dat een andere EU-lidstaat een andere interpretatie geeft en het woord «kan» interpreteert als soms wel en soms niet. Het woord «kan» zal, ook voor de overige 26 lidstaten, «altijd» betekenen. De impact van het arrest Söring is nog steeds zeer groot en zal worden herhaald als er toch een uitlevering zou plaatsvinden zonder de garanties te eisen.

De heer Vandenberghe blijft erbij dat het gebruik van het woord «kan» de bedoeling heeft een achterpoortje te bieden. De draagwijdte van artikel 13 is dat men de mogelijkheid van uitlevering aan landen waar de doodstraf wordt toegepast toelaat, zonder enige garantie. Waarom heeft de Europese Commissie deze tekst die de bestaande tendens afzwakt, aanvaard?

De heer Mahoux herinnert eraan dat buiten het probleem van de doodstraf, het uitleverende land (mede)verantwoordelijk zou kunnen worden gesteld voor de vernederende behandelingen die een uitgeleverde burger in het land van bestemming moet ondergaan. Het nieuwe Amerikaanse bestuur erkent dat er in Guantánamo mensen vernederend werden behandeld en werden gefolterd. Iemand die naar de Verenigde Staten was uitgeleverd, had deze behandelingen kunnen ondergaan.

De fractie van spreker is van oordeel dat wat de doodstraf betreft, men geen enkele toegeving moet doen en men uitleveringen naar landen waar die straf wordt uitgesproken, moet uitsluiten. Dat is de bedoeling van het amendement dat spreker heeft ingediend (stuk Senaat, nr. 4-1184/2, amendement nr. 2).

De heer Vankrunkelsven wijst erop dat de commissie voor de Justitie enkel werd verzocht een advies te verstrekken. Misschien kan zij er zich dan ook toe beperken te stellen dat het voorliggende wetsontwerp dient te worden aangepast in de geest van de ingediende amendementen. De amendementen nrs 1 tot 3 (zie stuk Senaat nr. 4-1184/2), en ook het advies van de dienst Wetsevaluatie (zie bijlage), gaan immers allen in dezelfde zin. De commissie zou wel haar eventuele voorkeur kunnen uitspreken voor een van deze amendementen. Spreker meent echter dat de commissie niet moet overgaan tot een grondige analyse van de amendementen. Dit behoort toe aan de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen.

M. Vankrunkelsven souligne le problème soulevé par M. Vandenberghe des ressortissants belges qui se trouvent dans un autre État membre.

Le ministre répond que la Belgique ne peut évidemment pas imposer d'interprétation aux 26 autres États membres. L'on se trouve dans un cadre intergouvernemental. Les instruments bilatéraux (B-USA) règlent les rapports avec les USA, bien que la base soit une négociation entre l'UE et les USA. Selon l'intervenant, il semble cependant complètement impensable qu'un autre État membre de l'UE donne une autre interprétation en considérant que le mot «peut» signifie parfois «oui», parfois «non». Le mot «peut» signifiera «toujours», y compris pour les 26 autres États membres. L'impact de l'arrêt Söring est encore très important et il se fera encore plus sentir si une extradition devait tout de même avoir lieu sans que les garanties n'aient été réclamées.

M. Vandenberghe maintient que l'emploi du mot «peut» a pour objet d'aménager une porte de sortie. La portée de l'article 13 est d'ouvrir la possibilité d'extrader vers des pays où la peine de mort est appliquée, sans aucune garantie. Pourquoi la Commission européenne a-t-elle accepté ce texte qui affaiblit la tendance existante?

M. Mahoux rappelle qu'outre le problème de la peine de mort, le pays extradant pourrait être tenu pour (co)responsable des traitements dégradants qui seraient appliqués dans le pays d'accueil sur un citoyen qui aurait été extradé. La nouvelle administration américaine reconnaît que des traitements dégradants et constitutifs de torture ont été appliqués à Guantanamo. Ces traitements auraient pu être appliqués à une personne extradée vers les États-Unis.

Le groupe de l'intervenant estime qu'en ce qui concerne la peine de mort, il n'y a pas de concession à faire, et qu'il faut exclure toute extradition vers des pays où cette peine est prononcée. Tel est le sens de l'amendement déposé par l'orateur (doc. Sénat, n° 4-1184/2, amendement n° 2).

M. Vankrunkelsven souligne que l'on a seulement demandé à la commission de la Justice de remettre un avis. Elle pourrait peut-être se limiter à conseiller que le projet de loi à l'examen doit être adapté dans l'esprit des amendements déposés. Les amendements n°s 1 à 3 (voir doc. Sénat n° 4-1184/2) ainsi que l'avis du Service de l'évaluation de la législation (voir annexe) vont, en effet, tous dans le même sens. La commission pourrait cependant exprimer sa préférence éventuelle pour l'un de ces amendements. L'intervenant considère toutefois que la commission ne doit pas procéder à une analyse approfondie des amendements. Cela appartient à la commission des Relations extérieures.

De heer Mahoux is het niet eens met het advies van de dienst Wetsevaluatie (zie advies als bijlage).

In plaats van te werken met een interpretatieve verklaring, is het volgens hem beter om rechtstreeks de tekst van het ontwerp van instemmingswet in de gewenste zin te amenderen.

De heer Vankrunkelsven stipt aan dat de amendementen verder gaan dan het voorstel van de dienst Wetsevaluatie. De commissie vindt een interpretatieve verklaring niet voldoende.

De minister verduidelijkt dat hij het wetsontwerp enerzijds wenst te amenderen. De regering dient daartoe amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 4-1184/2). Artikel 13 van de Overeenkomst wijzigt artikel 6 van de bilaterale uitleveringsovereenkomst. De bestaande doodstrafclausule wordt door de nieuwe doodstrafclausule vervangen. Er wordt uitdrukkelijk in de wet opgenomen dat de uitlevering niet zal worden toegestaan indien de waarborgen niet voldoende worden geacht. Anderzijds zal België bij de uitwisseling van de bilaterale ratificatie-instrumenten een interpretatieve verklaring afleggen die duidelijk aangeeft dat zonder afdoende waarborgen omtrent de niet-toepassing of de niet-uitvoering van de de doodstraf, de uitlevering niet kan worden toegestaan.

Ook Spanje heeft dergelijke verklaring afgelegd. Dat is immers een land dat jaarlijks veel uitleveringsverzoeken ontvangt vanwege de VS.

Volgens de heer Delpérée heeft ook Portugal een gelijkaardige verklaring afgelegd.

De regering voegt eraan toe dat het woord «kan» het resultaat is van de onderhandeling. Men kan immers moeilijk de VS verplichten, bij uitlevering naar de VS toe, garanties te vragen die volstrekt overbodig zijn, aangezien in geen enkele lidstaat van de EU de doodstraf nog bestaat. De verklaring werkt dan ook enkel in de richting van de VS als de om uitlevering verzoekende staat.

De heer Delpérée verheugt zich erover dat zowel de regering als de commissieleden het idee aanvaarden dat het ontwerp van instemmingswet moet worden geamendeerd. Hij stelt vervolgens vast dat de drie voorgestelde amendementen in dezelfde lijn liggen. Wat amendement nr. 1 van de regering betreft, is het voldoende om te verwijzen naar artikel 13 van de Overeenkomst en moet men ook niet verwijzen naar artikel 6.1 van de bijlage bij het Instrument, zoals spreker in zijn eigen amendement doet? Moeten er bovendien in een wetgevende tekst als een instemmingswet uitdrukkingen staan zoals «verklaart België ...», terwijl verklaringen in het algemeen onder de bevoegdheid van de regering vallen en niet op het moment van de instemming, maar op het moment van

M. Mahoux exprime son désaccord avec l'avis formulé par le service de l'Évaluation de la législation (voir avis en annexe)

Plutôt que de recourir à une déclaration interprétative, il estime préférable d'amender directement le texte du projet de loi d'assentiment dans le sens souhaité.

M. Vankrunkelsven relève que les amendements vont plus loin que la proposition du Service d'évaluation de la législation. La commission estime qu'une déclaration interprétative n'est pas suffisante.

Le ministre précise qu'il désire amender quelque peu le projet de loi. Le gouvernement dépose à cet effet l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 4-1184/2). L'article 13 de l'Accord modifie l'article 6 de la Convention d'extradition bilatérale. La clause sur la peine de mort existante sera remplacée par la nouvelle clause sur la peine de mort. La loi précise explicitement que l'extradition ne sera pas accordée si les garanties ne sont pas jugées suffisantes. Par ailleurs, au moment de l'échange des instruments bilatéraux de ratification, la Belgique entend déposer une déclaration interprétative qui indique clairement que sans garanties suffisantes concernant la non-application ou la non-exécution de la peine de mort, l'extradition ne peut pas être accordée.

L'Espagne a elle aussi fait une déclaration de ce type. Chaque année, l'Espagne reçoit effectivement beaucoup de demandes d'extradition émanant des États-Unis.

Selon M. Delpérée, le Portugal a également fait une déclaration similaire.

Le gouvernement ajoute que le mot «peut» est le fruit de la négociation. En effet, en cas d'extradition vers l'UE, on peut difficilement obliger les États-Unis à demander des garanties qui sont totalement superflues, puisque la peine de mort n'existe plus dans aucun État membre de l'UE. La déclaration s'adresse donc uniquement aux États-Unis en tant qu'État requérant l'extradition.

M. Delpérée se réjouit que tant le gouvernement que les membres de la commission acceptent l'idée qu'il faut amender le projet de loi d'assentiment. Il constate ensuite que les trois amendements proposés vont dans la même direction. En ce qui concerne l'amendement n° 1 du gouvernement, suffit-il de faire référence à l'article 13 de l'Accord, et ne faut-il pas viser aussi l'article 6.1 de l'annexe à l'Instrument, comme l'orateur le fait dans son propre amendement? En outre, dans un texte législatif, qui est celui d'une loi d'assentiment, faut-il faire figurer des expressions telles que «la Belgique déclare ...», alors que les déclarations relèvent généralement du gouvernement et se font non au moment de l'assentiment, mais pas au moment de la ratification? Il faudrait dépasser la

de ratificatie worden afgelegd? Men moet het begrip verklaring achter zich laten, teneinde concreet de norm te formuleren op grond waarvan België uitleveringen enkel aanvaardt als bepaalde voorwaarden worden nageleefd. Wat is tot slot de exacte betekenis van de term « waarborgen », hetgeen vaag is en beperkt kan blijven tot mooie woorden? Spreker vond het beter om in zijn amendement te bepalen dat de aanvaarding afhankelijk is van de naleving van de voorwaarden vermeld in artikel 13 van de Overeenkomst en in artikel 6.1 van de bijlage bij het genoemde Instrument.

De heer Vankrunkelsven meent dat het amendement nr. 3 van de heer Delpérée (stuk Senaat, nr. 4-1184/2) minder garanties biedt dan het regeringsamendement. Er wordt immers verwezen naar artikel 13 en naar artikel 6.1 van de bijlage, waar telkens « kan » staat.

De heer Mahoux is geen voorstander van het begrip interpretatie in het amendement van de regering, omdat het hier gaat om een facultatief element. Spreker herinnert eraan dat het hier wel degelijk om een bilateraal document gaat, ook al verwijst men naar een verdrag dat op het niveau van de Europese Unie wordt besproken.

Er moet op juridisch gebied een degelijke formule worden gezocht die op politiek vlak geen ruimte laat voor interpretatie wat de doodstraf betreft. Over het principe is geen compromis mogelijk.

De heer Vankrunkelsven meent dat men moet oppassen geen dubbel werk te verrichten. Misschien kan het volstaan de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen te adviseren het wetsontwerp aan te passen, in de geest van de voorgestelde amendementen. Het komt uiteindelijk aan de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen toe de tekst te amenderen.

De heer Delpérée kan het met die suggestie eens zijn. Voor het overige verwijst hij naar zijn vorige opmerking dat men het niet over een « verklaring » moet hebben, maar dat men zich moet aanpassen aan de logica die zowel de regering als de parlementsleden hebben gekozen, namelijk die van het wijzigen van de instemmingswet.

Wat artikel 13 betreft, denkt spreker dat er sprake is van een misverstand. Dat artikel, dat men niet kan amenderen, gaat over een mogelijkheid tot weigeren. Maar wanneer men het in de amendementen over de voorwaarden van artikel 13 en artikel 6.1 heeft, gaat het natuurlijk om de materiële voorwaarden, met name dat de doodstraf, indien ze wordt uitgesproken, niet wordt uitgevoerd.

De minister verwijst naar punt 4 van de nota van de dienst Wetsevaluatie en ook naar artikel 6 van de bijlage van het Instrument. Een compromis zou er kunnen in bestaan amendement nr. 2 (stuk Senaat, nr. 4-1184/2) van de heer Mahoux aan te houden, mits het woord « uitgesproken » wordt vervangen door de

notion de déclaration, pour formuler concrètement la norme, selon laquelle la Belgique n'accepte l'extradition que moyennant le respect de certaines conditions. Enfin, quelle est la signification exacte du terme « assurances », qui est peu précis et peut se réduire à de bonnes paroles? L'orateur a jugé préférable de prévoir, dans son amendement, que l'acceptation était subordonnée au respect des conditions énoncées à l'article 13 de l'Accord et à l'article 6.1 de l'annexe audit Instrument.

M. Vankrunkelsven estime que l'amendement n° 3 de M. Delpérée (doc. Sénat, n° 4-1184/2) offre moins de garanties que l'amendement du gouvernement. En effet, il fait référence à l'article 13 et à l'article 6.1 de l'annexe qui contiennent tous les deux le mot « peut ».

M. Mahoux n'est pas favorable à la notion d'interprétation figurant dans l'amendement du gouvernement, car il s'agit là d'un élément facultatif. L'orateur rappelle qu'il s'agit bien ici d'un document bilatéral, même si l'on fait référence à un traité discuté au niveau de l'Union européenne.

Il faut trouver une formule convenable sur le plan juridique, mais qui, politiquement, ne laisse aucune place à l'interprétation par rapport à la peine de mort. Sur le principe, aucun compromis n'est possible.

M. Vankrunkelsven juge qu'il faut veiller à ne pas faire deux fois le même travail. Il suffit peut-être de conseiller à la commission des Relations extérieures de modifier le projet de loi dans l'esprit des amendements proposés. Il appartient en fin de compte à la commission des Relations extérieures d'amender le texte.

M. Delpérée peut se rallier à cette suggestion. Pour le surplus, il renvoie à sa précédente observation sur le fait qu'il n'y a pas lieu de parler de « déclaration », mais de se conformer à la logique choisie tant par le gouvernement que par les parlementaires, qui est de modifier la loi d'assentiment.

En ce qui concerne l'article 13, l'orateur pense qu'il existe un malentendu. Cet article, que l'on ne peut pas amender, parle d'une faculté de refus. Mais lorsque l'on vise, dans les amendements, les conditions de l'article 13 et de l'article 6.1, il s'agit évidemment des conditions matérielles, à savoir que la peine de mort, si elle est prononcée, ne soit pas exécutée.

Le ministre renvoie au point 4 de la note du Service d'évaluation de la législation et à l'article 6 de l'annexe à l'Instrument. On pourrait trouver un compromis en retenant l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 4-1184/2) de M. Mahoux, à condition de remplacer le mot « prononcée » par les mots « appliquée ou exécutée ».

woorden «toegepast of uitgevoerd». Men kan, gelet op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, immers niet garanderen dat de doodstraf niet zal worden uitgesproken.

De heer Vankrunkelsven geeft aan dat men in het advies aan de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen hetzij kan verwijzen naar amendement nr. 2, hetzij een nieuw amendement kan opstellen.

#### IV. CONCLUSIE

Na het debat stelt de heer Mahoux voor dat de commissie voor de Justitie aanbeveelt wetsontwerp nr. 4-1184 te amenderen om te waarborgen dat de uitlevering enkel wordt aanvaard op voorwaarde dat de doodstraf niet wordt uitgesproken voor de gezochte persoon.

Dat voorstel van advies wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Met dezelfde eenparigheid wordt vertrouwen geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

*De rapporteur,*  
Philippe MAHOUX. *De voorzitter,*  
Patrik VANKRUNKELSVEN.

Compte tenu de l'indépendance du pouvoir judiciaire, on ne peut effectivement pas garantir que la peine de mort ne sera pas prononcée.

Selon M. Vankrunkelsven, on peut décider de faire référence à l'amendement n° 2 ou de rédiger un nouvel amendement dans l'avis qui sera rendu à la commission des Relations extérieures.

#### IV. CONCLUSION

Au terme de la discussion, M. Mahoux propose que la commission de la Justice recommande d'amender le projet de loi n° 4-1184 afin de garantir que l'extradition ne sera acceptée qu'à condition que la peine de mort ne soit pas prononcée à l'encontre de la personne recherchée.

Cette proposition d'avis est adoptée à l'unanimité des 9 membres présents.

À la même unanimité, confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

*Le rapporteur,*  
Philippe MAHOUX. *Le président,*  
Patrik VANKRUNKELSVEN.

## V. BIJLAGE

Advies van de dienst Wetsevaluatie over het probleem veroorzaakt door artikel 13 van de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten

### 1. Situering van het probleem

Artikel 13 van de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten, die momenteel voor instemming aan de wetgevende kamers is voorgelegd, strekt om via het instrument artikel 6.1 van de bilaterale overeenkomst van 27 april 1987 tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika te vervangen.

Het nu van kracht zijnde artikel 6.1 bepaalt: « Wanneer het misdrijf waarvoor de uitlevering is gevraagd in de verzoekende Staat strafbaar is met de doodstraf en een dergelijke misdrijf in de aangezochte staat niet strafbaar is met die straf of die straf er gewoonlijk niet ten uitvoer wordt gelegd, kan de uitlevering worden geweigerd, indien de verzoekende Staat de aangezochte Staat geen door hem voldoende geachte waarborgen geeft dat de doodstraf niet zal worden uitgevoerd. »

Het voorgestelde artikel 13 luidt: « Wanneer op een strafbaar feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd naar het recht van de verzoekende staat doch niet naar het recht van de aangezochte staat de doodstraf is gesteld, kan de aangezochte staat aan de uitlevering de voorwaarde verbinden dat de doodstraf niet aan de opgeëiste persoon wordt opgelegd of, indien de verzoekende staat om procedurele redenen niet aan deze voorwaarde kan voldoen, de voorwaarde dat de doodstraf, indien deze wordt opgelegd, niet ten uitvoer zal worden gelegd. Indien de verzoekende staat instemt met de uitlevering op de in dit artikel genoemde voorwaarden, moet hij die voorwaarden naleven. Indien de verzoekende staat de voorwaarden niet aanvaardt, kan het uitleveringsverzoek worden geweigerd. »

Zoals beklemtoond in de memorie van toelichting biedt artikel 13 van de Overeenkomst werkelijk meer waarborgen dat de uitlevering voorkomen wordt wanneer de doodstraf in de verzoekende staat kan worden uitgesproken of uitgevoerd (stuk Senaat, nr. 4-1184/1, blz. 13).

Niettemin is bij de bespreking in de commissie gebleken dat de tekst van artikel 13 niet bindend genoeg was, omdat de facultatieve weigeringsclausule onvoldoende werd geacht. De commissieleden wensen dat de weigering verplicht wordt gemaakt. De vraag was dus hoe men tot het gewenste resultaat kon komen, aangezien het vanzelfsprekend onmogelijk is de tekst van de Overeenkomst te wijzigen. Overigens deelt de regering mee dat ze bij de uitwisseling van de bilaterale ratificatie-instrumenten een interpretatieve verklaring wil afleggen, die duidelijk aangeeft dat zonder voldoende waarborgen dat de doodstraf niet zal worden toegepast of uitgevoerd, de uitlevering niet kan worden toegestaan (amendement nr. 1 van de regering).

### 2. Algemene principes

Elk verdrag, ongeacht of dit het werk is van de Koning of van een gemeenschaps- of gewestregering moet ter instemming worden overgelegd aan de betreffende wetgevende organen: het Parlement (Kamer en Senaat) of het Parlement van de gemeenschap of van het gewest.

Die materie wordt geregeld door artikel 167, §§2 en 3, van de Grondwet. Normaal gaat België slechts een internationale verbintenis aan na het vervullen van de interne formaliteiten van

## V. ANNEXE

Avis du Service d'évaluation de la législation relatif au problème posé par l'article 13 de l'Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition

### 1. Position de la question

L'article 13 de l'Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition actuellement soumis à l'assentiment des chambres législatives entend remplacer, via l'instrument, l'article 6.1 de la convention bilatérale entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique du 27 avril 1987.

L'article 6.1, actuellement en vigueur, dispose: « Lorsque l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée est punissable de la peine de mort dans l'État requérant et qu'une telle infraction n'est pas punissable de cette peine dans l'État requis ou n'y est pas habituellement exécutée, l'extradition peut être refusée si l'État requérant ne donne pas des assurances jugées suffisantes par l'État requis que la peine de mort ne sera pas exécutée. »

L'article 13 proposé prévoit pour sa part: « Lorsque l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée est punissable de la peine de mort aux termes de la loi de l'État requérant et ne l'est pas aux termes de la loi de l'État requis, l'État requis peut accorder l'extradition à condition que la peine de mort ne soit pas prononcée à l'encontre de la personne recherchée ou, si, pour des raisons de procédure, cette condition ne peut être respectée par l'État requérant à condition que la peine de mort, si elle est prononcée, ne soit pas exécutée. Si l'État requérant accepte l'extradition sous réserve des conditions énoncées dans le présent article, il respecte ces conditions. Si l'État requérant n'accepte pas les conditions, l'extradition peut être refusée. »

Comme souligné dans l'exposé des motifs, l'article 13 de l'Accord offre effectivement davantage de garanties que l'extradition sera évitée dans le cas où la peine de mort pourrait être prononcée ou exécutée dans l'État requérant (doc. Sénat, nr. 4-1184/1, p. 13).

Cela étant, au cours des débats en commission, le texte de l'article 13 n'est pas apparu suffisamment contraignant, la clause de refus facultative étant jugée en tant que telle insuffisante. Le souhait exprimé par les membres de la commission est de lui conférer un caractère obligatoire. La question s'est donc posée de savoir comment procéder pour arriver au résultat souhaité étant entendu qu'il n'est évidemment pas possible de modifier le texte de l'Accord. Le gouvernement fait, par ailleurs, savoir qu'il entend déposer au moment de l'échange des instruments bilatéraux de ratification une déclaration interprétative qui indique clairement que sans assurances suffisantes concernant la non-application ou la non-exécution de la peine de mort, l'extradition ne pourra pas être accordée (amendement n° 1 du gouvernement).

### 2. Principes généraux

Tout traité, qu'il soit l'œuvre du Roi ou d'un Gouvernement de Communauté ou de Région doit être soumis à un assentiment des organes législatifs concernés: Parlement (Chambre et Sénat) ou Parlement de Communauté ou de Région.

La matière est régie par l'article 167, §§2 et 3, de la Constitution. La Belgique ne s'engage normalement sur le plan international qu'après l'accomplissement des formalités internes de

aanvaarding van een verdrag, om te voorkomen dat het zich laat binden door een verdrag dat niet naar Belgisch recht kan worden toegepast.

Bijgevolg rijst het probleem van de aard van de akte van de wetgevende macht houdende instemming met een internationale akte. Hebben die akten normatieve kracht en kan men een wetsontwerp houdende instemming amenderen?

Het is een omstrede zaak. Een meerderheid in de rechtsleer zegt dat wetten die internationale verdragen goedkeuren akten van hoog toezicht zijn, die de essentiële kenmerken van een wet missen, aangezien zij noch normatief, noch algemeen geldend zijn. Volgens die opinie kan er dus geen sprake van zijn dergelijk wetsontwerp te amenderen.

Marc Bossuyt en Jan Wouters vertalen die opinie in het werk « Grondlijnen van internationaal recht » als volgt :

« De wet houdende instemming met een verdrag bestaat meestal slechts uit één artikel, krachtens welk het verdrag « volkomen uitwerking zal hebben ». De wetgevende kamers beschikken niet over een amendements- of splitsingsrecht : zij kunnen een verdrag alleen in zijn geheel aanvaarden of verwerpen, zonder de inhoud ervan te kunnen wijzigen. De wetgevende kamers vervullen derhalve bij het goedkeuren van een verdrag geen normatieve taak, maar eerder een taak van hoog toezicht. Toch zijn de voorontwerpen van wet houdende goedkeuring van verdragen onderworpen aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State; zo ook zijn de instemmingswetten zelf onderworpen aan het toezicht van het Arbitragehof. Bij gebrek aan goedkeuring door alle bevoegde wetgevende kamers, heeft het verdrag geen rechtsgevolgen in de interne rechtsorde en moet zijn toepassing door de hoven en rechtbanken worden geweigerd, zelfs al zou België op internationaal vlak gebonden zijn. Om die reden is het gebruikelijk dat de Koning wacht met het neerleggen van de bekrachtigings- of toetredingsoorkonde tot na de parlementaire goedkeuring van het verdrag. » (M. Bossuyt, Y. Wouters, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen — Oxford, 2005, p. 59).

Jean Masquelin, erevoorzitter van de Raad van State en eredoctor aan de Universiteit catholique de Louvain, argumenteert in omgekeerde zin :

« Pour refuser tout caractère normatif aux lois d'approbation des traités, l'on a même tiré argument de ce que ces lois ne sont pas votées selon la procédure d'élaboration des lois véritables, puisque l'on ne pourrait concevoir qu'un traité soit voté article par article, ni que le droit d'amendement puisse s'exercer sur le texte d'un traité.

Ce dernier argument est particulièrement faible. Il confond, en effet, deux choses qui sont totalement distinctes : la loi d'approbation, d'une part, et le traité objet de cette approbation, d'autre part. Qu'un traité ne puisse être voté article par article ne fait pas difficulté; mais là n'est pas la question, puisque le traité lui-même n'est pas soumis à un vote. C'est le projet de loi d'approbation qui est soumis à la procédure législative et ce projet peut parfaitement — comme cela se fait d'ailleurs — comporter plusieurs articles, qui peuvent être amendés et qui sont votés séparément avant le vote sur l'ensemble du projet.

Quant à la question de savoir si l'acte du pouvoir législatif qui approuve un traité et qui est dénommé loi, est une loi véritable ou un acte d'une autre nature qui ne reçoit la dénomination de loi que parce qu'il est l'œuvre du pouvoir législatif et qu'il est fait selon la procédure et en la forme des lois, elle se résout en la détermination de la nature du traité qu'il approuve. Si le traité ne contient que des stipulations de nature purement administrative, la détermination de la nature de la loi qui l'approuve ne crée pas de difficulté; l'on ne décèle dans cette loi qu'un caractère purement formel, tout comme dans les lois qui, en droit interne, interviennent dans des matières autres que normatives, comme celles qui autorisent des emprunts

réception des traités, cela afin d'éviter de se lier par un traité qui ne pourrait recevoir application en droit belge.

Se pose, dès lors, le problème de la nature de l'acte du pouvoir législatif portant assentiment à un acte international. Ces actes possèdent-ils un caractère normatif et un projet de loi d'assentiment peut-il être amendé?

La question est controversée. Selon une doctrine majoritaire, les lois qui approuvent des traités internationaux sont des actes de haute tutelle qui ne possèdent pas les caractères essentiels de commandement et de généralité propres aux lois. Il ne saurait, dès lors, selon cette opinion, être question d'amender un tel projet de loi.

Marc Bossuyt et Jan Wouters dans l'ouvrage de référence intitulé « Grondlijnen van internationaal recht » traduisent cette opinion en ces termes :

« La loi portant assentiment à un traité comprend généralement un seul article, en vertu duquel le traité « sortira son plein et entier effet ». Les chambres législatives n'ont pas le droit d'amender et de diviser un traité; elles peuvent uniquement l'approuver ou le rejeter dans son ensemble, sans pouvoir modifier son contenu. Par conséquent, lors du vote d'un traité, les chambres législatives ne remplissent pas un rôle normatif, mais bien un rôle de haute tutelle. Toutefois, les avant-projets de loi portant approbation des traités sont soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. De la même manière, les lois d'assentiment sont elles-mêmes soumises au contrôle de la Cour d'arbitrage. Si le traité n'est pas approuvé par toutes les chambres législatives compétentes, il n'a pas de conséquences juridiques dans l'ordre juridique interne, et les cours et tribunaux doivent refuser son application même si la Belgique y est liée au niveau international. C'est la raison pour laquelle il est d'usage que le Roi ne dépose l'instrument de ratification ou d'adhésion qu'après l'assentiment parlementaire du traité. » [traduction] (M. Bossuyt, Y. Wouters, *Grondlijnen van internationaal recht*, Anvers — Oxford, 2005, p. 59)

Jean Masquelin, président émérite du Conseil d'État et chargé de cours émérite à l'Université catholique de Louvain, argumente en sens contraire :

« Pour refuser tout caractère normatif aux lois d'approbation des traités, l'on a même tiré argument de ce que ces lois ne sont pas votées selon la procédure d'élaboration des lois véritables, puisque l'on ne pourrait concevoir qu'un traité soit voté article par article, ni que le droit d'amendement puisse s'exercer sur le texte d'un traité.

Ce dernier argument est particulièrement faible. Il confond, en effet, deux choses qui sont totalement distinctes : la loi d'approbation, d'une part, et le traité objet de cette approbation, d'autre part. Qu'un traité ne puisse être voté article par article ne fait pas difficulté; mais là n'est pas la question, puisque le traité lui-même n'est pas soumis à un vote. C'est le projet de loi d'approbation qui est soumis à la procédure législative et ce projet peut parfaitement — comme cela se fait d'ailleurs — comporter plusieurs articles, qui peuvent être amendés et qui sont votés séparément avant le vote sur l'ensemble du projet.

Quant à la question de savoir si l'acte du pouvoir législatif qui approuve un traité et qui est dénommé loi, est une loi véritable ou un acte d'une autre nature qui ne reçoit la dénomination de loi que parce qu'il est l'œuvre du pouvoir législatif et qu'il est fait selon la procédure et en la forme des lois, elle se résout en la détermination de la nature du traité qu'il approuve. Si le traité ne contient que des stipulations de nature purement administrative, la détermination de la nature de la loi qui l'approuve ne crée pas de difficulté; l'on ne décèle dans cette loi qu'un caractère purement formel, tout comme dans les lois qui, en droit interne, interviennent dans des matières autres que normatives, comme celles qui autorisent des emprunts

ou celles qui, sous une dénomination aujourd'hui abandonnée, accordaient la nationalité belge à des étrangers, ou encore les lois dites « domaniales » ou les lois établissant les budgets des divers départements ministériels.

Mais lorsque, comme il a été dit ci-dessus, un traité porte sur des matières réservées au législateur, et notamment lorsqu'il contient des stipulations qui, si elles étaient d'origine interne, ne pourraient être que législatives, l'acte qui approuve ce traité est un acte de la fonction normative.

L'on ne saurait, en effet, justifier juridiquement que des dispositions conventionnelles de nature normative puissent être introduites dans l'ordre juridique belge, au rang des dispositions de même nature d'origine nationale, sans que la loi qui opère cette introduction ait le même caractère que les dispositions qu'elle approuve, puisque seule la loi peut donner la force et l'autorité des lois à des dispositions normatives dont le législateur n'est pas l'auteur.

En réalité, l'approbation législative s'assimile à ce procédé de législation indirecte par lequel le législateur fait sien un acte dont il n'est pas l'auteur et qui présente une certaine analogie avec le procédé de la ratification des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux. Ce n'est pas parce que le législateur n'a pas rédigé lui-même la règle qu'il introduit au rang des dispositions normatives, qu'il exerce une fonction autre que la fonction normative. N'accorder à toute loi d'approbation d'un traité que le caractère d'une loi formelle, quelle que soit la matière réglée par le traité, est contraire à la nature juridique véritable de cette opération (voyez NISOT (J.), « À propos du processus de la conclusion des traités par la Belgique », in *RGDIP*, 1970, pp. 107 s.) » (J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, blz. 233-234).

### 3. Wetgevende precedenten

Indien wij ons niet vergissen, zijn er sinds de inwerkingtreding van de vierde staatsvorming in 1995 slechts vier wetsontwerpen houdende instemming met internationale verdragen geamendeerd.

Het gaat om de volgende wetsontwerpen :

— wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Tunesische Republiek betreffende wederzijdse rechtshulp in burgerlijke zaken en in handelszaken, ondertekend te Tunis op 27 april 1989, en houdende wijziging van het Gerechtelijk Wetboek (stuk Senaat, nr. 1-716);

— wetsontwerp houdende instemming met het Protocol houdende wijziging van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980, gedaan te Vilnius op 3 juni 1999 (stuk Senaat, nr. 3-1866);

— wetsontwerp houdende instemming met volgende Internationale Akten :

- verdrag inzake de rechten van personen met een handicap,
- facultatief protocol bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006 (stuk Senaat, nr. 4-1069);

— wetsontwerp houdende instemming met en uitvoering van het Avenant, ondertekend te Brussel op 12 december 2008, bij de Overeenkomst tussen België en Frankrijk tot voorkoming van dubbele belasting en tot regeling van wederzijdse administratieve en juridische bijstand inzake inkomstenbelastingen, ondertekend te Brussel op 10 maart 1964 en gewijzigd door de Avenanten van 15 februari 1971 en 8 februari 1999 (stuk Senaat, nr. 4-1143/1).

ou celles qui, sous une dénomination aujourd'hui abandonnée, accordaient la nationalité belge à des étrangers, ou encore les lois dites « domaniales » ou les lois établissant les budgets des divers départements ministériels.

Mais lorsque, comme il a été dit ci-dessus, un traité porte sur des matières réservées au législateur, et notamment lorsqu'il contient des stipulations qui, si elles étaient d'origine interne, ne pourraient être que législatives, l'acte qui approuve ce traité est un acte de la fonction normative.

L'on ne saurait, en effet, justifier juridiquement que des dispositions conventionnelles de nature normative puissent être introduites dans l'ordre juridique belge, au rang des dispositions de même nature d'origine nationale, sans que la loi qui opère cette introduction ait le même caractère que les dispositions qu'elle approuve, puisque seule la loi peut donner la force et l'autorité des lois à des dispositions normatives dont le législateur n'est pas l'auteur.

En réalité, l'approbation législative s'assimile à ce procédé de législation indirecte par lequel le législateur fait sien un acte dont il n'est pas l'auteur et qui présente une certaine analogie avec le procédé de la ratification des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux. Ce n'est pas parce que le législateur n'a pas rédigé lui-même la règle qu'il introduit au rang des dispositions normatives, qu'il exerce une fonction autre que la fonction normative. N'accorder à toute loi d'approbation d'un traité que le caractère d'une loi formelle, quelle que soit la matière réglée par le traité, est contraire à la nature juridique véritable de cette opération (voyez NISOT (J.), « À propos du processus de la conclusion des traités par la Belgique », in *RGDIP*, 1970, pp. 107 s.) » (J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, pp. 233-234).

### 3. Précédents législatifs

Sauf erreur ou omission de notre part, depuis l'entrée en vigueur de la quatrième réforme institutionnelle, soit depuis 1995, seul 4 projets de loi portant assentiment à des actes internationaux ont été amendés.

Il s'agit en l'espèce des projets de loi suivants :

— projet de loi portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et la République Tunisienne relative à l'entraide judiciaire en matière civile et commerciale, signé à Tunis le 27 avril 1989 et modifiant le Code judiciaire (doc. Sénat, n° 1-716);

— projet de loi portant assentiment au Protocole portant modification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980, fait à Vilnius le 3 juin 1999 (doc. Sénat, n° 3-1866);

— projet de loi portant assentiment aux Actes internationaux suivants :

- convention relative aux droits des personnes handicapées,
- protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adopté à New York le 13 décembre 2006 (doc. Sénat, n° 4-1069);

— projet de loi portant assentiment à et exécution de l'Avenant, signé à Bruxelles le 12 décembre 2008, à la Convention entre la Belgique et la France tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus, signée à Bruxelles le 10 mars 1964 et modifiée par les Avenants du 15 février 1971 et du 8 février 1999 (doc. Sénat, n° 4-1143/1).

#### 4. Voorgestelde oplossing

Als men ervan uitgaat dat het voorliggende wetsontwerp geamendeerd kan worden, zou men artikel 2 kunnen aanvullen met de woorden: «op voorwaarde dat België een interpretatieve verklaring aflegt betreffende artikel 13 van de overeenkomst, als bedoeld in artikel 2, die aangeeft dat de uitlevering niet kan worden toegestaan indien er niet voldoende waarborgen worden geboden dat de doodstraf niet wordt toegepast of niet wordt uitgevoerd».

Het voorgestelde artikel 3 zou ook in dezelfde zin moeten worden aangevuld met de woorden: «op voorwaarde dat België een interpretatieve verklaring aflegt betreffende artikel 13 van de overeenkomst, als bedoeld in artikel 2, die aangeeft dat de uitlevering niet kan worden toegestaan indien er niet voldoende waarborgen worden geboden dat de doodstraf niet wordt toegepast of niet wordt uitgevoerd».

#### 4. Solution proposée

Si l'on part du principe que l'on peut amender le projet de loi qui nous est soumis, l'une des possibilités pourrait consister à compléter l'article 2 par les mots «à condition que la Belgique dépose une déclaration interprétative relative à l'article 13 indiquant que sans assurances suffisantes concernant la non-application ou la non-exécution de la peine de mort, l'extradition ne pourra pas être accordée.»

L'article 3 proposé devrait également être complété dans le même sens. Il y aurait par conséquent lieu de le compléter par les mots: «à condition que la Belgique dépose une déclaration interprétative relative à l'article 13 de l'Accord visé à l'article 2, indiquant que sans assurances suffisantes concernant la non-application ou la non-exécution de la peine de mort, l'extradition ne pourra pas être accordée.»