

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

5 JUILLET 2006

Projet de loi relatif à l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne

Procédure d'évocation

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
M. WILLEMS

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

5 JULI 2006

Wetsontwerp inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie

Evocatieprocedure

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **WILLEMS**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Hugo Vandenberghe.

Membres / Leden :

SP.A-SPIRIT	Jacinta De Roeck, Flor Koninckx, Fauzaya Talhaoui.
VLD	Jeannine Leduc, Stefaan Noreilde, Luc Willems.
PS	Jean-François Istasse, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.
MR	Jean-Marie Cheffert, Christine Defraigne, Nathalie de T' Serclaes.
CD&V	Mia De Schamphelaere, Hugo Vandenberghe.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Anke Van dermeersch.
CDH	Clotilde Nyssens.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Staf Nimmegeers, Fatma Pehlivan, Ludwig Vandenhove, Myriam Vanlerberghe.
Pierre Chevalier, Nele Lijnen, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven.
Sfia Bouarfa, Jean Cornil, Joëlle Kapompolé, Philippe Moureaux.
Jihane Annane, Berni Collas, Marie-Hélène Crombé-Berton, Alain Destexhe.
Sabine de Bethune, Jan Steverlynck, Erika Thijs.
Yves Buysse, Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire.
Christian Brotcorne, Francis Delpérée.

Voir :

Documents du Sénat :

3-1672 - 2005/2006 :

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

Zie :

Stukken van de Senaat :

3-1672 - 2005/2006 :

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport et qui relève de la procédure bicamérale facultative a été déposé initialement à la Chambre des représentants en tant que projet de loi du gouvernement (doc. Chambre, n° 51-2106/1).

Il a été adopté à l'unanimité par la Chambre des représentants le 27 avril 2006.

Il a été transmis au Sénat le 28 avril 2006 et évoqué le 12 mai 2006.

La commission a examiné ce projet de loi au cours de sa réunion du 5 juillet 2006.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE

L'objet du présent projet de loi est de transposer la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve. La notion de gel vise la saisie conservatoire du droit belge.

Son originalité réside dans la structure proposée qui permettra d'intégrer par la suite les autres législations mettant en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle. Cette démarche vise à rencontrer la pré-occupation exprimée par les praticiens de lutter contre l'éparpillement des législations.

Le nouveau système se fonde sur la confiance réciproque des États membres dans la qualité de leur procédure pénale respective. Dans un espace sans frontière tel que l'Union européenne, il est normal que les décisions judiciaires puissent facilement circuler et y être exécutées.

Deux fils conducteurs ont guidé le gouvernement dans l'élaboration de la loi : d'une part la volonté de s'aligner sur la structure générale de la loi du 19 décembre 2003 sur le mandat d'arrêt européen, premier instrument de référence faisant application de la reconnaissance mutuelle. D'autre part, sur les aspects procéduraux, la loi s'appuie largement sur le droit belge actuellement en vigueur en matière de saisies, la volonté étant de faire correspondre autant que possible la procédure suivie pour l'exécution d'une saisie ordonnée en Belgique.

Comme pour le mandat d'arrêt européen, un certificat établi selon un modèle européen reprend les informations pertinentes sur la décision. Il s'agit de la seule pièce qui doit être traduite dans une des langues acceptées par l'État d'exécution.

I. INLEIDING

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 51-2106/1).

Het werd op 27 april 2006 eenparig aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het werd op 28 april 2006 overgezonden aan de Senaat en op 12 mei 2006 geëvoceerd.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 5 juli 2006.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

Dit wetsontwerp strekt tot de omzetting van het kaderbesluit 2003/577/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken. Het begrip bevrozing beoogt de bewarende inbeslagneming van het Belgisch recht.

Het bijzondere van dit ontwerp berust in de voorgestelde structuur die het mogelijk zal maken om later de andere wetgevingen te integreren die het principe van de wederzijdse erkenning in werking brengen. Deze stap strekt ertoe tegemoet te komen aan de bezorgdheid die geuit werd door de mensen in de praktijk om te strijden tegen de versnippering van de wetten.

Het nieuwe systeem is gebaseerd op het wederzijds vertrouwen van de lidstaten in de kwaliteit van hun respectievelijke strafprocedure. In een ruimte zonder grenzen, zoals de Europese Unie, is het normaal dat de rechterlijke beslissingen er makkelijk kunnen circuleren en er kunnen worden uitgevoerd.

Bij het uitwerken van de wet volgde de regering twee leidraden : enerzijds de wil om zich aan te passen aan de algemene structuur van de wet van 19 december 2003 inzake het Europees aanhoudingsbevel, het eerste referentie-instrument dat de wederzijdse erkenning toepast. Anderzijds baseert de wet zich inzake de procedurele aspecten ruimschoots op het Belgisch recht dat thans van kracht is op het vlak van de inbeslagnemingen, omdat men zoveel mogelijk wil overeenstemmen met de procedure die in België wordt toegepast voor het uitvoeren van een bevolen inbeslagneming.

Net zoals voor het Europees aanhoudingsbevel, zal een certificaat naar Europees model de relevante inlichtingen van de beslissing hernemen. Dit is het enige stuk dat moet worden vertaald in één van de talen die worden aanvaard door de staat die moet zorgen voor de tenuitvoerlegging.

La cause de refus obligatoire d'exécution de la décision étrangère est relative au principe de la double incrimination à l'exception d'une série d'infractions énumérées dans la mesure où elles sont sanctionnées par l'État requérant d'un emprisonnement maximum d'au moins 3 ans. Ces infractions sont les mêmes que celles visées par la loi sur le mandant d'arrêt européen.

Les causes de refus facultatifs d'exécution concernent :

1. l'existence d'une immunité rendant impossible l'exécution de la décision;
2. le principe *non bis in idem*;
3. l'atteinte aux droits fondamentaux de la personne concernée, tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne.

La saisie qui ne peut entraîner une mesure de confiscation ultérieure doit légalement être refusée.

La décision de gel est exécutée par le juge d'instruction selon la procédure en vigueur pour une saisie ordonnée en Belgique. Les mesures de gestion des biens saisis sont également applicables après avoir consulté l'État d'émission.

Aucun recours n'est possible à l'encontre de la décision de saisie mais une demande de levée de la saisie peut être formulée pour toute personne intéressée.

Le juge d'instruction statue si possible dans les 24 heures et au plus tard dans les 5 jours de sa saisie. Cette rapidité d'exécution se justifie par le caractère réversible de la mesure.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Hugo Vandenberghe renvoie à une observation générale d'ordre linguistique du service d'évaluation de la législation du Sénat.

Le terme « *bewijsmiddel* » (moyen de preuve) est constamment utilisé dans le texte néerlandais du projet de loi.

Ainsi, l'article 12, § 3, mentionne « *de plaats waar het goed of bewijsmiddel zich bevindt* ».

L'article 13 parle de « *bewarende inbeslagneming van bewijsmiddelen* ».

De reden van de verplichte weigering van uitvoering van de buitenlandse beslissing heeft betrekking op het principe van de dubbele strafbaarstelling, met uitzondering van een reeks opgesomde strafbare feiten, in de mate dat ze door de verzoekende staat gesanctioneerd worden met een gevangenisstraf van maximum 3 jaar. Deze strafbare feiten zijn dezelfde als die beoogt door de wet op het Europees aanhoudingsbevel.

De facultatieve reden om de uitvoering te weigeren hebben betrekking op :

1. het bestaan van een immunité die het uitvoeren van de beslissing onmogelijk maakt;
2. het principe *non bis in idem*;
3. een inbreuk op de fundamentele rechten van de betrokken persoon, zoals die tot regel werden verheven door artikel 6 van het Verdrag over de Europese Unie.

De inbeslagneming die later geen aanleiding kan geven tot een verbeurdverklaring moet wettelijk worden geweigerd.

De beslissing tot bevroezing wordt uitgevoerd door de onderzoeksrechter, aan de hand van de geldende procedure voor een inbeslagneming die bevolen wordt in België. De beheersmaatregelen van de in beslag genomen voorwerpen zijn eveneens van toepassing, na raadpleging van de beslissingsstaat.

Er is geen enkele vorm van beroep mogelijk tegen een beslissing van inbeslagneming, maar elke betrokken persoon kan de opheffing vragen van de inbeslagname.

De onderzoeksrechter beslist indien mogelijk binnen de 24 uur en ten laatste binnen de 5 dagen over de inbeslagneming. Deze snelle uitvoering is gerechtvaardigd door het omkeerbare karakter van de maatregel.

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Hugo Vandenberghe verwijst naar een algemene taalkundige opmerking van de dienst Wets-evaluatie van de Senaat.

In de Nederlandse tekst van het wetsontwerp wordt voortdurend het begrip « *bewijsmiddel* » gebruikt.

Zo maakt artikel 12, § 3, melding van de plaats waar het goed of bewijsmiddel zich bevindt.

Artikel 13 heeft het over de bewarende inbeslagneming van bewijsmiddelen.

L'article 14, § 3, fait mention du « *bewijsmiddel dat is verdwenen of vernietigd of niet kan worden gevonden* ».

Dans les articles 16, 17 et 18, il est question de « *overgave van goederen als bewijsmiddel* ».

On peut se demander si la notion de « *bewijsmiddel* » est employée ici à bon escient. Un « *bewijsmiddel* » est une méthode qui peut être utilisée pour apporter une preuve, par exemple le procès-verbal, l'aveu, le serment, les présomptions, la preuve testimoniale.

Sans doute le projet de loi devrait-il parler de « *bewijsstukken* » plutôt que de « *bewijsmiddelen* ». En effet, le projet de loi à l'examen ne s'intéresse pas tant à la méthode qu'au document ou à l'objet proprement dit.

De même, le texte néerlandais de la décision-cadre 2003/577/JAI, dont le projet de loi vise la transposition, parle toujours de « *bewijsstukken* ». L'article 2, e) de cette décision-cadre définit d'ailleurs la notion de « *bewijsstuk* » comme suit : « *objecten, documenten of gegevens die als overtuigingsstuk kunnen dienen in een strafprocedure inzake een in artikel 3 genoemd strafbaar feit* ».

Dans le texte français également, on ne parle pas de « *moyens de preuve* » (« *bewijsmiddelen* ») mais de « *éléments de preuve* » (« *bewijselementen* » ou « *bewijsstukken* »).

De même, le certificat qui est annexé au projet de loi parle de « *bewijsstukken* ».

Dans le texte néerlandais du projet de loi à l'examen, le mieux serait donc de remplacer le terme « *bewijsmiddel* » par « *bewijsstuk* ».

Mme de T' Serclaes regrette que l'on impose au parlement d'examiner le présent projet de loi dans l'urgence alors que la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 prévoit que les États membres doivent mettre leur législation nationale en conformité avec les dispositions de la décision-cadre au plus tard pour le 2 août 2005. Quelles sont les raisons de ce retard ?

D'autre part, y a-t-il d'autres textes européens en matière de Justice (directives, règlements ou décisions-cadres) qui sont en attente de transposition ? Le cas échéant, dans quels délais ?

L'intervenante pense, à la lecture du rapport des débats en commission de la Justice de la Chambre des représentants, que toutes les remarques du Conseil d'État n'ont pas été prises en compte. Elle pense notamment aux remarques relatives aux questions de l'avortement et de l'euthanasie. Quelle est la position

Artikel 14, § 3, maakt gewag van het bewijsmiddel dat is verdwenen of vernietigd of niet kan worden gevonden.

In de artikelen 16, 17 en 18 is sprake van de overgave van goederen als bewijsmiddel.

De vraag rijst of het begrip « *bewijsmiddel* » hier wel correct is. Een bewijsmiddel is een methode die kan worden aangewend om een bewijs te voeren, bijvoorbeeld het proces-verbaal, de bekentenis, de eed, vermoedens, het getuigenbewijs.

Wellicht is in het wetsontwerp beter sprake van « *bewijsstukken* » in plaats van « *bewijsmiddelen* ». Het gaat in dit wetsontwerp immers niet over de methode, maar om het document of het voorwerp zelf.

Ook in het kaderbesluit 2003/577/JBZ, dat door het wetsontwerp wordt omgezet, is steeds sprake van « *bewijsstukken* ». Artikel 2, e), van dat kaderbesluit definieert het begrip « *bewijsstuk* » overigens als « *objecten, documenten of gegevens die als overtuigingsstuk kunnen dienen in een strafprocedure inzake een in artikel 3 genoemd strafbaar feit* ».

Ook in de Franse tekst is geen sprake van « *moyens de preuve* » (« *bewijsmiddelen* »), maar wel van « *éléments de preuve* » (« *bewijselementen* ») of « *bewijsstukken* »).

Ook in het certificaat, dat als bijlage bij het wetsontwerp wordt gevoegd, is sprake van « *bewijsstukken* ».

Het woord « *bewijsmiddel* » wordt in dit ontwerp best vervangen door het woord « *bewijsstuk* ».

Mevrouw de T' Serclaes betreurt dat men het parlement ertoe verplicht dit wetsontwerp inderhaast te bespreken, terwijl kaderbesluit 2003/577/IBZ van de Raad van 22 juli 2003 bepaalt dat de lidstaten hun nationale wetgeving uiterlijk tegen 2 augustus 2005 aan de bepalingen van het kaderbesluit moeten aanpassen. Waarom werd zoveel vertraging opgelopen ?

Zijn er nog andere Europese teksten op het gebied van Justitie (richtlijnen, verordeningen of kaderbesluiten) die moeten worden omgezet ? Zo ja, binnen welke termijnen ?

Na lezing van het verslag van het debat in de Kamercommissie voor de Justitie denkt spreekster dat niet met alle opmerkingen van de Raad van State rekening is gehouden. Ze denkt bijvoorbeeld aan de opmerkingen over de problemen rond abortus en euthanasie. Welk standpunt neemt de regering in met

du gouvernement concernant les remarques formulées par le Conseil d'État sur ces deux points ?

Mme de T' Serclaes demande par ailleurs comment le projet de loi à l'examen s'articule avec le projet de Code de procédure pénale actuellement pendant à la Chambre des représentants.

Enfin, l'intervenante pense qu'il faudrait que le texte de la décision-cadre soit systématiquement annexé au projet de loi qui vise à la transposer. Les parlementaires auraient de la sorte une vue d'ensemble sur la manière dont une décision-cadre est transposée par le projet de loi qui leur est soumis.

En ce qui concerne l'observation relative à l'incrimination de l'euthanasie et de l'avortement dans d'autres pays, M. Hugo Vandenberghe souligne qu'elle a également été formulée à la Chambre. Le gouvernement n'a pas donné suite à cette remarque, même après l'avis du Conseil d'État à ce sujet.

L'intervenant reproche au texte du projet de loi de confondre les termes « saisie » et « confiscation », qui ont pourtant une signification bien distincte.

Il déplore par ailleurs la manière dont on légifère en l'espèce. On modifie toute une série de points de la procédure pénale par le biais d'une décision-cadre, alors qu'on bloque, d'autre part, le projet de loi contenant le Code de procédure pénale. En modifiant pour la énième fois le Code d'instruction criminelle, on se prive de toute perspective globale.

M. Willems estime qu'il serait intéressant d'organiser, avant de soumettre une décision au Conseil européen ou au Parlement européen, une concertation avec les parlements nationaux par l'intermédiaire de la commission compétente. Il n'y a visiblement aucune procédure de concertation avec le Parlement national, en particulier avec la commission de la Justice, lorsqu'il s'agit d'une matière judiciaire.

La commission a-t-elle déjà été invitée à une telle concertation ?

M. Hugo Vandenberghe répond qu'il n'y a pas de procédure de concertation formelle, du moins en ce qui concerne la justice.

L'intervenant a été récemment invité, par l'entremise du Parlement européen, à un échange d'idées sur le Traité de Prüm avec des représentants des parlements nationaux. La décision-cadre en discussion date toutefois de 2003.

M. Mahoux fait remarquer que les matières qui concernent la justice relèvent du troisième pilier européen. Ce n'est pas la méthode communautaire

betrekking tot de opmerkingen van de Raad van State over die twee punten ?

Tevens vraagt mevrouw de T' Serclaes hoe voorliggend wetsontwerp aansluit bij het ontwerp van wet houdende het Wetboek van Strafprocesrecht dat momenteel bij de Kamer van volksvertegenwoordigers aanhangig is.

Ten slotte denkt spreker dat de tekst van het kaderbesluit systematisch bij het wetsontwerp moet worden gevoegd dat ertoe strekt het om te zetten. Op die manier krijgen de parlementsleden een totaaloverzicht over de wijze waarop een kaderbesluit wordt omgezet door het wetsontwerp dat hun wordt voorgelegd.

Wat betreft de opmerking over de incriminatie van euthanasie en abortus in andere landen, stipt de heer Hugo Vandenberghe aan dat deze ook is opgeworpen in de Kamer. De regering is niet ingegaan op deze opmerking, ook niet na het advies van de Raad van State daaromtrent.

Spreker merkt op dat in de tekst van het wetsontwerp de woorden « inbeslagneming » en « verbeurdverklaring » door elkaar worden gebruikt. Deze woorden hebben nochtans een verschillende betekenis.

Verder merkt spreker op dat voorliggende wijze van wetgeving te betreuren valt. Men gaat de strafprocedure op allerlei punten wijzigen bij wijze van een kaderbesluit. Anderzijds blokkeert men het wetsontwerp houdende het Wetboek van strafprocesrecht. Door het Wetboek van strafvordering voor de zoveelste maal te wijzigen ontbreekt elk globaal perspectief.

De heer Willems zou het interessant vinden dat voorafgaand aan de voorlegging van een besluit aan de Europese Raad of het Europees parlement, een overleg zou plaatsvinden met de nationale parlementen via de bevoegde commissie. Blijkbaar ontbreekt elke overlegprocedure met het nationaal parlement, in het bijzonder met de commissie voor de Justitie, als het een justitiële materie betreft.

Heeft de commissie op enig moment reeds uitnodigingen ontvangen voor dergelijk overleg ?

De heer Hugo Vandenberghe antwoordt dat een formele overlegprocedure ontbreekt, althans wat justitie betreft.

Via het Europees parlement werd spreker recentelijk wel uitgenodigd voor een gedachtewisseling met vertegenwoordigers van de nationale parlementen over het Verdrag van Prüm. Het voorliggende kaderbesluit dateert echter van 2003.

De heer Mahoux merkt op dat de justitiële onderwerpen tot de derde Europese pijler behoren. De Gemeenschapsmethode wordt niet toegepast en de

qui s'applique et la Commission n'est pas directement concernée. Des réunions des Conseils des ministres se tiennent pour les matières qui relèvent du troisième pilier. Comme il ne s'agit pas d'une matière communautaire, le contrôle sur les ministres est effectué par les parlements nationaux. Il n'est cependant pas aisé à mettre en œuvre.

Le Traité constitutionnel avait pour objet de clarifier la situation en intégrant le troisième pilier au sein de l'espace juridique communautaire. Le Traité constitutionnel n'a cependant pas été adopté. Lors du dernier sommet sous présidence autrichienne, il a été prévu que l'information pour les matières communautaires serait donnée de manière systématique par la Commission. Pour les matières non européennes, il reste une zone grise. Pour ces matières, les parlements nationaux ne sont pas prévenus et il importe à chacun d'être proactif par rapport aux réunions des Conseils des ministres. Il faut que les parlementaires demandent à leur gouvernement d'être informés des ordres du jour des Conseils Justice ou Justice et Affaires intérieures.

M. Willems constate que l'ordre du jour des institutions européennes, qu'il reçoit par le biais du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes, contient encore des sujets importants en matière de justice.

Ainsi en est-il, par exemple, du Livre vert sur la présomption d'innocence.

L'intervenant estime qu'il faudrait prendre une initiative de concertation au niveau des parlements nationaux.

M. Hugo Vandenberghe fait référence au point de vue des *Staten-Generaal* néerlandais et du *Bundestag*, qui estiment que le gouvernement ne peut pas lier le pays sans concertation parlementaire préalable.

Le fait que l'on prenne une décision-cadre dans une matière non communautaire et que l'on soustraie ainsi le texte au contrôle à la fois du Parlement européen et des parlements nationaux est inacceptable.

Selon l'intervenant, le parlement doit s'opposer à ce que le gouvernement engage le pays, sous le couvert d'un traité, dans une législation portant sur une matière nationale sans concertation préalable.

Mme de T' Serclaes rappelle que le problème du suivi des décisions européennes au sein des parlements nationaux n'est pas neuf. À un moment donné, le ministre compétent venait, à intervalles régulières, faire rapport à la Chambre des représentants des différents dossiers traités au niveau européen. Cette pratique a cependant été abandonnée. Le Sénat, qui a une compétence internationale et européenne, devrait

Commissie is er niet rechtstreeks bij betrokken. Voor de onderwerpen die tot de derde pijler behoren, worden vergaderingen belegd van de Raad van ministers. Aangezien het geen gemeenschapsmaterie is, zijn het de nationale parlementen die de ministers controleren. In de praktijk is dat echter geen gemakkelijke zaak.

Het Grondwettelijk Verdrag had tot doel een en ander te verduidelijken door de derde pijler op te nemen in de communautaire juridische ruimte. Het Grondwettelijk Verdrag werd echter niet aangenomen. Op de laatste top onder het Oostenrijkse voorzitterschap werd bepaald dat de informatie voor de gemeenschapsonderwerpen systematisch zal worden verstrekt door de Commissie. Voor de niet-communautaire kwesties blijft er een grijze zone. Wat die onderwerpen betreft, worden de nationale parlementen niet op de hoogte gebracht en is het belangrijk dat elkeen pro-actief optreedt naar aanleiding van de vergaderingen van de Raad van ministers. De parlementsleden moeten hun regering vragen te worden ingelicht over de agenda's van de Raden van Justitie en van Justitie en Binnenlandse Zaken.

De heer Willems stelt vast dat er op de agenda van de Europese instellingen, die hij ontvangt via het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, nog belangrijke zaken voorkomen in verband met Justitie.

Zo is er bijvoorbeeld het Groenboek over het vermoeden van onschuld.

Spreker meent dat er een initiatief tot overleg zou moeten worden genomen op het niveau van de nationale parlementen.

De heer Hugo Vandenberghe verwijst naar het standpunt van de Nederlandse staten-generaal en van de Bundestag die menen dat de regering het land niet kan binden zonder voorafgaand parlementair overleg.

Het feit dat men een kaderbesluit neemt in een niet-communautaire kwestie en aldus de tekst onttrekt aan controle zowel van het Europees parlement als van de nationale parlementen, is onaanvaardbaar.

Spreker is van oordeel dat het parlement moet eisen dat de regering het land niet kan binden in een wetgeving over een nationale materie onder het mom van een verdrag, zonder voorafgaand overleg.

Mevrouw de T' Serclaes herinnert eraan dat het probleem van de follow-up van de Europese beslissingen in de nationale parlementen niet nieuw is. Op een bepaald moment kwam de bevoegde minister op regelmatige basis in de Kamer van volksvertegenwoordigers verslag uitbrengen over de dossiers die op Europees niveau behandeld worden. Men heeft die praktijk echter opgegeven. De Senaat, die een inter-

prendre des initiatives et inviter la ministre, par exemple sur une base trimestrielle, à faire rapport des travaux européens en matière de Justice.

M. Willems cite l'exemple du Livre vert sur la présomption d'innocence, qui constitue clairement une compétence nationale.

M. Hugo Vandenberghe fait également référence au Traité de Prüm, qui traite des échanges de données en matière de police et de justice. Il s'agit en fait d'une matière nationale.

Cela a d'abord été proposé par la Commission européenne sous la forme d'une décision-cadre, mais il n'a pas été possible d'obtenir l'accord des 25 États membres. On a alors éludé le problème par la conclusion d'un traité entre les pays qui étaient d'accord. Cette procédure signifie en fait que des fonctionnaires décident de la législation.

Mme de T' Serclaes demande qui a pris l'initiative d'organiser le débat sur le Traité de Prüm puisque c'est un Traité qui se fera en dehors des matières européennes.

M. Hugo Vandenberghe répond que l'invitation émanait de M. Jean-Marie Cavada, président de la Commission des libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen. Le Parlement européen a mis ce point à l'ordre du jour car il estimait que l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale échappait au contrôle tant des parlements nationaux que du Parlement européen.

M. Mahoux reconnaît qu'à la suite de l'adoption du Traité de Prüm la coopération transfrontalière dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale devient une matière de politique étrangère. Au moment de la ratification, les parlements nationaux peuvent s'opposer au Traité. Ils ne savent cependant pas en amender le texte.

De par la ratification du Traité, la matière devient une matière de politique étrangère qui, conformément à la Constitution, devient de la compétence du pouvoir exécutif.

M. Hugo Vandenberghe conclut que, dans le courant du mois de septembre, le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes prendra contact avec le Parlement européen en vue de discuter du processus décisionnel relatif au troisième pilier et, en particulier, de la participation à celui-ci du Parlement européen et des parlements nationaux.

nationale en Europese bevoegdheid heeft, moet initiatieven nemen en de minister uitnodigen, om bijvoorbeeld elk kwartaal verslag uit te brengen over de Europese werkzaamheden inzake Justitie.

De heer Willems haalt het voorbeeld aan van het Groenboek van het vermoeden van onschuld. Dit is duidelijk een nationale bevoegdheid.

De heer Hugo Vandenberghe verwijst ook naar het Verdrag van Prüm dat handelt over datauitwisseling van politie en justitie. Dit is in feite een nationale materie.

Eerst werd dit door de Europese commissie voorgesteld als kaderbesluit, maar er kwam geen akkoord van de 25 lidstaten. Men heeft dit dan omzeild door een verdrag te sluiten tussen de landen die akkoord waren. Deze procedure komt erop neer dat ambtenaren beslissen over de wetgeving.

Mevrouw de T' Serclaes vraagt wie het initiatief heeft genomen het debat over het Verdrag van Prüm te organiseren, want dat is een Verdrag dat buiten de Europese materies om zal worden gesloten.

De heer Hugo Vandenberghe antwoordt dat de uitnodiging afkomstig was van de heer Jean-Marie Cavada, voorzitter van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement. Het Europees Parlement heeft dat punt op de agenda geplaatst omdat het meende dat de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, met name in de strijd tegen het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie, aan de controle van zowel de nationale parlementen als van het Europees parlement ontsnapte.

De heer Mahoux geeft toe dat de strijd tegen het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie ten gevolge van het Verdrag van Prüm een zaak van buitenlandse politiek wordt. De nationale parlementen kunnen zich bij de ratificatie tegen het Verdrag verzetten. Ze kunnen de tekst ervan echter niet amenderen.

Door de ratificatie van het Verdrag wordt de materie een materie van buitenlandse politiek die, overeenkomstig de Grondwet, tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht behoort.

De heer Hugo Vandenberghe besluit dat in de loop van de maand september contact zal worden opgenomen door het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden met het Europees parlement om de besluitvorming inzake de derde pijler te bespreken, en meer bepaald de betrokkenheid hierbij van het Europees parlement en van de nationale parlementen.

Réponse de la ministre

En ce qui concerne la remarque d'ordre linguistique, la ministre n'a aucune objection au remplacement, dans le texte néerlandais, du mot « *bewijsmiddel* » par le mot « *bewijsstuk* ». La commission décide de considérer cette modification comme une correction de texte.

La ministre confirme que la Belgique a trop tardé à transposer la décision-cadre. La matière est complexe et une concertation a eu lieu avec l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC), le SPF Justice et la magistrature. De plus, le projet de texte initial était limité au gel, mais l'OCSC a souligné qu'il y avait encore d'autres décisions-cadres prévues en matière de reconnaissance mutuelle. Ainsi, on a opté pour une législation plus large en matière de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale.

Mme de T' Serclaes pense que cette approche est typique du fonctionnement de la Justice. Il eût été préférable de se concentrer, dans un souci d'efficacité, sur la transposition de la directive.

M. Mahoux pense que la discussion sur la manière dont le parlement doit pouvoir exercer son contrôle démocratique sur les décisions prises au niveau européen pour les matières du troisième pilier est importante sur le plan des principes. On ne peut cependant faire de procès d'intention au ministre de la Justice en y voyant une volonté de court-circuiter le parlement.

Mme de T' Serclaes ne fait aucun procès d'intention. Elle souhaitait simplement insister sur la nécessité de mieux fixer les objectifs à atteindre. À force de vouloir régler trop de problèmes différents à l'occasion de la transposition d'une décision-cadre, on prend du retard et on finit par dépasser le délai imparti pour la transposition.

M. Hugo Vandenberghe souhaite également établir le lien avec le projet de loi contenant le Code de procédure pénale.

Il faut travailler de manière approfondie aux concepts de saisie et de confiscation et tenir compte aussi, à cet égard, des droits de la défense et d'autres droits fondamentaux des citoyens.

La procédure utilisée conduit à une législation unilatérale où toutes les parties concernées ne sont pas consultées. Le parlement est discrédité d'une manière inacceptable. Il ne faut pas oublier que le droit de procédure pénale fixe les droits minimums du citoyen, ce qui ne peut pas être fait par le biais d'une législation internationale.

À cet égard, l'intervenant souligne que les demandes du ministère public sont transposées *ne varietur*

Antwoord van de minister

Wat betreft de taalkundige opmerking heeft de minister geen bezwaar tegen de vervanging van het woord « *bewijsmiddel* » door het woord « *bewijsstuk* ». De commissie beslist dit als tekstverbetering te beschouwen.

De minister beaamt dat België te laat is met de omzetting van het kaderbesluit. Het betreft een ingewikkelde materie en overleg had plaats met het COIV, FOD Justitie en de magistratuur. Daarenboven was het oorspronkelijke wetsontwerp beperkt tot de bevrozing maar wees het COIV op het feit dat er nog andere kaderbesluiten hangende waren in verband met de wederzijdse erkenning. Aldus heeft men geopteerd voor een ruimere wetgeving over wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken.

Mevrouw de T' Serclaes denkt dat die aanpak typisch is voor de manier van werken bij Justitie. Voor de efficiëntie was het beter geweest dat men zich geconcentreerd had op de omzetting van het kaderbesluit.

De heer Mahoux denkt dat het debat over de wijze waarop het parlement de democratische controle moet kunnen uitoefenen op de beslissingen die op Europees niveau voor de materies van de derde pijler worden genomen, principieel belangrijk is. Men mag de minister van Justitie er echter niet van verdenken slechte bedoelingen te hebben en het parlement buiten het debat willen houden.

Mevrouw de T' Serclaes zoekt geen slechte bedoelingen. Ze wou alleen maar beklemtonen dat de doelstellingen beter moeten worden vastgelegd. Door teveel verschillende problemen te willen oplossen naar aanleiding van de omzetting van een kaderbesluit, loopt men vertraging op en overschrijdt men uiteindelijk de termijn voor het omzetten ervan.

De heer Hugo Vandenberghe wil ook de link leggen met het wetsontwerp houdende het Wetboek van strafprocesrecht.

Men dient ten gronde te werken op de begrippen inbeslagneming en verbeurdverklaring en hierbij ook de rechten van verdediging en andere fundamentele rechten van de burgers in overweging nemen.

De gebruikte procedure leidt tot een eenzijdige wetgeving waarbij niet alle betrokken partijen worden geraadpleegd. Het parlement wordt op onaanvaardbare wijze gediscredeerd. Men mag niet vergeten dat het strafprocesrecht de minimumrechten van de burgers vastlegt. Dit kan niet via een internationale wetgeving.

Daarbij stipt spreker aan dat de verzoeken van het openbaar ministerie *ne varietur* in wetgeving worden

dans la législation alors que les autres parties au procès sont laissées pour compte.

La ministre répond que la Belgique s'expose à des sanctions si elle ne transpose pas la décision-cadre.

En ce qui concerne l'avis du Conseil d'État relatif à l'euthanasie et à l'avortement, qui n'a pas été suivi, la ministre répond que l'on s'est basé sur la loi relative au mandat d'arrêt européen qui prévoit une même exception.

Concernant le renvoi au projet de loi Franchimont, la ministre répond que le texte à l'examen ne touche pas au Code de procédure pénale. Il s'agit en l'espèce d'une législation distincte qui introduit une reconnaissance mutuelle en matière de saisie. On tente simplement de simplifier la procédure en matière de reconnaissance mutuelle.

M. Hugo Vandenberghe estime que le projet de loi règle bel et bien une partie du droit de procédure pénale en Belgique en ce qu'il assortit la saisie de garanties procédurales.

La ministre répond que la Cour de cassation peut aussi poser des questions préjudicielles à la Cour européenne de Justice. À cet égard, il est tenu compte de l'article 6 du Traité de l'Union européenne et, partant, de la CEDH.

M. Hugo Vandenberghe soutient que ce n'est pas la méthode habituelle pour introduire des garanties dans le cas d'une procédure normale.

On affirme en outre qu'il faudrait plutôt renforcer la protection juridictionnelle des droits des citoyens à la Cour de justice européenne.

Mme de T' Serclaes rappelle sa question concernant les textes européens qui sont encore en attente de transposition. D'autre part, que se passe-t-il tant que la décision-cadre relative à l'exécution des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve n'a pas été transposée dans tous les États membres ? Ces questions sont-elles réglées en application du droit international privé ?

La ministre répond que trois décisions-cadres sont dans le pipeline :

- La décision-cadre relative aux sanctions pénales qui doit être transposée pour la fin 2007.
- La décision-cadre relative à l'exécution des décisions de confiscation.
- La décision-cadre relative au mandat d'obtention de preuves.

En ce qui concerne ces deux derniers textes, le Conseil a constaté l'existence d'un accord politique. Certains États, en raison de leur système juridique, doivent obtenir l'accord préalable de leur parlement et

omgezet, terwijl de andere procespartijen niet aan bod komen.

De minister antwoordt dat België zich blootstelt aan sancties als het kaderbesluit niet wordt omgezet.

Wat betreft het niet gevolgde advies van de Raad van State in verband met euthanasie en abortus, antwoordt de minister dat men zich heeft gebaseerd op de wet op het Europees aanhoudingsmandaat waarbij een zelfde uitzondering is voorzien.

Met betrekking tot de verwijzing naar het wetsontwerp-Franchimont, antwoordt de minister dat voorliggende tekst niet raakt aan het Wetboek van strafprocesrecht. Het betreft hier een afzonderlijke wetgeving waarbij inbeslagneming wederzijds wordt erkend. Men poogt gewoon de procedure inzake wederzijdse erkenning te vereenvoudigen.

De heer Hugo Vandenberghe meent dat het wetsontwerp wel een gedeeltelijke regeling van het strafprocesrecht in België inhoudt, aangezien men procedurele waarborgen inlast bij inbeslagneming.

De minister antwoordt dat het Hof van Cassatie ook prejudiciële vragen kan stellen aan het Europees Hof van Justitie. Hierbij wordt rekening gehouden met artikel 6 van het Verdrag van de Europese Unie en aldus met het EVRM.

De heer Hugo Vandenberghe behoudt het standpunt dat dit niet de gangbare wijze is om waarborgen in te lassen voor een normale rechtsgang.

Bovendien stelt men dat de jurisdictionele rechtsbescherming van de burgers juist zou moeten worden verhoogd in het Europees Hof van Justitie.

Mevrouw de T' Serclaes herhaalt haar vraag over nog om te zetten Europese teksten. Wat gebeurt er overigens zolang het kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevoorziening van voorwerpen of bewijsstukken nog niet in alle lidstaten is omgezet ? Worden die problemen met toepassing van het internationaal privaatrecht geregeld ?

De minister antwoordt dat er drie kaderbesluiten in de pijplijn zitten :

- het kaderbesluit betreffende de geldelijk sancties, dat tegen eind 2007 moet worden omgezet.
- het kaderbesluit betreffende de tenuitvoerlegging van beslissingen tot confiscatie.
- het kaderbesluit betreffende het bewijsverkrijgingsbevel.

Wat die laatste twee teksten betreft, heeft de Raad vastgesteld dat er een politiek akkoord is. Wegens hun rechtssysteem moeten bepaalde staten het voorafgaand akkoord krijgen van hun parlement en formuleren ze

formulent une réserve parlementaire. Le texte de la décision-cadre n'est formellement adopté que lorsque les réserves parlementaires ont été levées. Il n'est pas possible de dire quand les deux derniers instruments seront formellement adoptés. Quoi qu'il en soit, une fois qu'ils l'auront été, la Belgique aura un délai de deux ans pour adapter sa législation.

M. Hugo Vandenberghe a des objections à l'organisation des éléments de preuve par le biais d'une décision-cadre. Le parlement renonce en l'espèce à sa compétence constitutionnelle dans une matière non communautaire.

C'est une évolution institutionnelle inacceptable.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES/CORRECTIONS DE TEXTE

M. Hugo Vandenberghe fait référence aux observations formulées par le service d'évaluation de la législation :

Art. 6

Texte néerlandais, § 2, 12° : « *bedreigde plantensoorten* » ⇒ « *bedreigde planten- en boomsoorten* » (cf. l'article 3.2. de la décision-cadre et l'article 5, § 2, 12°, de la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen. Cf. également le modèle du certificat, doc. Chambre, 2106/3, p. 25).

Art. 14

§ 3, texte français : « l'autorité compétente » ⇒ « l'autorité judiciaire compétente »

Art. 16

§ 3, texte français : « l'autorité d'émission » ⇒ « l'autorité de l'État d'émission »

Art. 17

« *bewijselementen* » ⇒ « *bewijsstukken* »

Dans les autres articles aussi, le mot « *bewijsmiddel* » doit être remplacé par le mot « *bewijsstuk* ».

een parlementair voorbehoud. De tekst van het kaderbesluit is maar formeel aangenomen wanneer het parlementaire voorbehoud is opgeheven. Het is onmogelijk te zeggen wanneer de laatste twee instrumenten formeel aangenomen zullen zijn. Wat er ook van zij, eens dat het geval is, heeft België twee jaar de tijd om zijn wetgeving aan te passen.

De heer Hugo Vandenberghe heeft bezwaar tegen de organisatie van de bewijsmiddelen via een kaderbesluit. Het parlement laat zijn grondwettelijke bevoegdheid varen in een niet-communautaire materie.

Dit is een institutionele ontwikkeling die onaanvaardbaar is.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING/TEKST-CORRECTIES

De heer Hugo Vandenberghe verwijst naar de opmerkingen van de dienst Wetsevaluatie.

Art. 6

Nederlandse tekst, § 2, 12° : « *bedreigde plantensoorten* » ⇒ « *bedreigde planten- en boomsoorten* » (zie artikel 3.2. van het kaderbesluit; vgl. met artikel 5, § 2, 12°, van de wet van 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel). Zie ook het modelformulier voor het certificaat, Stuk Kamer, 2106/3, blz. 25.

Art. 14

§ 3, Franse tekst : « l'autorité compétente » ⇒ « l'autorité judiciaire compétente »

Art. 16

§ 3, Franse tekst : « l'autorité d'émission » ⇒ « l'autorité de l'État d'émission »

Art. 17

« *bewijselementen* » ⇒ « *bewijsstukken* »

Ook in de andere artikels moet het woord « *bewijsmiddel* » vervangen worden door het woord « *bewijsstuk* ».

Art. 18

La version française de l'article 18, § 2, a), devrait être complétée.

Aux termes du texte néerlandais, il s'agit d'une « *verbeurdverklaring overeenkomstig de internationale instrumenten die gelden tussen de lidstaten van de Europese Unie en krachtens de Belgische wet.* »

Aux termes du texte français, il s'agit d'une « confiscation conformément aux instruments internationaux applicables et à la loi belge ».

On pourrait donc remplacer ces mots par « confiscation conformément aux instruments internationaux applicables entre les États membres de l'Union européenne et à la loi belge ».

La ministre dit pouvoir marquer son accord sur ces observations. Elles seront intégrées sous forme de corrections de texte.

V. VOTES

L'ensemble du projet de loi corrigé a été adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

*
* *

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,

Luc WILLEMS.

Le président,

Hugo VANDENBERGHE.

Art. 18

De Nederlandse versie verschilt van de Franse versie.

Luidens de Nederlandse tekst van artikel 18, § 2, a), gaat het om een « *verbeurdverklaring overeenkomstig de internationale instrumenten die gelden tussen de lidstaten van de Europese Unie en krachtens de Belgische wet.* »

Luidens de Franse tekst gaat het om een « confiscation conformément aux instruments internationaux applicables et à la loi belge ».

Men zou dit aldus best vervangen door « confiscation conformément aux instruments internationaux applicables entre les États membres de l'Union européenne et à la loi belge ».

De minister kan instemmen met deze opmerkingen. Zij zullen worden aangebracht als tekstcorrecties.

V. STEMMINGEN

Het verbeterde wetsontwerp in zijn geheel is eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

*
* *

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

De rapporteur,

Luc WILLEMS.

De voorzitter,

Hugo VANDENBERGHE.