

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1971-1972.

17 JULI 1972.

WETSONTWERP

houdende goedkeuring van het verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen, opgemaakt te 's-Gravenhage op 16 december 1970.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BUITENLANDSE ZAKEN ⁽¹⁾,
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER GELDOLF.

DAMES EN HEREN,

I. — Uiteenzetting van de Minister.

Het veelvuldig afleiden van luchtvaartuigen heeft de veiligheid van de internationale burgerlijke luchtvaart in gevaar gebracht.

Deze toestand heeft de Lid-Staten van de Internationale Burgerlijke Luchtvaartorganisatie ertoe gebracht een ontwerp van overeenkomst op te stellen die een universele bestrijding van dit nieuwe misdrijf voorziet.

De tekst van dit Verdrag werd door de diplomatieke conferentie die in december 1970 te Den Haag plaats had, definitief aangenomen.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer Van Acker.

A. — Leden: de heren De Keersmaecker, Dewulf, Nothomb, Otte, Parisis, Swaelen, Van Aal, Vandamme (Fernand). — Dejardin, Denison, Geldolf, Glinne, Radoux, Van Acker, Van Eynde. — De Croo, Hannotte, Van Offelen, Waltniel. — Bertrand (Pierre), Outers. — De Facq, Van der Elst.

B. — Plaatsvervangers: de heren Chabert, Claeys, d'Alcantara, Desmarets. — Baudson, Collignon, Laridon, Van Lent. — Delforge, Gillet. — Perin. — Schiltz.

Zie:

147 (1971-1972):

— N° 1: Wetsontwerp.

Chambre des Représentants

SESSION 1971-1972.

17 JUILLET 1972.

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, faite à La Haye, le 16 décembre 1970.

RAPPORT

FAIT
AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES ⁽¹⁾,
PAR M. GELDOLF.

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — Exposé du Ministre.

Les nombreux détournements d'avions compromettent la sécurité de l'aviation civile internationale.

Cette situation a incité les pays membres de l'Organisation de l'Aviation civile internationale à élaborer un projet de convention pour réprimer à l'échelle mondiale cette infraction nouvelle.

Le texte de cette Convention a été adopté définitivement par la conférence diplomatique qui s'est réunie à La Haye en décembre 1970.

⁽¹⁾ Composition de la Commission:

Président: M. Van Acker.

A. — Membres: MM. De Keersmaecker, Dewulf, Nothomb, Otte, Parisis, Swaelen, Van Aal, Vandamme (Fernand). — Dejardin, Denison, Geldolf, Glinne, Radoux, Van Acker, Van Eynde. — De Croo, Hannotte, Van Offelen, Waltniel. — Bertrand (Pierre), Outers. — De Facq, Van der Elst.

B. — Suppléants: MM. Chabert, Claeys, d'Alcantara, Desmarets. — Baudson, Collignon, Laridon, Van Lent. — Delforge, Gillet. — Perin. — Schiltz.

Voir:

147 (1971-1972):

— N° 1: Projet de loi.

België heeft alle redenen zich bij deze inspanning aan te sluiten en ondertekende te Den Haag het « Verdrag ter bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen ».

Dit Verdrag beoogt inzonder :

- de verbintenis het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen te bestrijden;
- de verplichting voor de Verdragsluitende Staat zijn bevoegdheid te vestigen tot kennisneming van het strafbare feit en het onderzoek te verzekeren;
- de beslissing te treffen eventuele vervolgingen in te spannen in geval van niet-uitlevering;
- de uitlevering in zekere gevallen.

Het spreekt vanzelf dat bij bekrachtiging van dit Verdrag iedere Staat zijn interne wetgeving dient aan te passen. Dienvolgens heeft de Ministerraad onlangs een wetsontwerp aangenomen — thans aan de Raad van State voorgelegd — houdende een strenge bestrijding van deze inbreuk. Anderzijds is een nieuw wetsontwerp waarbij de wet van 1874 betreffende de uitlevering bijgewerkt wordt, in voorbereiding.

De Minister sluit zijn uiteenzetting af door erop te wijzen dat tijdens de conferentie van Montréal het probleem van de medeplichtigheid van Staten ter sprake kwam. Men kwam tot de conclusie dat ter zake onderhandelingen op internationaal vlak zouden moeten worden gevoerd.

II. — Algemene bespreking.

De vraag wordt gesteld of de landen die het Verdrag goedkeuren aan kapers nog politiek asiel kunnen toekennen en of in voorkomend geval tegen die landen sancties kunnen worden getroffen. De Minister antwoordt dat het Verdrag het recht om politiek asiel te verlenen onverlet laat : het asiel verlenend land loopt dan ook geen sancties op. Hij verwijst verder naar hetgeen hij bij zijn inleiding heeft verklaard met betrekking tot de medeplichtigheid van een Staat.

Een lid wijst op het belang van het Verdrag in vergelijking tot het Verdrag van Tokio. Dit laatste Verdrag omschreef het kapen niet als een strafbaar feit. Het gaf aanleiding tot interpretatieverschillen tussen de landen van het Oostblok en de andere landen. Met het huidige Verdrag gaat men heel ver. De kaping wordt als een misdrijf omschreven en moet worden bestraft ongeacht het verlenen van politiek asiel.

Op internationaal vlak moet ook de invloed niet worden onderschat van de resolutie van de UNO-Veiligheidsraad waarbij een morele veroordeling van de kaping wordt voorzien. Wat het technisch aspect van het Verdrag betreft, wordt de vraag gesteld of conflicten van jurisdictie op voldoende wijze worden geweerd.

Stel het kapen in België van een Tsjecho-Slovaaks vliegtuig. De Belgische strafbepalingen kunnen verschillen van die welke in Tsjecho-Slovakije gelden. Welk land mag vervolging instellen ?

De Minister wenst zich niet uit te spreken over deze delicate aangelegenheid.

Een lid meent dat het opvallend is hoe weinig landen de Conventie hebben ondertekend. De afwezigheid van de Chinese Volksrepubliek en van de Arabische landen zal allicht te wijten zijn aan het politieke aspect van de kapingen.

Een lid beklaagt er zich over dat in de memorie van toelichting, bij de historische evolutie van het probleem op parlementair vlak, geen melding wordt gemaakt van een door hem mede ingediend wetsvoorstel n° 250, waarbij kaping strafbaar wordt gesteld.

La Belgique a tout intérêt à se joindre à cet effort; aussi notre pays a-t-il signé à La Haye la « Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs ».

Cette Convention porte notamment sur :

- l'engagement de réprimer la capture illicite d'aéronefs;
- l'obligation pour l'Etat contractant d'établir sa compétence aux fins de connaître de l'infraction et de garantir l'enquête;
- la décision d'intenter éventuellement des poursuites en cas de non-extradition;
- l'extradition dans certains cas.

Il est évident que lors de la ratification de cette Convention chaque Etat doit adapter sa législation interne. C'est pourquoi le Conseil des Ministres a adopté récemment un projet de loi — actuellement soumis à l'avis du Conseil d'Etat — tendant à réprimer sévèrement cette infraction. D'autre part, un nouveau projet de loi tendant à réviser la loi de 1874 relative à l'extradition est actuellement en préparation.

Le Ministre termine son exposé en soulignant que le problème de la complicité des Etats a été abordé lors des travaux de la conférence de Montréal, où la conclusion a été que des négociations au niveau international s'imposent sur ce point.

II. — Discussion générale.

Un membre demande si les pays qui ont ratifié la Convention peuvent encore offrir l'asile politique aux auteurs d'un détournement et si, le cas échéant, des sanctions peuvent être prises contre ces pays. Le Ministre répond que la Convention ne touche pas au droit d'offrir l'asile politique, de sorte que les pays qui font usage de ce droit n'encourent aucune sanction. Par ailleurs, il renvoie à ce qu'il a déclaré dans son exposé introductif au sujet de la complicité d'un Etat.

Un membre souligne l'importance de la présente Convention par rapport à celle de Tokyo. Cette dernière n'érigeait pas le détournement d'avions en infraction. Elle a donné lieu à des interprétations différentes entre les pays de l'Est et les autres pays. La Convention actuelle va très loin. Le détournement d'avions est qualifié d'infraction et doit être réprimé indépendamment de l'octroi de l'asile politique.

Sur le plan international, on ne peut sous-estimer l'effet de la résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU, qui prévoit une condamnation morale de la piraterie aérienne. En ce qui concerne l'aspect technique de la Convention, il est permis de se demander si les dispositions qui tendent à éviter les conflits de juridiction sont suffisantes.

Supposons qu'un avion tchécoslovaque soit détourné vers la Belgique. Il est possible que les dispositions de la loi pénale belge diffèrent de celles qui peuvent être arrêtées en Tchécoslovaquie. Quel est le pays qui peut intenter les poursuites ?

Le Ministre ne désire pas se prononcer sur ce problème délicat.

Un membre estime qu'il est frappant de constater combien peu de pays ont signé la Convention. L'absence de la République populaire de Chine et des pays arabes est due sans aucun doute à l'aspect politique des détournements.

Un membre s'est plaint de ce que, dans l'exposé des motifs, le passage relatif à l'évolution du problème sur le plan parlementaire ne mentionne pas la proposition de loi n° 250, qu'il a présentée en vue de sanctionner les détournements.

Omwillen van het politieke aspect van bepaalde kapingen en het hierom toegekend asielrecht, meent een lid dat de in het Verdrag voorgestelde maatregelen niet steeds doeltreffend zullen zijn. Het probleem is niet enkel een zaak van de regeringen. Deze moeten zich op dat punt verdedigen: de Internationale Luchtvaartorganisatie (I.A.T.A.) en de luchtvaartmaatschappijen zouden eveneens hun verantwoordelijkheid moeten opnemen.

Bij de opleiding van het luchtvaartpersoneel wordt immers al te eenzijdig de nadruk gelegd op het commerciële aspect van de luchtvaart, in het bijzonder op het comfort van de reizigers, terwijl het veiligheidsaspect wordt verwaarloosd. Bepaalde kapingen — men denke aan de « kamikaze » gevallen — kunnen enkel doeltreffend worden bestreden door een gepaste opleiding van het luchtvaartpersoneel. De Minister verheugt er zich over dat ook op dit aspect van het probleem de nadruk werd gelegd.

Een lid acht het Verdrag door de feiten voorbijgestreefd. Het beteugelt enkel het « in de macht brengen » van vliegtuigen. De escalatie gaat echter verder: er wordt chantage gepleegd op passagiers, er wordt overgegaan tot het tot ontploffing brengen van vliegtuigen en het plegen van aanslagen op vliegvelden. Die gevallen zouden eveneens nog strenger strafrechtelijk moeten worden beteugeld. Ter zake kan het lid het « motiveren » van dergelijke kapingen en aanslagen in radio en televisie niet goedkeuren. Hij vraagt dat de Commissie zich duidelijk en unaniem zou uitspreken tegen het geven van verklaringen en motiveringen in B.R.T. of R.T.B., waarin gepoogd wordt kapingen en aanslagen goed te praten. In dit verband wijst hij o.m. op radiouitzendingen in de B.R.T. op 11 april 1970 en 31 mei 1972.

De Commissievoorzitter is van oordeel dat een dergelijke stellingname van de Commissie buiten het raam van het besproken ontwerp valt.

Het lid wenst de mening van de Minister hierover te kennen.

Antwoord van de Minister: « Het betreft ongetwijfeld een zeer delicaat onderwerp. Maar als het om een misdaad gaat, moet men duidelijk erkennen dat het om een misdaad gaat ».

In dit verband doet hetzelfde lid opmerken dat België de Conventies van Genève en ook het UNO-handvest, dat de apologie van de oorlogsmisdaden en naar hij meent a fortiori hun motivering in de massamedia verbiedt, ondertekende.

Gezien tijdens de dramatische gebeurtenissen op de vlieghaven van Lod (30 mei 1972) op niet in een militair conflict betrokken burgers werd gevraagd en dit daarenboven geschiedde met dum-dumkogels, gaat het volgens het betrokken lid tweemaal om oorlogsmisdaden.

III. — Stemming.

De artikelen en het gehele ontwerp worden eenparig aangenomen.

De Verslaggever,
W. GELDOLF.

De Voorzitter,
A. VAN ACKER.

En raison de l'aspect politique de certains détournements qui entraîne l'octroi du droit d'asile, un membre estime que les mesures proposées dans la Convention ne seront pas toujours efficaces. Le problème ne relève pas des seuls gouvernements. Ceux-ci doivent se défendre sur ce point: l'Association internationale des Transports aériens (I.A.T.A.) et les compagnies aériennes devraient également prendre leurs responsabilités.

En effet, dans la formation du personnel navigant on insiste souvent trop unilatéralement sur l'aspect commercial de la navigation aérienne, en particulier sur le confort des voyageurs, la question de la sécurité étant négligée. Certains détournements — il suffit de songer à certaines actions de « kamikazes » — ne peuvent être combattus que par une formation appropriée du personnel navigant. Le Ministre se réjouit que l'accent ait été mis également sur cet aspect du problème.

Un membre estime que la Convention est dépassée par les faits. En effet, elle ne réprime que la « capture » d'avions. Or, l'escalade continue: certains pirates de l'air exercent un « chantage aux passagers », font exploser des avions et commettent des attentats dans les aéroports. Ces actes aussi devraient être réprimés pénalement, et plus sévèrement encore qu'un simple détournement. A cet égard, le membre ne peut admettre que ces détournements et ces attentats soient motivés devant la radio et la télévision. Il demande que la diffusion par la R.T.B. et la B.R.T. de déclarations et d'explications visant à justifier les détournements et les attentats. A cet égard, il cite notamment des émissions radiodiffusées de la B.R.T. du 11 avril 1970 et du 31 mai 1972.

Le président de la commission estime qu'une telle prise de position déborde le cadre du projet en discussion.

Le membre souhaite connaître l'avis du Ministre à ce sujet.

Réponse du Ministre: « Il s'agit incontestablement d'une question très délicate. Mais en cas de crime, il convient de reconnaître clairement qu'il s'agit d'un crime ».

A cet égard, le même membre fait observer que la Belgique a signé les Conventions de Genève ainsi que la Charte des Nations Unies, qui interdit l'apologie des crimes de guerre et, à son avis, a fortiori leur justification par les moyens de diffusion de masse.

Etant donné que, lors des événements dramatiques de l'aéroport de Lod (mai 1972), les auteurs de l'attentat ont fait feu sur des civils non impliqués dans un conflit militaire — et au surplus au moyen de balles dum-dum — le membre estime qu'il s'agit doublement de crimes de guerre.

III. — Votes.

Les articles et l'ensemble du projet sont adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,

Le Président,